

Finanzierung von Straßeninfrastruktur

Status Quo und Perspektiven

Stefan Gerwens

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

15. August 2013

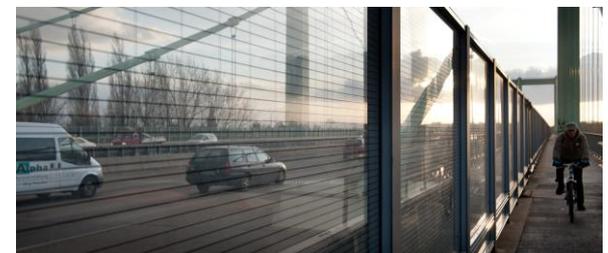
- (1) Qualität der Straßennetze in Deutschland
- (2) Status Quo der Finanzierung
- (3) Perspektiven der Finanzierung
- (4) Ausblick

(1) Qualität der Straßennetze in Deutschland

- **Schlüsselrolle für Mobilität**
- **Zustand der Straßen**
- **Engpässe und Lückenschlüsse**
- **Straßenverkehr wird nachhaltiger**

Straße mit Schlüsselrolle für Mobilität

- Leistungsträger im motorisierten Güter- (70%) und Personenverkehr (85%)
 - Zubringer- und Verteilfunktion für Bahn, Schiff und Flugzeug
 - Basis für Rad- und Fußgängerverkehr
 - Kaum zu ersetzen im ländlichen Raum und in der Güternahversorgung
 - Multimodalität und demografischer Wandel ändern Anforderungen, nicht tragende Rolle
- ⇒ Straßennetze sind die Grundlage eines integrierten Verkehrssystems



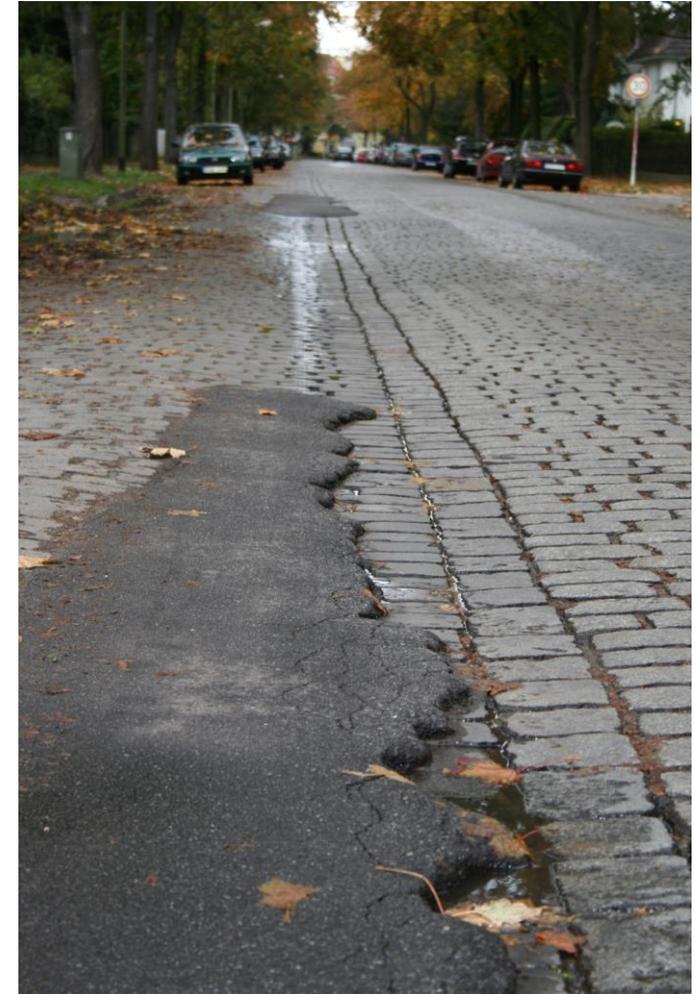
Zustand der Straßen

Bundesfernstraßen

- BAB 12.819 km, BStr 39.700 km
- Überwiegend in 60/70er Jahren gebaut
- Fahrbahnen: 20 % der BAB und 40 % der Bundesstraßen in schlechtem Zustand
- Keine systematischen Erhebungen zum Substanzwert

Kommunal-/ Landesstraßen

- Landes-/Kreisstraßen 178.300 km
Kommunale Straßen ca. 450.000 km
 - Eher größerer Anteil mit Mängeln
- ⇒ Hoher Sanierungs-/Modernisierungsbedarf
⇒ Geringe Transparenz über Zustand
⇒ Strateg. Erhaltungsmanagement selten



Brückensperrungen belastet Nutzer mit hohen Zusatzkosten

Bsp. Bundesfernstraßen

- 47 % der Brückenfläche 2011 „noch ausreichend“ oder schlechter
 - 45% der Brückenfläche von 1960-80 \Rightarrow Grundsanie rung/ Ersatzneubau (Bsp. A 1, A 3, A 8, A 45, Köhlbrandbrücke, Stadtautobahn Berlin)
 - Lkw-Sperrung der Rheinbrücke A 1 bei Leverkusen mit gesamtwirtschaftlichen Kosten von rund 80 Mio. € (3 Monate)
 - Lange Umwegfahrten für Schwertransporte
 - BMVBS schätzt bis zu 7 Mrd. € über 5 - 7 Jahren notwendig (Nachrechnung)
 - Etatansatz soll auf rd. 650 Mio. €/Jahr steigen (2009 noch 345 Mio. €)
- \Rightarrow Großer Bedarf an vorausschauender Planung und Finanzierung



