

Konferenz „Verkehrsökonomik und -politik“
Session „Planung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland“
26.06.2014, Berlin

Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Deutschland

Defizitanalyse und Handlungsoptionen

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV)
sowie TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Tim Becker,
Klaus Jäkel, Florian Gizzi, Dr. Jan Peter Klatt sowie Johannes Neu.*

Agenda

FOKUS

- 1) Finanzierung der Bundesfernstraßen
- 2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes
- 3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV
- 4) Fazit

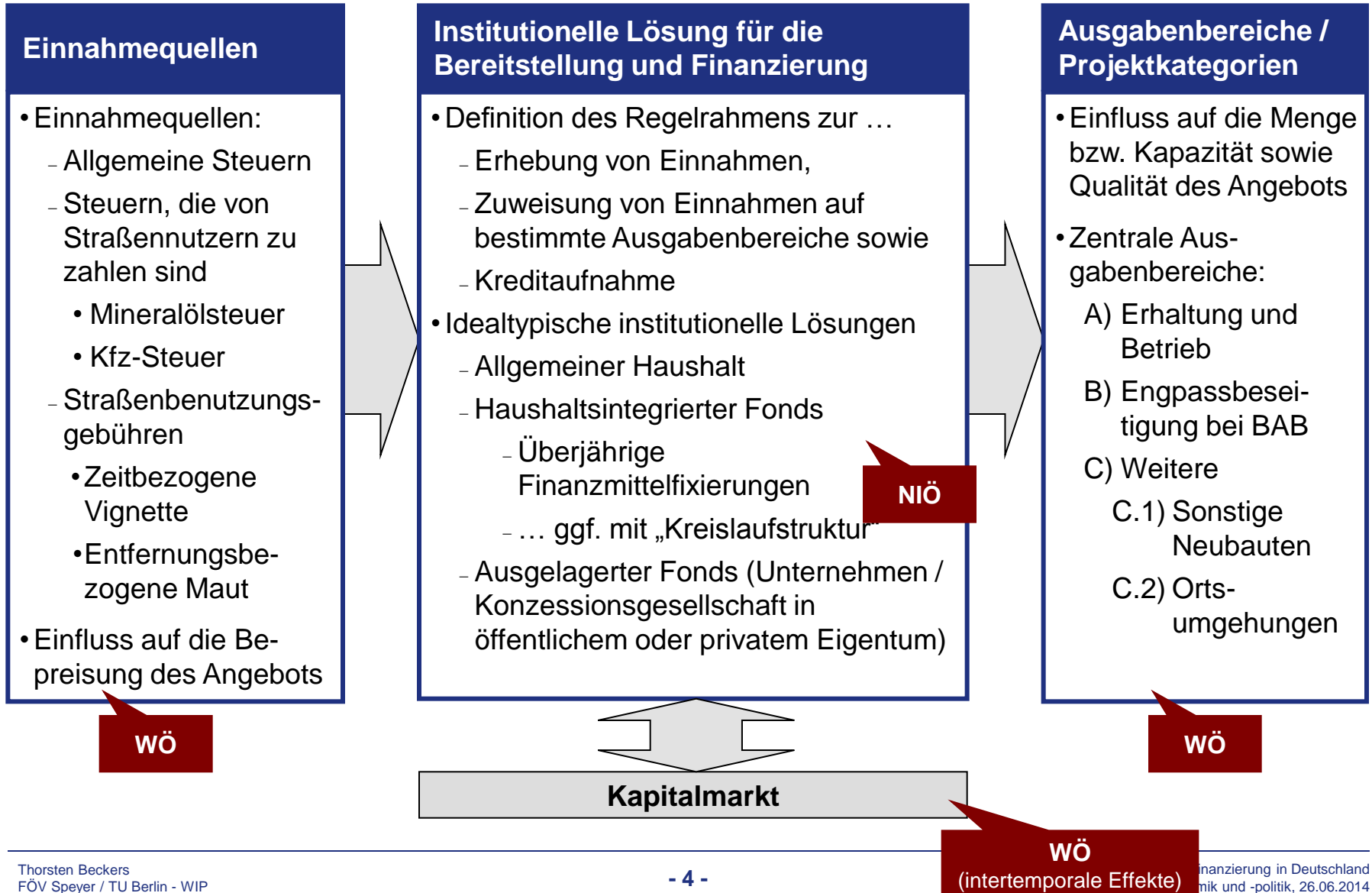
Agenda

- 1) Finanzierung der Bundesfernstraßen
- 2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes
- 3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV
- 4) Fazit

