

Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig

Institut für Verkehrswissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Öffentliche Anhörung - Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

„Infrastrukturgesellschaft Verkehr“

27.03.2017, Berlin

Stellungnahme

Mit der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Gründung einer überwiegend mautfinanzierten „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ (Bundesfernstraßengesellschaft) lassen sich erhebliche Defizite beseitigen, die spätestens seit dem Abschlussbericht der „Regierungskommission Infrastrukturfinanzierung“ (Pällmann-Kommission) im Jahr 2000 für die Fernstraßen diagnostiziert und beklagt werden: ihre systematische Unterfinanzierung sowie massive Erhaltungsdefizite und zunehmende Überlastungen und Staus im Bestandsnetz durch Fehlallokation. Ursache für diese Probleme sind die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen traditionell erfolgt, nämlich ihre jährliche Finanzierung aus dem Bundeshaushalt und das System der Bundesauftragsverwaltung.

Durch die Jährlichkeit der Finanzierung geraten langfristig ausgerichtete Maßnahmen in Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage, wodurch sich Investitionsprojekte und notwendige Erhaltungsmaßnahmen verzögern und erheblich verteuern. Gleichzeitig besteht Konkurrenz mit anderen Etatposten des Bundeshaushalts, wobei der Verkehrsetat auf eine politische Rationalität trifft, die im Zweifelsfalle gegen Infrastrukturinvestitionen spricht. Grund ist die ausgeprägte Präferenz der meisten Wähler für Gegenwartskonsum, was bedeutet, dass gegenwärtige Bedürfnisse und die mit ihrer Befriedigung verbundenen Nutzen und Kosten höher bewertet werden als zukünftige Bedürfnisse. Ihren Ausdruck findet diese Vorliebe für die Gegenwart in einer positiven Zeitpräferenzrate, mit der die zukünftigen Nutzen und Kosten diskontiert werden und die daher weltweit bei der Bewertung öffentlicher Investitionsprojekte – etwa auch im Bundesverkehrswegeplan – Anwendung findet.

Investitionen in Fernstraßen entsprechen dieser Gegenwartsvorliebe gerade nicht. Denn in der Gegenwart fallen zunächst vor allem hohe Kosten für Planung, Ausbau, Neubau und Erhaltung der Maßnahmen an, während die Nutzen erst in der Zukunft entstehen, sich über eine Lebensdauer von 30 bis 80 Jahren hinweg verteilen und zudem für den Einzelnen unsicher sind. Politische Entscheidungen zugunsten von Investitionen werden daher traditionell von den Wählern weniger honoriert als öffentliche Konsumausgaben. Um ihre Wahlchancen zu sichern, wird sich die Politik daher im Zweifelsfalle kurzfristig gegen Investitionsausgaben entscheiden. Das gilt umso mehr, je weniger Mittel im Haushalt zur Verfügung stehen, je älter die Wähler sind und je mehr von ihnen von staatlichen Transfers und Subventionen abhängen. Die Politik unterliegt hier einem „Zeitinkonsistenzproblem“, denn allen öffentlichen Bekundungen zufolge ist ihr zwar offensichtlich die langfristige Bedeutung einer funktionsfähigen Verkehrsinfrastruktur bewusst, kurzfristig entscheidet sie sich jedoch dagegen.

Wählerstimmenkalküle sind auch verantwortlich für die Vernachlässigung von Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen. Sie verursachen für die Nutzer zunächst vor allem Beeinträchtigungen durch Umleitungen und Staus. Auch entstehen Zustandsverschlechterungen der Infrastruktur über längere Zeiträume hinweg und werden daher von den Nutzern anfangs kaum bemerkt. Da zudem erwartet wird, dass vorhandene Verkehrswege ihre Funktionstüchtigkeit „gleichsam von selbst“ behalten, lässt sich ein politischer Ertrag aus Erhaltungsmaßnahmen kaum ziehen. Vor allem auf regionaler Ebene besteht daher für die Politik ein Anreiz, die vorhandenen Mittel eher in sichtbare Neubaumaßnahmen im Wahlkreis zu investieren, auch wenn diese weniger dringlich sind.

Möglichkeiten dazu bieten die politische Einflussnahme bei der Verabschiedung des Bedarfsplanes, vor allem aber die Institution der Bundesauftragsverwaltung mit ihrem anreizverzerrenden System des Auseinanderfallens von Ausgabenverantwortung (Bund) und Aufgabenwahrnehmung (Länder). Wie der Präsident des Bundesrechnungshofs und der Gesetzesentwurf darlegen, besitzt der Bund aufgrund von Informationsasymmetrien und grundgesetzlich begrenzten Kompetenzen nur ungenügende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern, die ihre Freiräume bei der Projektumsetzung vor Ort für ihre Interessen nutzen und damit die Bereitstellungsentscheidungen des Bundes unterlaufen. Verstärkend wirkt dabei die Verpflichtung der Länder, die Verwaltungsausgaben für ihr Personal und ihre Gebäude selbst zu tragen. Um Kosten zu sparen, reduzieren viele von ihnen daher über Jahre hinweg ihren Personalbestand mit der Konsequenz, dass sich Bauabläufe verzögern, Maßnahmen verteuern und vorhandene Mittel mangels baureifer Projekte in weniger dringliche Verwendungen fließen.