Brückensperrungen belastet Nutzer mit hohen Zusatzkosten



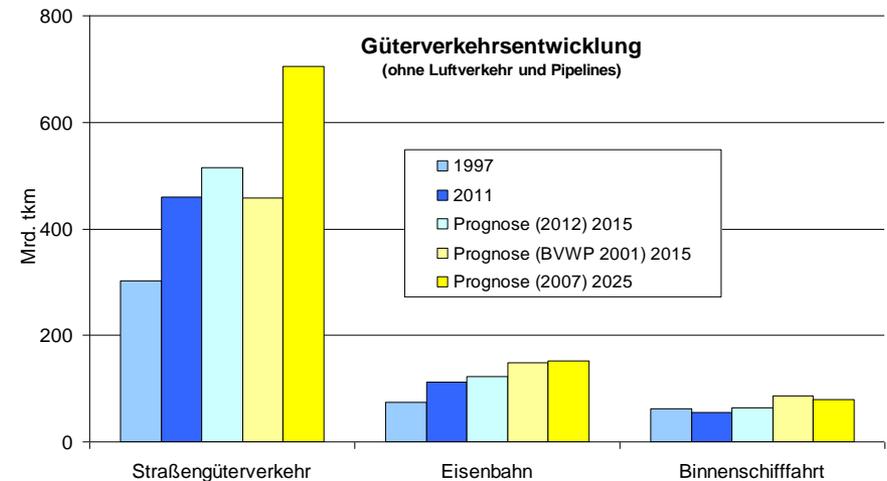
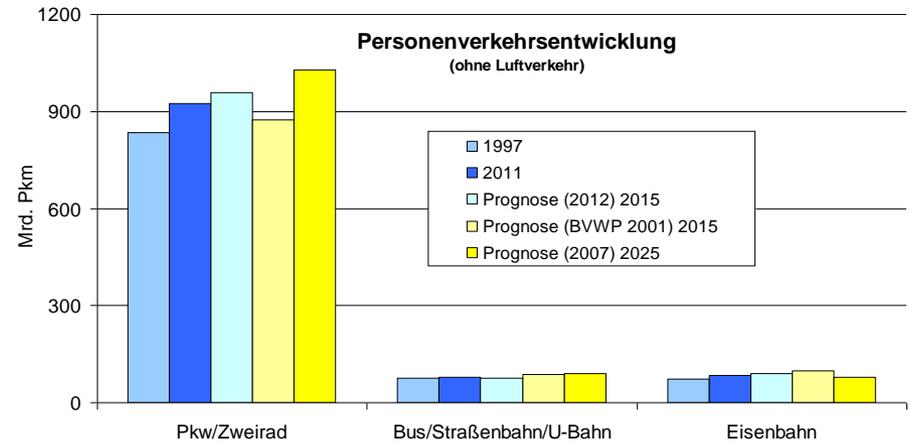
Studie: Gesamtwirtschaftliche Bewertung der Sperrung der A1-Rheinbrücke bei Leverkusen für den Lkw-Verkehr

- Modellrechnung zum volkswirtschaftlichen Schaden durch die Verlagerung des Lkw-Verkehrs anhand verschiedener Szenarien
- Zusätzliche Betriebskosten (z.B. Personalkosten, Kraftstoffverbrauch, Fahrzeugverschleiß, Lkw-Maut) sowie Staukosten, Unfall-, Umwelt- und Lärmkosten auf den Ausweichstrecken
- 0,5 bis 1,2 Millionen Euro pro Tag volkswirtschaftlicher Verlust bei vollständiger Verlagerung auf sechs- bzw. vierstreifige Autobahnen
- Aus Sicht von Pro Mobilität volkswirtschaftliche Kosten in Höhe von 60 bis 80 Mio. Euro während dreimonatiger Sperrung

Weitere Informationen zur Studie und Download:

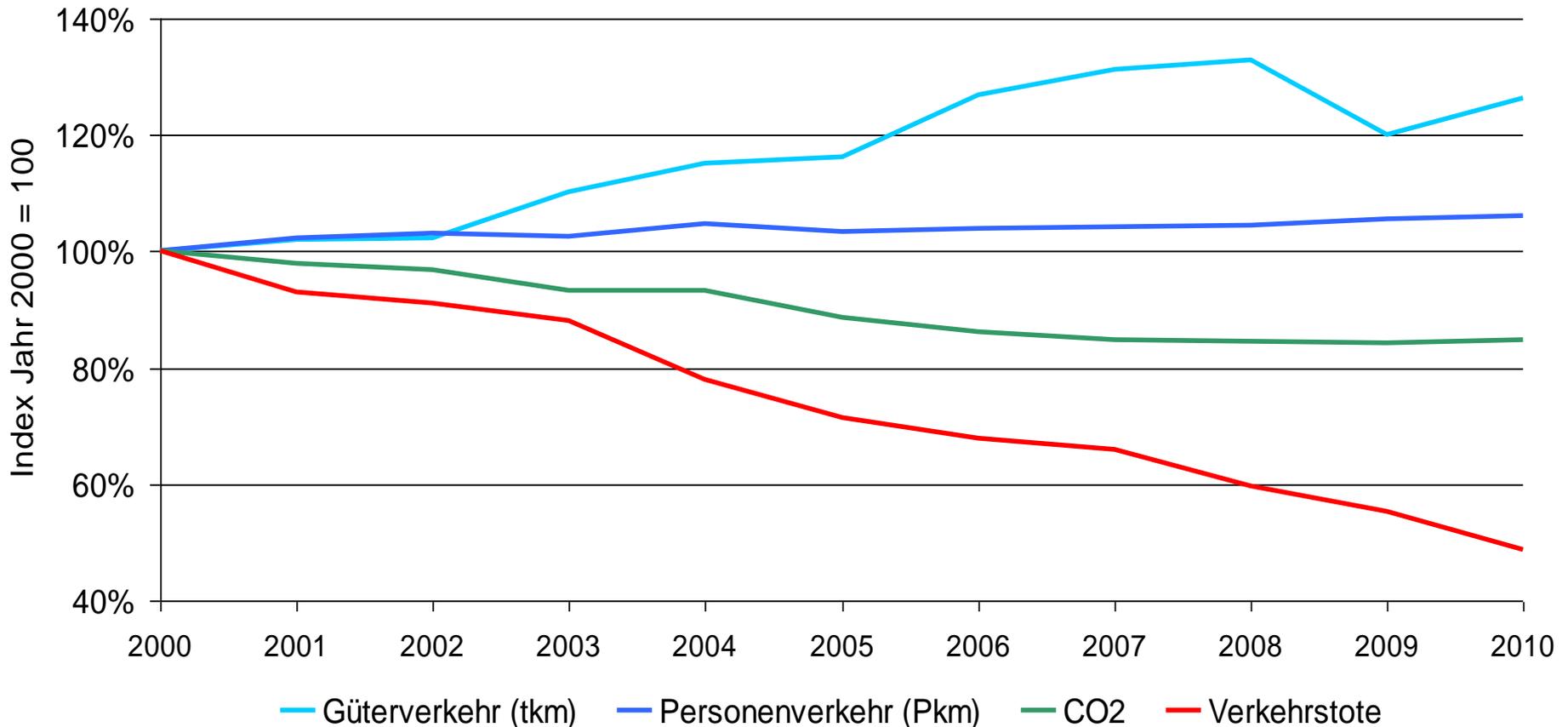
<http://www.promobilitaet.de/presse/pressemeldungen-2013-pro-mobilitaet-initiative-fuer-verkehrsinfrastruktur/studie-zur-sperrung-der-volkswirtschaftlichen-kosten-der-a1-brueckensperrung-bei-leverkusen>