Quellen:

- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Maerschalk, G. (2009): Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen – Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse, Studie im Rahmen des von der Verkehrsforschung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) geförderten Projektes NEMO-BAB.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, Studie im Auftrag des ADAC e.V.
- Klatt, J. P. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen; Dissertationsschrift, Baden-Baden: Nomos.

Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur



Bewertung alternativer institutioneller Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung

BACK UP

• Exkurs: Übergeordnete Ziele

- Maßnahmen (\leftrightarrow Ausgabenbereiche)
- Bepreisung und Mittelerhebung (\leftrightarrow Einnahmequellen)
- Intertemporale Zuordnung von Lasten

Analyseansatz: Wohlfahrtsökonomik

• Effizienz der Koordination

- Transaktionskosten der Nutzung (ex post)
 - Strategische Kosten
 - Koordinationskosten
 - Außerdem: Informationskosten
- Ex ante Transaktionskosten
 - Design (Modellentwicklung)
 - Implementierung
 - Außerdem: (Politische) Durchsetzung

\leftrightarrow Kontrollierbarkeit (ex post)

\leftrightarrow Nachsteuerbarkeit (ex post)

...

Zu beachten: Komplexität von institutionellen Lösungen

\leftrightarrow „Robustheit“ im Rahmen der politischen Durchsetzung (ex ante)

...

Analyseansatz: Neue Institutionenökonomik

Institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

BACK UP

Definition „Institutionelle Lösung / Institution“

- Bei institutionellen Lösungen wird auf unterschiedliche Institutionen zurückgegriffen, worunter formelle und informelle sowie organisationsinterne und interorganisationale Regeln verstanden werden.
- Abgrenzung zum Begriff der Organisation: Organisationen bzw. einzelne Akteure sind organisatorische Einheiten mit einer bestimmten Ressourcenausstattung und bestimmten Zielsystemen (Bsp.: Parteien, Ministerien, Firmen, Verbände, ...)

Institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

Regelrahmen für Ausgaben- / Bereitstellungsentscheidungen sowie damit einhergehende Finanzierungsmaßnahmen (Einnahmequellen und Kapitalaufnahme)

Zentrale Defizite der derzeitigen Finanzierung der Bundesfernstraßen

Unzureichende Bereitstellung von Finanzmitteln für prioritäre Projekte

- Einordnung als Verteilungsproblem
 - Gesamtmittelniveau für die Bundesfernstraßen wird als gegeben angesehen
 - Ursache: Unzureichende Investitionspriorisierung auf Bundesebene in Verbindung mit Gefangenen-Dilemma beim dezentralen Einfluss auf Investitionspriorisierung
- Einordnung als Niveauproblem
 - Mittelbereitstellung für nicht-prioritäre Projekte wird als gegeben angesehen
 - Mögliche Ursache: zu geringe politische Selbstbindung
 - Hohe Transaktionskosten einer Anpassung der Finanzmittel / Ausgaben und einer ggf. damit einhergehenden Einnahmeanpassung im Rahmen des jährlichen Haushaltes
 - Akzeptanzprobleme für Mittelerhöhungen im Straßenbereich bei Unsicherheit über spätere Mittelverwendung

Stückchenweise Realisierung von Projekten

- Kurzfristorientierung der einzelnen Regionen in Verbindung mit fehlenden Vorgaben des Bundes
- Fehlende politische Selbstbindung: Jährlichkeit des Haushalts