Die Beseitigung all dieser Mängel erfordert umfangreiche ordnungspolitische Veränderungen. Dabei sprechen ökonomische Argumente und internationale Erfahrungen gegen einen Nirwana-Ansatz, der eine materielle Privatisierung der Bundesfernstraßen vorsieht. So muss der Staat in jedem Falle die Letztverantwortung in Form der übergeordneten Planung und Genehmigung behalten. Auch ist er weiterhin zuständig für die Versorgung strukturschwacher Regionen mit Infrastruktur. Reformbedarf besteht vielmehr bei der Herauslösung der Infrastrukturfinanzierung aus der Jährlichkeit des Bundeshaushalts und der Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung. Beides lässt sich durch die Gründung einer weitgehend nutzerfinanzierten öffentlichen Bundesfernstraßengesellschaft in privater Rechtsform bewältigen, wie sie im Folgenden skizziert wird:

- Die Bundesfernstraßengesellschaft ist verantwortlich für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung der Fernstraßen, wobei sie sich zunächst nach dem Bundesverkehrswegeplan richtet und an wirtschaftlichen Grundsätzen, wie Allokations- und Kosteneffizienz, orientiert. Mit einzelnen Aufgaben können Private beauftragt werden. Im Zeitablauf kann die Gesellschaft auch eigene Maßnahmen planen, die aufgrund des umfangreichen deutschen Fernstraßennetzes allerdings aus immer weniger Neubauprojekten bestehen dürften.
- Zur Nutzerfinanzierung der Fernstraßen werden alle Fahrzeuge herangezogen. Darüber hinaus kann die Gesellschaft Kredite aufnehmen, für die der Bund haftet. Projekte, bei denen aus politischen Gründen auf kostendeckende Gebühren verzichtet wird, sind aus Haushaltsmitteln zu finanzieren. Neben der bereits bestehenden Maut für Lkw ab 7,5 t können aus Kostengründen für die anderen Fahrzeuggruppen zunächst Vignetten eingeführt werden, so dass zwei unterschiedliche Mautsysteme nebeneinander bestehen. Auf absehbare Zeit sollten sie durch fahrleistungsabhängige Gebühren ersetzt werden. Diese erlauben nicht nur eine verursachergerechtere Anlastung der Kosten, sondern liefern über das streckenbezogene Mautaufkommen gleichzeitig Signale für bedarfsgerechte Investitionen und ermöglichen die Anlastung externer Kosten, wie das gegenwärtig schon bei der Lkw-Maut geschieht. Darüber

hinaus befreien sie die privaten Nutzer von ihrer Fiskalillusion, die eine scheinbar kostenlose Bereitstellung von Straßen suggeriert und daher zur Artikulation eines ineffizienten Bedarfs bis zur Sättigungsmenge führt.

- Die Höhe der Nutzungsgebühren wird von der Gesellschaft und dem Bundesverkehrsministerium festgelegt. Sie richtet sich nach den Bereitstellungskosten, d.h. den Abschreibungen, Kapitalkosten und Kosten für den laufenden Betrieb, wie es bereits die Wegekostenrichtlinie der EU für schwere Nutzfahrzeuge vorsieht. Bei der Berechnung ist zudem eine angemessene (risikoangepasste) Kapitalverzinsung und/oder Gewinnmarge anzusetzen. Für die Mautermittlung sind dementsprechend kalkulatorische Kosten zugrunde zu legen, die unbeeinflusst durch handelsrechtliche Vorschriften den ökonomischen Werteverzehr an Produktionsfaktoren berücksichtigen.
- Die Eigenschaften von Fernstraßen als nicht-bestreitbare natürliche Monopole erfordern zumindest bei privatwirtschaftlich organisierter Bereitstellung eine Regulierung der Mauthöhe durch die Bundesnetzagentur. Mit einer solchen Maßnahme sollen die Nachfrager vor Ausbeutungsmisbrauch durch überhöhte Preise geschützt werden (§ 19 GWB), ohne den betreffenden Unternehmen eine angemessene Rendite zu verweigern. Dies entspricht auch der Vorgehensweise bei der Eisenbahninfrastruktur, die Parallelen zu den Bundesfernstraßen aufweist. Sie wird nahezu allein von der DB Netz AG unternehmerisch betrieben, befindet sich vollständig im Besitz des Bundes und finanziert sich durch Einnahmen aus Trassenentgelten, Schuldenaufnahme und staatliche Zuschüsse. Obwohl sie sich in starkem intermodalem Wettbewerb mit den Fernstraßen befindet, werden ihre Trassenpreise mittlerweile durch das Eisenbahnregulierungsgesetz vom 2016 von der Bundesnetzagentur reguliert.

Konzeptionell ist im geplanten Gesetz zur „Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ die Gründung einer überwiegend mautfinanzierte öffentlichen Bundesfernstraßengesellschaft in privater Rechtsform angelegt, welche die bisherigen Defizite der Verkehrsinfrastrukturpolitik im Wesentlichen beseitigen könnte. Inwieweit sie den hier vorgeschlagenen Veränderungen letztlich entspricht, lässt sich nicht bestimmen. So sprechen einige Ausführungen dezidiert dagegen, wie etwa die Möglichkeit der Beibehaltung der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesstraßen, die maßgebliche Orientierung der Gesellschaft am Bedarfsplan oder die alleinige Bestimmung der Mauthöhe durch das Bundesverkehrsministerium. Vielfach sind zudem einzelne Inhalte wenig konkret, wie etwa zur Ausstattung der Bundesfernstraßengesellschaft mit Eigenkapital oder zur Schuldenaufnahme bzw. unklar, wie zur Möglichkeit von funktionalen Privatisierungen. Daher können auch für die Auswirkungen des geplanten Gesetzes auf eine künftige Wegekostenrechnung nur methodische Vermutungen angestellt werden, die darin bestehen, dass die vorgesehene private Rechtsform der Bundesfernstraßengesellschaft gegenüber der traditionellen Bereitstellung allein schon aufgrund ihrer vorgesehenen Ausstattung mit Eigen- und Fremdkapital eine wesentlich differenziertere Mautkalkulation verlangt.