Engpässe und Lückenschlüsse 600.000 km Staus/ weiteres Wachstum



Straßenverkehr wird nachhaltiger, Infrastruktur kann dazu beitragen

Verkehrsleistung, Verkehrssicherheit, CO2-Emissionen



Quellen: DIW, UBA, Eigene Berechnungen

Hoher Modernisierungsbedarf in deutschen Straßennetzen



- Straßennetze werden auf Verschleiß gefahren, vielerorts Grundsanie rung/ Ersatzneubau notwendig (Risikofaktor Brücken)
 - BVWP 2003 bei Neu-/Ausbau zwei Jahrzehnte in Verzug, stärkere Prioritätensetzung notwendig (große Achsen, Wachstumsregionen)
 - Technischer Fortschritt eröffnet vielfältige Optionen zur effizienteren Nutzung der Infrastruktur (Alternativen zu baulichen Lösungen)
 - Infrastruktur wichtiges Handlungsfeld für mehr Verkehrssicherheit (Ausgestaltung Bundes- und Landesstraßen, Lkw-Stellplätze, IVS)
 - Multimodalität, neue Antriebs-/ Energiekonzepte, Renaissance des Fahrrads und demografischer Wandel erfordern moderne Straßen
- ⇒ Deutschland fällt bei Qualität der Verkehrsinfrastruktur in Standortrankings zurück. Es ist Zeit, gegenzusteuern!

(2) Status Quo der Finanzierung

- **Investitionsbedarf**
- **Investitionslinie Fernstraßen**
- **Kommunale Investitionen**
- **Baupreientwicklung**
- **Anlagevermögen der Straßen**

Jährlicher Investitionsbedarf der Straßennetze

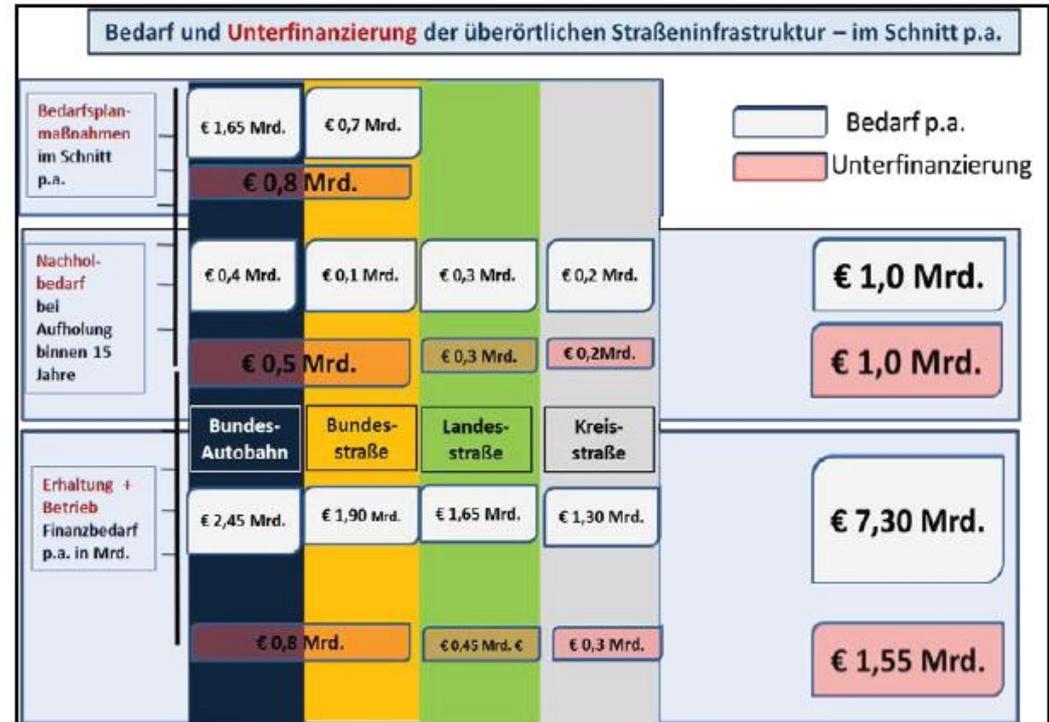
Daehre-Kommission

- Erhalt + Betrieb (\neq Investitionen)
- Neu-/Ausbau nur teilweise

Pro Mobilität (Investitionen)

- Bundesfernstraßen
 - Bedarf 8,0 Mrd. € p.a.
 - Lücke: 3,0 Mrd. € p.a.
- Landesstraßen
 - Bedarf 1,7 Mrd. € p.a.
 - Lücke: 0,5 Mrd. € p.a.
- Kreis-/Gemeindestraßen
 - Bedarf 8,0 Mrd. € p.a.
 - Lücke: 3,0 Mrd. € p.a.