Zentrale Elemente einer Reform der Bundesfernstraßenfinanzierung

- **Mehreinnahmen zur Abdeckung erhöhter Ausgaben sind vermutlich bei den Nutzern zu erheben (Maut oder Steuern, die von Nutzern zu entrichten sind)**
- **So genannte „Fonds“ führen zu politischer (Selbst-)Bindung und beeinflussen die Transaktionskosten und Fristigkeit politischer Einflussnahme**
- **Potentielle gewünschte Wirkungen von Fonds**
 - Fonds können überjährige Entscheidungen ermöglichen, was mit der Realisierungsdauer von Projekten und insbesondere auch Programmen im Infrastrukturbereich korrespondiert
 - Fonds können Commitments zur Verwendung von Mehreinnahmen (und in diesem Kontext auch „Kreislaufstrukturen“) beinhalten und damit die Zustimmung zu Mittelanpassungen erleichtern
 - Fonds, die sich nur auf einzelne Projektklassen / Ausgabenbereiche beziehen, können eine Sequenz bei der Mittelzuweisung etablieren, mit der Priorisierungen umgesetzt und Gefangenendilemmata bei der Mittelallokation im föderalen System reduziert werden können
- **Probleme bei Fonds (u.a. Einschränkung der haushalterischen Flexibilität)**
- **Für bestimmte Ausgabenbereiche sind Fonds bzw. Fonds-Elemente zu empfehlen**
 - Erhaltung und Betrieb
*(Exkurs: Kontrahierungsprobleme bei Erhaltung berücksichtigen!
LuFV als Anreizinstrument grundsätzlich nicht geeignet.)*
 - Engpassbeseitigung bei BAB (neue Kategorie VB+ im BVWP 2015!)
- **... für andere hingegen nicht**
 - Sonstige Neubauten, Ortsumgehungen

**HH-integrierte oder
HH-ausgelagerte
Fonds-Lösung ?**

Kriteriengeleitete Bewertung von potenziellen Einnahmequellen im Bereich Straßenverkehr (PKW)

Einnahmequellen		Pkw-Maut (streckenbezogen)	Pkw-Maut (entfernungsbezogen)	Pkw-Vignette	Kfz-Steuer	Mineralölsteuer
Bewertungskriterien	Geringe Erhebungs- und Befolgungskosten	(--)	(--)	(?-)	(+)	(+)
	Geringe (ineffiziente) (Verkehrs-)Verdrängung	nur auf Gesamtnetz sinnvoll	nur auf Gesamtnetz sinnvoll	<u>vermutlich</u> nur auf Gesamtnetz sinnvoll	(+)	(+/-)
	Möglichkeit des Verkehrsmanagements (Peak-Load-Pricing)	(++)	(+)	(--)	(--)	(--)
	Verursachungsgerechte Kostenanlastung (Infrastruktur, Umwelt)	(++)	(+)	(-)	(-)	(+)
Distributiver Aspekt	Einbeziehung Transitverkehr	(++)	(++)	(++)	(--)	(+/-)
Interdependenzen mit institutionellen Lösungen	Kompatibilität mit Haushaltssystem	ja	ja	ja	ja	ja
	Kompatibilität mit Mehrjahresverträgen im Haushaltssystem	ja	ja	ja	ja	ja
	Kompatibilität mit Konzessionsgesellschaften	ja	ja	ja	nein	nein

Analysebedarf zu den genauen Wirkungen von Nutzergebühren

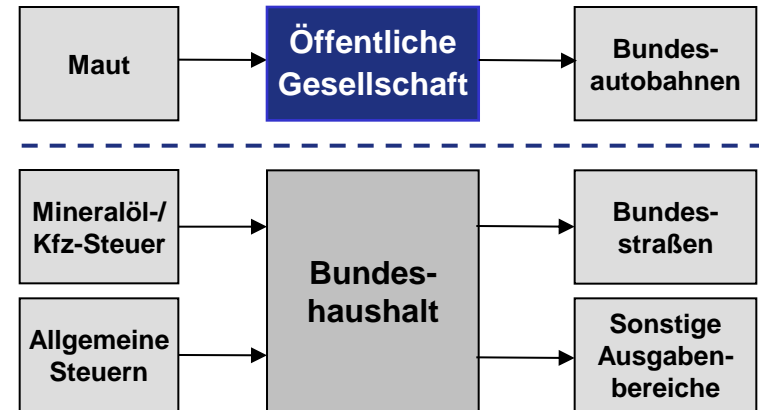
Beziehung zwischen Einnahmequellen und institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung

