

August 2004

Ausbruch aus dem Stau durch neue Wege in der Infrastrukturfinanzierung

von Georg Brunnhuber MdB



Georg Brunnhuber

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender der CDU-Landesgruppe Baden-Württemberg
Obmann Verkehr der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Angesichts der steigenden Mobilitätsanforderungen in Deutschland auch und gerade im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung ist der Erhalt und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur eine der zentralen Gestaltungsaufgaben unseres Landes. Die knappen öffentlichen Kassen erfordern hier neue Lösungsansätze. Ziel ist die Etablierung einer stärkeren Nutzerfinanzierung neben der klassischen Haushaltsfinanzierung. Einen Ausweg aus der aktuellen Infrastrukturmisere im Fernstraßenbereich bietet eine unabhängige und kreditfähige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft, die zweckgebunden für den Straßenbau und vom Zugriff des Finanzministers befreit - in vollem Umfang über die Einnahmen aus der LKW-Maut verfügen kann.

Die Anforderungen an eine international konkurrenzfähige Infrastruktur steigen durch Weltwirtschaftswachstum, Globalisierung und die Integration von neuen Wirtschaftsräumen im Rahmen der EU-Osterweiterung. Eine leistungsfähige Infrastruktur ist gerade in dieser Umbruchsituation der Dreh- und Angelpunkt für die dringend notwendige höhere Mobilität von Gütern, Personen und Informationen. Will Deutschland als dynamischer Investitionsstandort im internationalen Konkurrenzkampf bestehen, so müssen wir auch den wachsenden Mobilitätsanforderungen gerecht werden.

Das Volksvermögen Straße verkommt

Die Qualität des Straßennetzes im Bundesgebiet nimmt jedoch rapide ab, was am Zustand und Ausbaustandart des Fernstraßennetzes und an den häufigen Staus unschwer erkennbar ist. Tempolimits und Gefahrenschilder prägen das Bild auf deutschen Autobahnen. Nur noch selten sieht man Baustellen als Zeichen dafür, dass etwas getan wird. Der Verkehrsfunk meldet oft erst Staus ab 5 Kilometern Länge, weil die Sendezeit sonst nicht ausreicht. Vor allem osteuropäische Spediteure schicken immer mehr LKW auf das deutsche Straßennetz, um ihre Handelspartner in der alten EU zu erreichen. So verschärft die Osterweiterung die Probleme der Schlaglochrepublik Deutschland.

Der Schwerpunkt liegt vielerorts nur noch in der Gefahrenbeseitigung und der Erhaltung der Verkehrssicherheit. Die Instandhaltungsdefizite haben inzwischen ein Ausmaß erreicht, dass von einer echten Instandhaltungskrise gesprochen werden kann. Mit anderen Worten: Deutschland lebt von der Substanz, das Volksvermögen Straße verkommt.

Der Bedarf an Investitionen ist indes immens. Mehr als 2000 Projekte, die bis 2015 realisiert werden sollen, listet allein der aktuelle Bundesverkehrswegeplan auf – von der Autobahn bis zur Ortsumgehung. Trotzdem fehlt das Geld. Die öffentliche Hand ist zunehmend nicht mehr in der Lage, die volkswirtschaftlich und gesellschaftlich erforderliche Mobilität sicherzustellen. Die Schere zwischen dem steigenden Bedarf und den zur Verfügung gestellten Mitteln öffnet sich immer weiter. Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur aus öffentlichen Haushalten erweist sich mehr und mehr als Sackgasse – der einzig gangbare Weg hin zu einer adäquaten Infrastrukturfinanzierung ist eine zügige und konsequente Etablierung der Nutzerfinanzierung neben der klassischen Haushaltsfinanzierung.

Wir brauchen deshalb endlich ein effizientes Verkehrskonzept. Allein der Güterverkehr wird laut Prognose, die dem gültigen Bundesverkehrswegeplan zugrunde liegt bis 2005 um 64 % zulegen, zu 58 % auf der Strasse. Der Güterverkehr in Richtung Ost-Europa wird sich im selben Zeitraum verdreifachen. Eine der zentralen Gestaltungsfragen der Zukunft unseres Landes ist demnach der Erhalt und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur und damit die Sicherung von Mobilität und Wachstum.