⇒ **Investitionslücke mind. 6,5 Mrd. € p.a.**

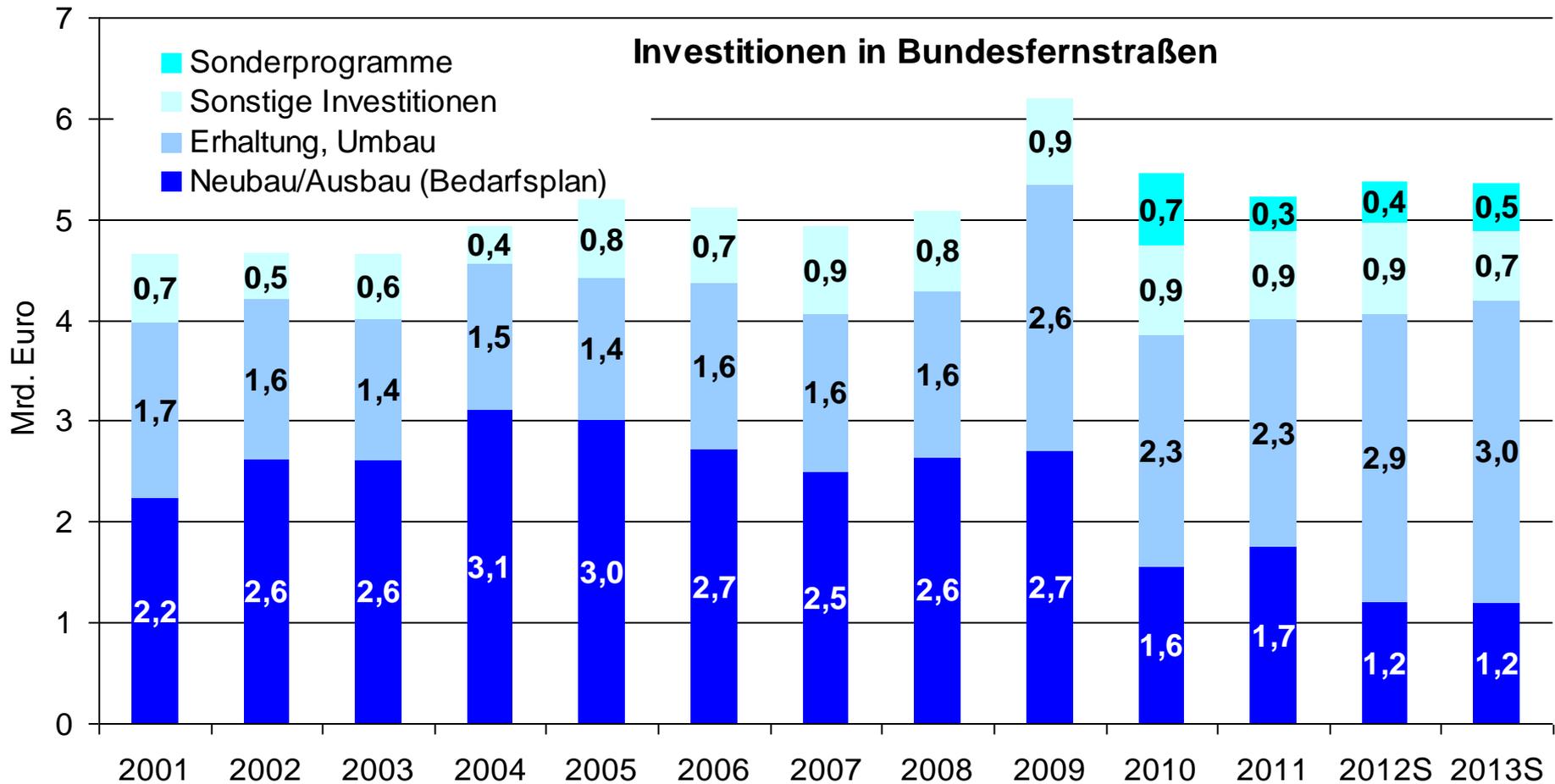


Quelle: Daehre-Kommission 2012*

* Zusätzl. Gemeindestr. (nur Erhalt/Betrieb):
Bedarf: 4,95 Mrd. €/Jahr
Lücke 0,95 Mrd. €

Mittelverteilung im Fernstraßenetat

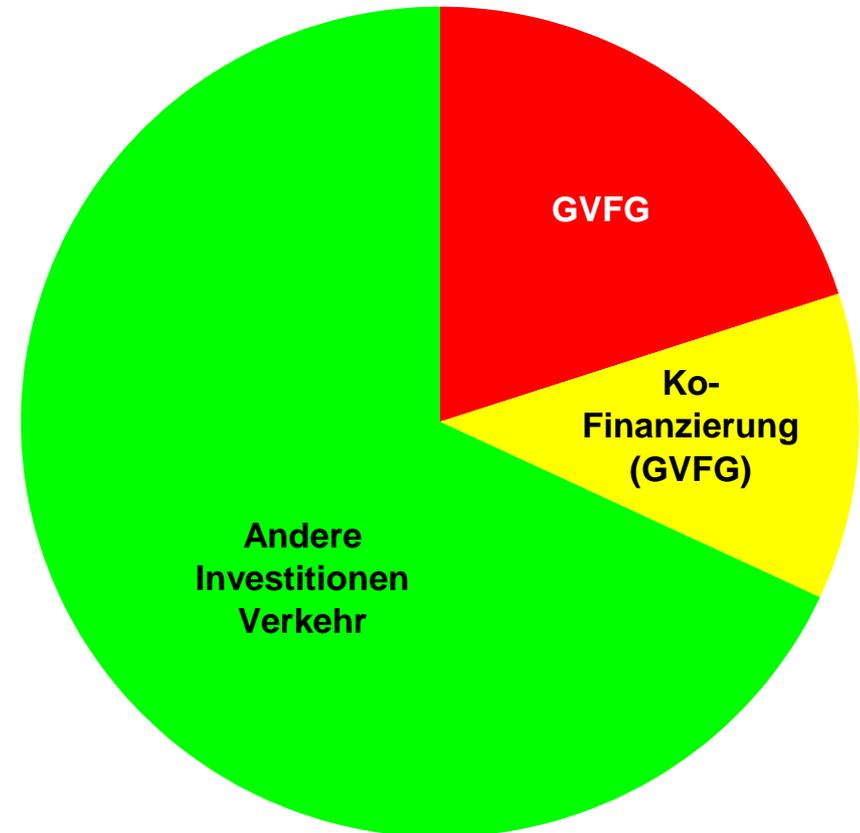
Verschiebung zu Erhaltung/ sonst. Investitionen



Quellen: BMVBS vschd. Jahrgänge, Dt. Bundestag 2012

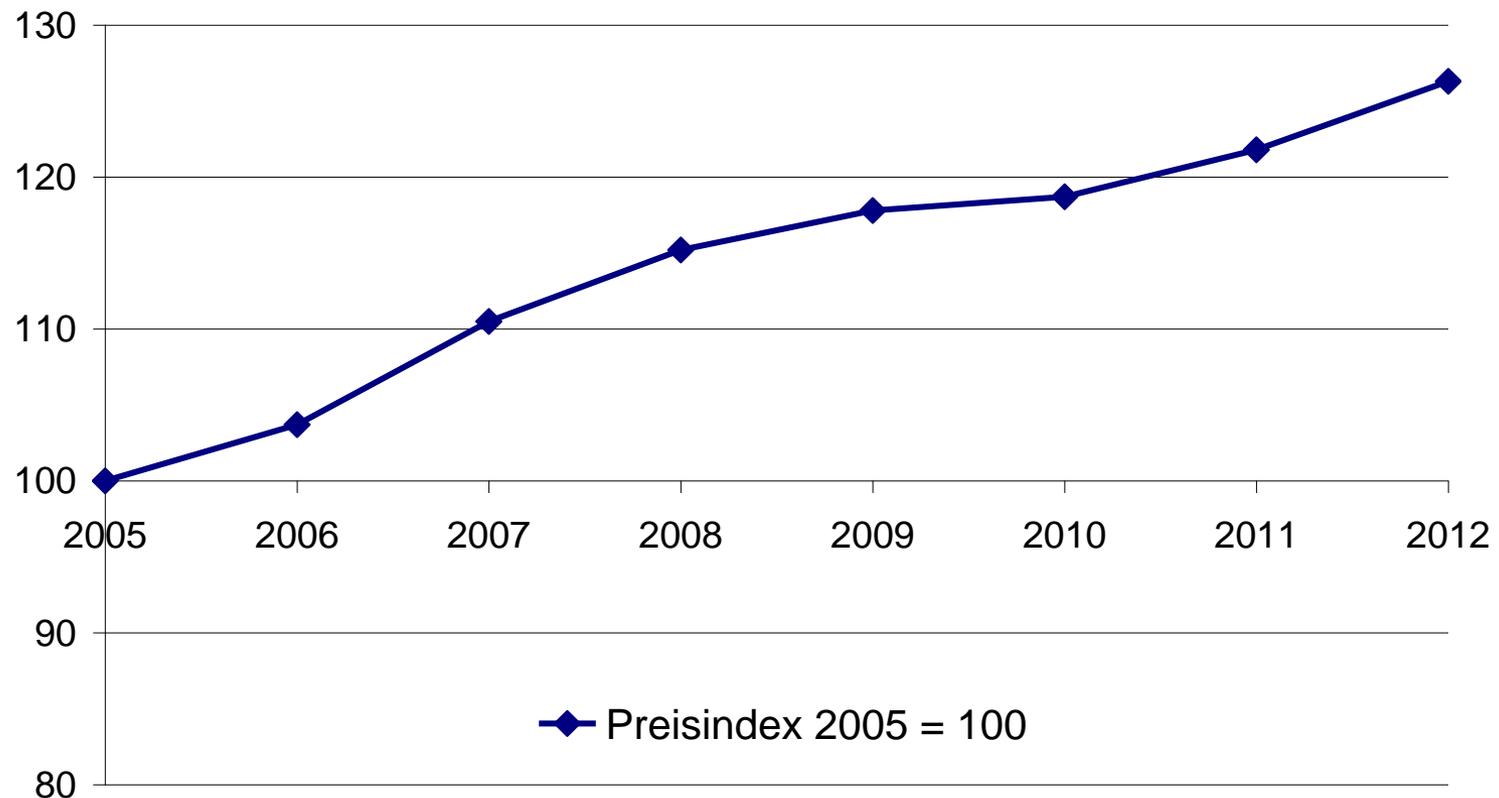
Investitionen in kommunale Straßen nur Hälfte des Bedarfs

- Straßen und Verkehr größter kommunaler Investitionsbereich (ca. 6,5 Mrd. € jährlich) mit hohem Rückstau (25 Mrd. €)
- Reine Straßenbauausgaben ca. 4 Mrd. € pro Jahr
- Trotz steigender Einnahmen tendenziell weiter sinkend
- Einführung der Doppik offenbar ohne wesentliche Veränderung