Bestehende Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft ist nur ein Papiertiger

Insofern war die Gründung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) der richtige und notwendige Einstieg von der bisher praktizierten Haushaltsfinanzierung in die beabsichtigte stärkere Nutzerfinanzierung. Es handelt sich aber um einen halbherzigen und deshalb letztlich wirkungslosen Schritt, weil zwei wesentliche Elemente fehlen, die für eine erfolgreiche Finanzierungsgesellschaft unerlässlich sind – die Kreditfähigkeit, also die Möglichkeit, am Kapitalmarkt Mittel zu beschaffen, und die konsequente Zweckbindung der aus dem Straßenverkehr generierten Einnahmen für den Straßenverkehr. Eine VIFG, die keinerlei Kompetenzen hat, ist so unnötig wie ein Kropf.

Um die Vorhaben aus dem Bundesverkehrswegeplan finanzieren zu können, sind jährlich rund 10 Mrd. € erforderlich. Tatsächlich stehen für die Jahre 2004 bis 2008 nur 7,7 € zur Verfügung. Auf die Straße entfallen davon etwa 5 Mrd. €. 2004 stehen damit einer steuerlichen Abgabenlast auf den Straßenverkehr von rund 50 Mrd. € nur rund 5 Mrd. € Investitionsausgaben in die Bundesfernstrassen gegenüber. Weniger als 10 % der aus dem Straßenverkehr erzielten Steuern werden folglich für den Straßenbau verwendet. Das ist der Offenbarungseid derzeitiger Infrastrukturpolitik.

Verkehrsinvestitionen müssen als Zukunftsinvestitionen begriffen werden. Sie lassen den Konjunkturmotor zügiger anlaufen als etwa die durchaus notwendigen Investitionen in Bildung und Forschung, die sich erst mittel- und langfristig auszahlen werden. Verkehrspolitik ist deshalb klassische Wirtschaftspolitik. Vernünftig und gezielt eingesetzte Verkehrsinvestitionen sind das beste Konjunkturprogramm und der Schlüssel zu mehr Wirtschaftswachstum.

Zusätzlicher Einsatz der LKW-Mauteinnahmen ist dringend geboten

Die alles entscheidende Frage ist, wie die dringend notwendigen Mittel wieder aufgestockt werden können. Die Antwort liegt auf der Hand, denn es gibt durchaus die Möglichkeit einer vernünftigen Finanzierung der Verkehrsmaßnahmen. Die Mauteinnahmen müssen nur zusätzlich und nicht im Austausch gegen wegfallende Haushaltsmittel für die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung gestellt werden.

Im „Maut- Kompromiss“ vom April 2003 hatte die Bundesregierung zwar zugesagt, die Mauteinnahmen zusätzlich für Verkehrsinvestitionen zu verwenden – war aber hinterher nicht bereit, die Basis dafür festzuschreiben. Der Grund für die Zurückhaltung wurde allzu schnell deutlich: Mit dem Haushalt 2004 hat Hans Eichel, die steuerfinanzierten Investitionsansätze für den Verkehr um genau die Höhe gekürzt, die an Mauteinnahmen zu erwarten ist. Im Ergebnis ein Nullsummenspiel!

Eine unabhängige und kreditfähige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft ist der Schlüssel für mehr Investitionen

Dies ist der falsche Weg. Die Einnahmen dürfen nicht in den Bundeshaushalt fließen sondern müssen unmittelbar der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zur Verfügung gestellt werden.

Nur so ist gewährleistet, dass die Mittel vor dem Zugriff des Finanzministers sicher sind. Solange die Einnahmen aus der Maut in den allgemeinen Haushalt fließen und der Finanzminister über sie verfügen kann, wird sich an der desolaten Finanzierungslage in der Verkehrsinfrastruktur nichts ändern. Die Gelder werden vielmehr zum Stopfen immer neuer Löcher in anderen Bereichen eingesetzt. Das Beispiel Ökosteuern zeigt dies nur allzu deutlich. Die Einnahmen dürfen kein Spielball der Haushaltspolitik sein. Das Nutzungsentgelt muss dem Nutzungszweck zugute kommen.