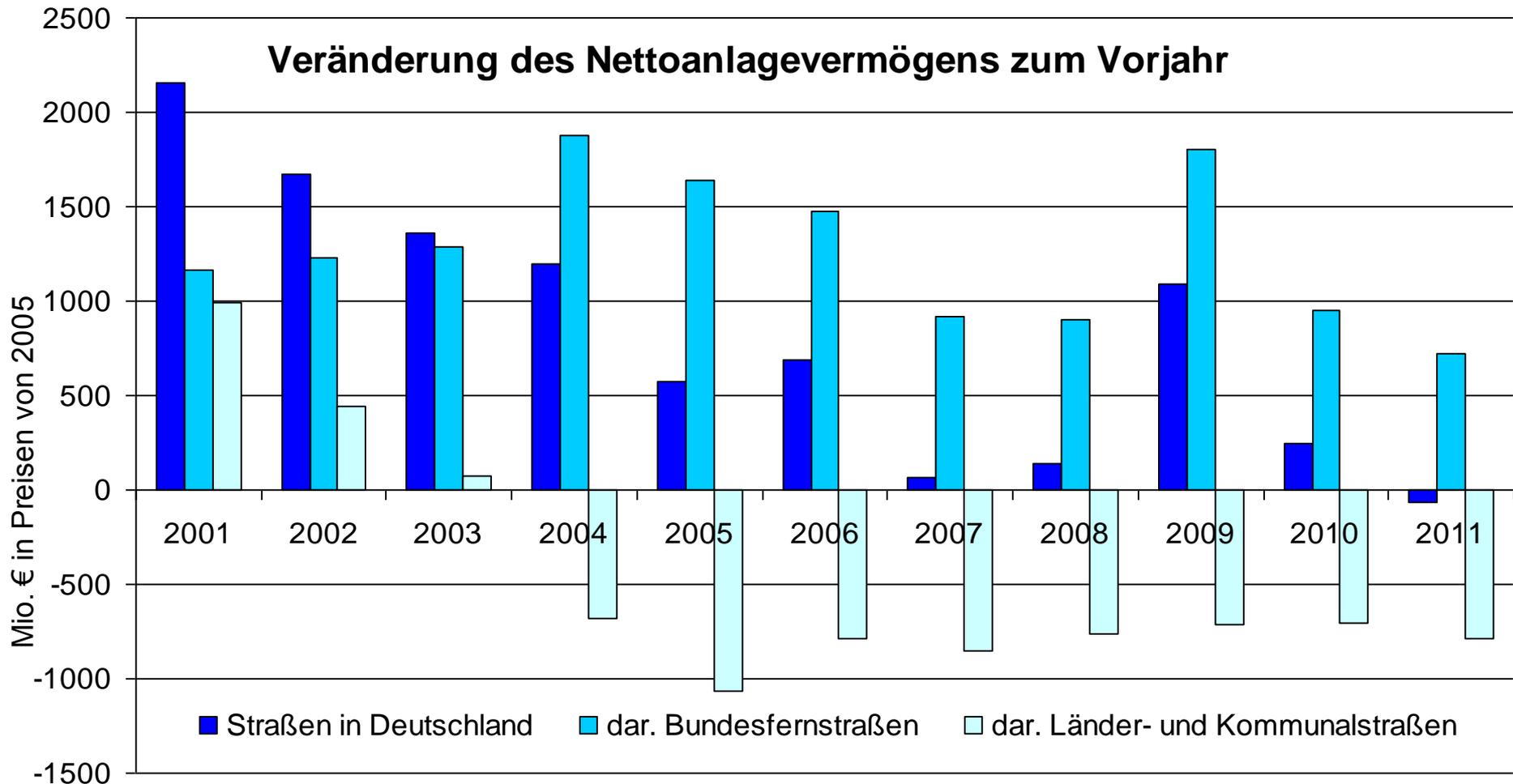


Baupreisanstieg höhlt Budgets aus (zusätzl. höhere Projektkosten durch Auflagen)

Preisindex Straßenbau +26 % seit 2005



Zeitwert der Straßen in Deutschland 2011 erstmals gesunken



Quelle: DIW 2013

Hohe Abhängigkeit der Straßen von Investitionsbereitschaft der Politik



- Investitionen zu niedrig, real bestenfalls stagnierend und überwiegend von öffentlichen Haushaltsmitteln abhängig
- Festhalten an Kameralistik (Bund) und Auftragsverwaltung erschwert effizienzfördernde Strukturen (Lebenszyklus, Assetmanagement)
- Effiziente Erhaltung erfordert verlässlich planbare Finanzierung
- Schuldenbremse klammert Vermögensentwicklung aus
- Mit Föderalismusreform Rückzug des Bundes aus der Ko-Finanzierung kommunaler Verkehrswege eingeleitet (Länder?)
- Spezifische Abgaben des Straßenverkehrs (Kfz-, Energie-(Mineralöl-) Steuer, Lkw-Maut) fließen vollständig dem Bund zu
- Investitionsfähigkeit der Kommunen driftet auseinander/ begrenzte eigene Lösungsmöglichkeiten

⇒ ***Investitionen nach Kassenlage, nicht nach Bedarf oder Effizienz***

(3) Perspektiven der Finanzierung

Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen



Rahmenbedingungen

- Alljährlich 53 Mrd. € spezifischer Abgaben des Straßenverkehrs
- Schuldenbremse verlangt Eigenverantwortung und Haushaltsdisziplin
- Politik zurückhaltend bei Ausgliederung der Finanzierung aus Etat
- Bessere Finanzausstattung erfordert steigende Wahrnehmung des Investitionsbedarfs und der Wirtschaftsrelevanz beim Wähler
- Zunahme der Investitionsbereitschaft (Bund), Finanzierung offen
- Kommissionen (Daehre, Bodewig) suchen nach Konsens

Handlungsmöglichkeiten

- Option A Effizienter werden
- Option B Zusätzliche Investitionen aus vorhandenen Budgets
- Option C Zusätzliche Investitionen aus höheren spezif. Abgaben