Zweckbindung der Mittel für den Straßenbau notwendig

Was wir brauchen ist eine vollständige Zweckbindung für die Verkehrsinfrastruktur. Dabei muss die Zweckbindung für den Bundesfernstraßenbau deutlich überwiegen. Nutzerentgelte legitimieren sich nur durch den direkten Bezug zwischen Benutzung und Mittelverwendung. Im Gegensatz zu den Straßenzöllen im Mittelalter ist die moderne Maut an Gegenleistungen gebunden. Nur so kann eine Akzeptanz der Maut bei den Nutzern erreicht werden. Für den Gebührenzahler übernimmt die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft dann die Garantiefunktion, dass nach Abzug der Betreiberkosten der volle Umfang des von ihm gezahlten Nutzerentgelts der Verkehrsinfrastruktur wieder zugute kommt.

Es lässt sich dabei eine einfache Rechnung aufmachen:

Pro Haushaltsjahr sind Investitionen von etwa 5 Mrd. € für den Straßenbau vorgesehen. Zieht man von den zu erwartenden Mauteinnahmen von 3,4 Mrd. € die Systemkosten und die Kosten für die Kompensation bzw. Harmonisierung ab, dann bleiben rund 2 Mrd. € für Investitionen übrig. Addiert man diese zu den im Haushalt vorgesehenen 5 Mrd. € hinzu, kommt man auf 7 Mrd. € für Investitionen in die Straße. Damit könnte in den nächsten 10 Jahren genau das abgearbeitet werden, was nun als vordringlicher Bedarf im Bundesverkehrswegeplan steht, nämlich 70 Mrd. €. **Mit ihren 2 Mrd. € Einnahmen aus der LKW-Maut hätte die VIFG bei der angestrebten Kreditfähigkeit zudem die Möglichkeit einer Geldaufnahme in Höhe von annähernd 10 Mrd. € auf dem Kapitalmarkt. Damit könnte sämtlicher Investitionsbedarf für die Verkehrsinfrastruktur gedeckt werden.**

Nutzenwirkung

Die durch den Finanzmitteleinsatz der VIFG gewährleistete Investition in den Straßenbau wäre auch eine enorme Unterstützung der notleidenden deutschen Bauwirtschaft. Pro 1 Mrd. € Investitionen in die Straße können etwa 24.000 Arbeitsplätze gesichert oder neu geschaffen werden. Darüber hinaus kommt das Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster auf Basis einer Nutzen-Kosten-Analyse zu dem Ergebnis, dass eine Investition von 1 Mrd. € in den Neubau und Ausbau der Straßeninfrastruktur einen volkswirtschaftlichen Jahresnutzen in Höhe von 173 Mio. € bewirkt. Damit hat sich die Investition nach 5,78 Jahren amortisiert. Bei einer durchschnittlichen Nutzungsdauer der Investitionsprojekte von etwa 30 Jahren entsteht so ein volkswirtschaftlicher Bruttonutzen von 5,2 Mrd. € und ein Nettonutzen von 4,2 Mrd. €, den eine Investition in Höhe von 1 Mrd. € über die gesamte Laufzeit erzeugt. Umgekehrt verursacht eine Kürzung von Investitionen in die Straßeninfrastruktur um 1 Mrd. € Nutzenverluste in gleicher Höhe. Für die Schiene sind die Effekte einer Investition in gleicher Höhe um 40 % geringer, was laut Untersuchung der Uni Münster aus den niedrigeren durchschnittlichen Nutzen-Kosten-Koeffizienten von Investitionen in die Schieneninfrastruktur resultiert.

Straße: 1Mrd. € → 0,173 Mrd. € p.a. → 5,2 Mrd. € in 30 Jahren
Schiene: 1 Mrd. € → 0,103 Mrd. € p.a. → 3,1 Mrd. € in 30 Jahren

Quelle: Institut für Verkehrswissenschaft / Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Die österreichische ASFiNAG macht es uns vor

Wie es funktionieren kann, zeigen uns unsere österreichischen Nachbarn. Im Zentrum steht dabei auch dort die Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFiNAG). Der ASFiNAG obliegt die gesamte finanzielle Verantwortung für Betrieb und Ausbau des Autobahnen- und Schnellstrassennetzes. Die Finanzierung des privatwirtschaftlich organisierten Unternehmens erfolgt über zeit- oder streckenabhängige Mauten. Heute finanziert, baut, erhält und betreibt die ASFiNAG mit zwei Töchtern, an denen auch die Bundesländer beteiligt sind (Stichwort Regionalisierung), das gesamte österreichische Autobahnen- und Schnellstraßennetz mit einer Streckenlänge von rund 2.000 km. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass das österreichische Straßennetz im Jahr 2003 von der ASFiNAG um insgesamt ca. 1 Mrd. € neu gebaut und erweitert wurde. Noch nie wurde in der Geschichte Österreichs in dieser Höhe in den Autobahn- und Schnellstrassenbau investiert.