Option A: Effizienter Investieren



Beschaffung/ Bewirtschaftung

- Bund-Länder-Verwaltungen optimieren (Transparenz, Benchmarking)
- Kosten über den Lebenszyklus optimieren (Managementsysteme)
- Herkömmliche Beschaffung durch ÖPP dem Wettbewerb aussetzen

Aus- und Neubauvorhaben

- Priorität für Vorhaben von hohem verkehrlichen Nutzen
- Bei begrenztem Kapazitätsbedarf Telematik verstärkt nutzen

Finanzierung

- Finanzierung von Etatschwankungen unabhängiger machen (Kreisläufe)
- Planung und Finanzierung überjährig aufeinander abstimmen

⇒ ***Effizienter zu investieren ein Muss, aber allein nicht ausreichend***

Option B: Zusätzliche Investitionen aus vorhandenen öfftl. Budgets



- Wird es vom Wähler honoriert (Wählerstimmenmaximierung)?
 - Mittelkonkurrenz zu Sozialausgaben (Elterngeld)
 - Steigende Staatseinnahmen
(2005: 450 Mrd. € / 2013: 600 Mrd. € / 2017: 700 Mrd. €)
 - Zweckbindung MinÖlsteuer für Straßenbau in jedem HH-Gesetz erweitert
 - Wahlprogramme Bundesebene
 - SPD: 2 Mrd. € p.a. für Infrastruktur aus Vermögensbesteuerung
 - CDU: 1,25 Mrd. € p.a. für Fernstraßen zusätzlich (Programmwurf)
 - Länder und Kommunen: Wenig Transparenz gegenüber dem Wähler
- ⇒ Stärken: keine (direkte) zusätzliche Belastung der Verbraucher/ Wirtschaft; direkt verfügbar; keine Erhebungskosten
- ⇒ Schwächen: Dauerhaftigkeit höherer Investitionen (bisherige Erfahrungen); begrenzte Umsetzbarkeit in vielen Kommunen

Aspekte einer Mautausgestaltung

Gebührenpflichtiges Netz <ul style="list-style-type: none">• Autobahnen u./o. Bundesstraßen• Gesamtes Straßennetz• City-Maut• Ausweichverkehr	Mautpflichtige Kfz <ul style="list-style-type: none">• Lkw > 12 t zLGG• Busse• Leichte Nutzfahrzeuge• Pkw und Zweiräder
Gebührenhöhe <ul style="list-style-type: none">• Wegekosten• Differenzierung nach Emissionen, Zeit und Ort• Zusätzlich externe Kosten	Einnahmenverwendung <ul style="list-style-type: none">• Etat-intern oder -extern• Straße – Verkehrsinfrastruktur – Verkehr – Etat (Zweckbindung?)• Kompensation Abgabepflichtiger• Erhebungskosten

- Kriterien:**
- o Technische Umsetzbarkeit/ Wirtschaftlichkeit
 - o Akzeptanz: Kostenbelastung, Datenschutz
 - o Beitrag zum Erreichen der Ziele

Auswirkungen einer Mautausweitung

Wegekostenverteilung 2008

Wegekosten 2008 (in Mrd. Euro)	Autobahnen	Bundes- straßen	Fernstraßen gesamt
Bruttoanlagevermögen	172,1	180,9	353,0
Nettoanlagevermögen	114,9	98,0	212,9
Wegekosten	11,0	9,0	20,0
▪ Kapitalkosten	8,4	7,2	15,6
(Zinsen)	5,3	4,5	9,8
(Abschreibung)	3,1	2,7	5,8
▪ Erhaltung und Betrieb	2,6	1,8	4,4
Kosten Mrd. Euro/ Ø Euro je km			
▪ Motorräder	0,03 / 0,02	0,09 / 0,03	0,12
▪ Pkw und Kombi	5,31 / 0,03	5,71 / 0,05	11,02
▪ Lieferwagen	0,37 / 0,03	0,26 / 0,05	0,63
▪ Busse	0,09 / 0,09	0,14 / 0,14	0,23
▪ Lkw bis 12 t	0,36 / 0,06	0,35 / 0,09	0,71
▪ Lkw ab 12 t	4,84 / 0,17	2,47 / 0,28	7,31
Quelle: IWW/ Protrans			

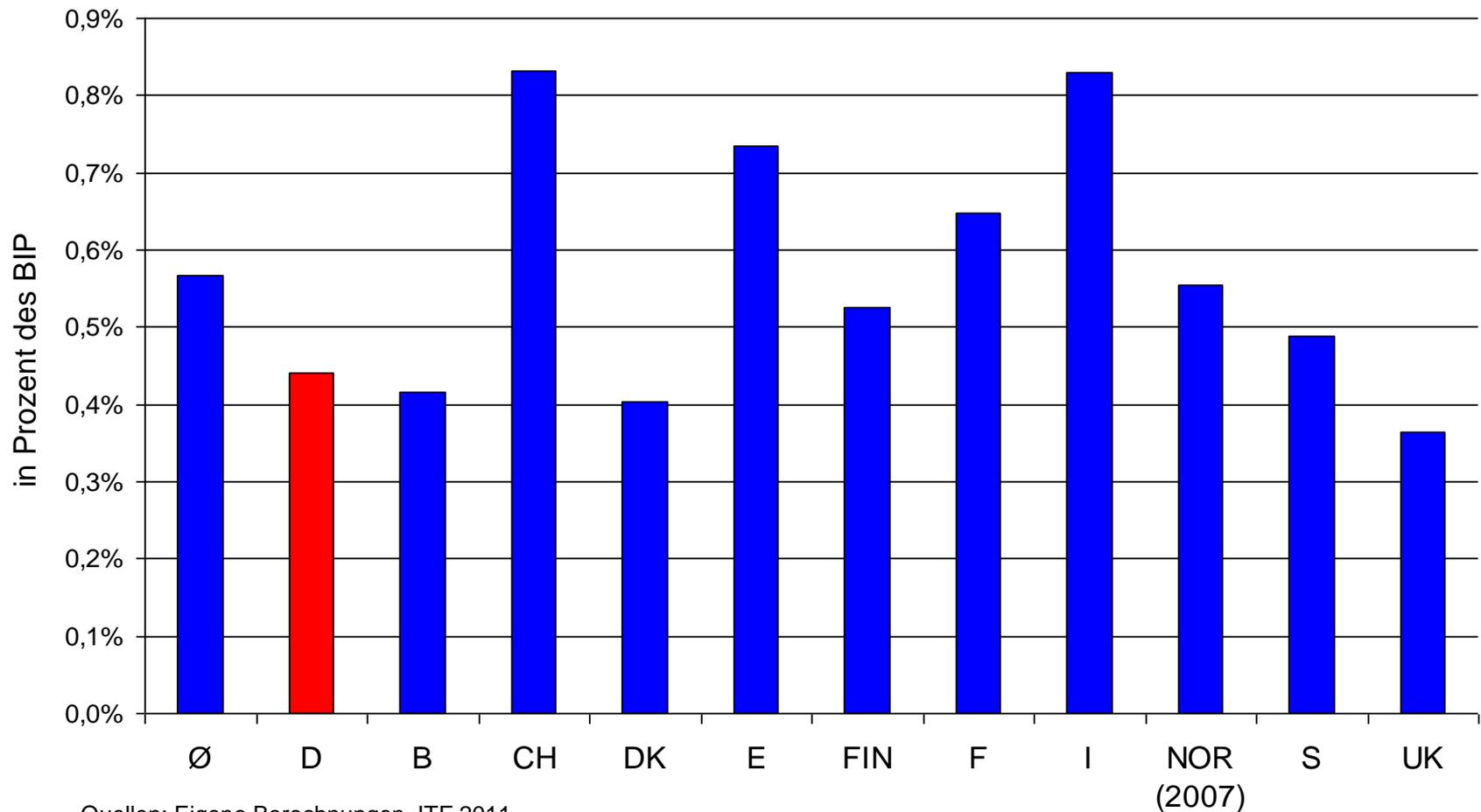
Option C: Zusätzliche Investitionen aus höheren spezifischen Abgaben



- Entzieht Verbrauchern/ Unternehmen finanzielle Mittel
 - Abwägung unter Einschluss vorhandener Abgaben
 - Straßenbenutzungsgebühren für Pkw politisch/ öffentlich polarisierend
 - Länder und Kommunen wollen Beteiligung an Aufkommen (Daehre)
 - Ziele prägen Ausgestaltung/ Einnahmenbeginn
 - Bisher keine institutionelle Absicherung außerhalb vom Etat (VIFG)
 - Zweckbindung von Mautaufkommen für Straße oder alle Verkehrswege?
 - Wahlprogramme von SPD und Grünen explizit für Lkw-Maut auf Bundesstraßen (perspektivisch alle Straßen) (Grüne auch externe Kosten)
- ⇒ Stärken: Zweckbindung (Ausgestaltung); Dauerhaftigkeit höherer Investitionen aus Gebühr besser abzusichern (Erfahrungen Lkw-Maut?)
- ⇒ Schwächen: zusätzliche Belastung der Verbraucher/ Wirtschaft; Gebührenaufkommen nicht direkt verfügbar, Erhebungskosten

Gesellschaftlichen Stellenwert von Infrastruktur verbessern

Anteil der Investitionen in Straßen am Bruttoinlandsprodukt 2008



Quellen: Eigene Berechnungen, ITF 2011

- Effizientere Strukturen politisch durchsetzen
- Steigende Steuereinnahmen für höhere Investitionen nutzen
- Jegliche Zweckbindung Frage des politischen Willens
- Stärkung der Haushaltsunabhängigkeit (mehrjährige VIFG-Budgets)
- Bei politischer Entscheidung für Ausweitung der Abgaben:
 - Vollständige Zweckbindung des Nettoaufkommens für Straße (Beitrag zur Stärkung anderer Verkehrssysteme aus Energiesteuer)
 - Höhere Investitionen für andere Verkehrswege aus öfftl. Budgets
 - Volle Zusätzlichkeit des zusätzlichen Mautaufkommens
 - Direkter Zufluss der Gebühren an VIFG (vorerst: mehrjährige Zuweisung)
- Reform der Auftragsverwaltung für Bundesfernstraßen
- Föderalismusreform III: Investitionsfähigkeit aller Kommunen stärken

(4) Ausblick

- **Mobilität im Wandel braucht modernisierte, integrierte Verkehrsinfrastruktur**
 - **Bereitschaft in der Politik zur Stärkung der Investitionen gestiegen**, aber noch nicht gefestigt
 - Teile der Politik tun sich schwer, **von Infrastruktur als Belohnungsinstrument** abzulassen (Ortsumgehung, etatunabhängige Erhaltung)
 - **Wille zur Mehrbelastungen des Lkw durch Mautgebühren** bei allen Parteien
 - Länder und Kommunen wollen mit „**Straße finanziert Verkehr**“ (zu)viel
 - **Ausweitung der Lkw-Maut auf externe Kosten politisch wahrscheinlich** (Vorentscheidung zugunsten der lenkenden Maut?)
 - Die **Anlastung von Infrastruktur- und externer Kosten** nach bisheriger Methodik im gesamten Netz hätte starke räumliche Verwerfungen zur Folge
- ⇒ **Mischkonzept aus allen drei Optionen wahrscheinlich**
- ⇒ **Mittelfristig nur Teillösungen für Investitionslücken**
- ⇒ **Kritisch: Kommunen brauchen veränderte föderale Finanzbeziehungen**



Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 154, 10117 Berlin

E-Mail: gerwens@promobilitaet.de

<http://www.promobilitaet.de>