Die staatlichen Entscheidungsträger bleiben in der Pflicht, die Aufkommensneutralität für alle Betroffenen nachhaltig zu gewährleisten und über steuerliche und andere hoheitliche Maßnahmen eine notwendige Kompensation für klar definierte Gruppen, beispielsweise das Bus- und Verkehrsgewerbe, im europäischen Vergleich sicherzustellen. Hierbei bieten sich verschiedene Lösungen an, die der Bund und ggf. die Länder (bei Einbeziehung der Kfz-Steuer) unter Mitwirkung der betroffenen Branchen im Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission prüfen und umsetzen müssen.

Entwicklung der ASFINAG

?seit 1969 Sondermauten bei Pässstrassen

?1982 Gründung der ASFINAG als Finanzierungsgesellschaft

?1996 Kreditrahmen der ASFINAG ausgeschöpft/Maastricht

?1997 ASFINAG wird Managementgesellschaft

- übernimmt Planung, Bau, Betrieb aller Autobahnen und Schnellstrassen

- Eigentum bleibt beim Bund

- Recht auf Fruchtnießung (=Mauterhebung im eigenen Namen) gegen Übernahme der Verbindlichkeiten (5,6 Mrd. €)

?1997 Vignetten für alle Fahrzeuge auf Autobahnen/Schnellstrassen

Sechs Teilstrecken mit Sondermauten für alle Kfz

?2004 streckenbezogene LKW-Maut ab 3,5 t zLGG

Quelle: Pro Mobilität

ASFINAG – Wirtschaftsdaten

?2000 km Autobahn/Schnellstrassen (Anlagevermögen: 17 Mrd. €)

?2003 Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit – 132 Mio. €

?Erlöse 2003 und Vorjahre rund 560 Mio. €

(Weiterberechnung Bauleistungen an Bund 660 Mio. € in 2003)

?Investitionsvolumen (Neu-/Ausbau, Erhaltung)

- 1999: 350 Mio. €

- 2003: 900 Mio. €

- 2005: 1.300 Mio. €

?ASFINAG will Beteiligung an Mauterhebung und Export (Technologieexport nach Mittel- und Osteuropa läuft bereits an)

Quelle: Pro Mobilität

Konsequente Umsetzung einer unabhängigen Finanzierungsgesellschaft ist das Gebot der Stunde

Deutschland hat die Zeichen der Zeit ignoriert. Lange werden wir uns das nicht mehr leisten können, die Alternativen sind aufgezeigt: Eine unabhängige, und zur Finanzierung der laufenden Geschäfte auch inkassofähige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft, die nach Maßgabe des Bundesverkehrsministeriums und anhand des Bundesverkehrswegeplans über anstehende Baumaßnahmen entscheidet und dabei auch verstärkt private Betreiber und Investoren einbinden kann, ist das Gebot der Stunde.

Der Bund kann seine Aufgaben durch die Gesellschaft flexibler erfüllen und die Bauwirtschaft könnte ihre Leistungsfähigkeit bei der privatwirtschaftlichen Finanzierung und Erstellung, sowie beim Betrieb von Verkehrsinfrastruktur stärker als bisher unter Beweis stellen.

Darüber hinaus ist auch eine weitergehende Aufgabenzuweisung an die VIFG denkbar, so könnte sie als Managementgesellschaft die Vermarktung des Gesamtsystems Straße übernehmen und die Entwicklung und Betreuung von neuen Betreibermodellen voranbringen. In der zukünftigen Perspektive könnten der VIFG auch die Mittel aus dem Haushalt für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Bundesfernstrassen zur Verfügung gestellt werden. Damit hätten wir eine solide Grundlage geschaffen, die anstehenden Herausforderungen zu meistern.