<div style="text-align: right;">Institutionelle Lösung</div> <div style="text-align: left;">Einnahmequellen</div>	Allgemeiner Haushalt	Haushalts-integrierter Fonds	Ausgelagerter Fonds
Allgemeine Steuern	X	X	Nicht möglich (zumindest bei idealtypischer Ausgestaltung)
Kfz-Steuer / Mineralöl- bzw. Energiesteuer	X	X	Nicht möglich (zumindest bei idealtypischer Ausgestaltung)
Nutzergebühren / Maut	X	X	X

Reformoption: Ausgelagerter BAB-Fonds

Grundzüge des Modells

- Weitreichende Übertragung von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft
- Konzessionslaufzeit von z.B. 30-50 Jahren oder unbefristete Eigentumsübertragung
- Eigenständiger Finanzierungskreislauf außerhalb des Haushalts
- Möglichkeit zur Kreditfinanzierung außerhalb des Haushaltssystems



Effekte

Potenzielle Vorteile:

- Verstärkte Mittelfokussierung und zügigere Projektrealisierungen
- Geringe Transaktionskosten von Einnahmen- und Ausgabenvariationen (aber: in Deutschland derzeit eher Ausgleich über Verschuldung zu erwarten)

Nachteile bzw. potenzielle Probleme:

- Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus
- Verlust haushalterischer Flexibilität: Langfristige Abtretung von Einnahmequellen an öffentliche Gesellschaft
- Verlust verkehrspolitischer Flexibilität
- Höhere Kapitalkosten
- Privatisierungsgefahr

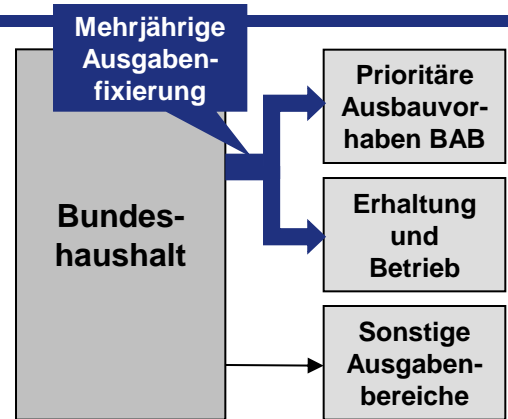
Modell mit vielen Problemen behaftet und sollte daher allenfalls bei Implementierung eines stabilen institutionellen Rahmens (GG!) in Betracht gezogen werden

Reformoption: Haushaltsintegrierter BAB-Fonds

Mehrjährige Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

Grundzüge des Modells

- Mehrjährige (z.B. 5 Jahre) Finanzmittelfixierung zugunsten bestimmter Ausgabenbereiche
 - Ausbauvorhaben im BAB-Netz
 - Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes
- Priorisierungsmechanismus
- Investitionsentscheidung weiterhin durch Legislative



Analyse

- Vorteile
 - Verbesserte Finanzmittelbereitstellung – speziell für prioritäre Projekte – zu erwarten
 - Reduktion der Problematik der stückchenweisen Realisierung
- Nur geringe Nachteile durch Flexibilitätsverlust

Umsetzung

- Rein gesetzliche Regelungen oder
- Vertrag zwischen BMF / BMVBS sowie einer öffentlichen Gesellschaft

Sinnvolle Option: HH-int. Fonds

- Verbindung der mehrjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer
- Bei Änderung des Volumens der mehrjährigen Finanzmittelfixierung entsprechende Anpassung von Steuer- und / oder Gebührentarifen

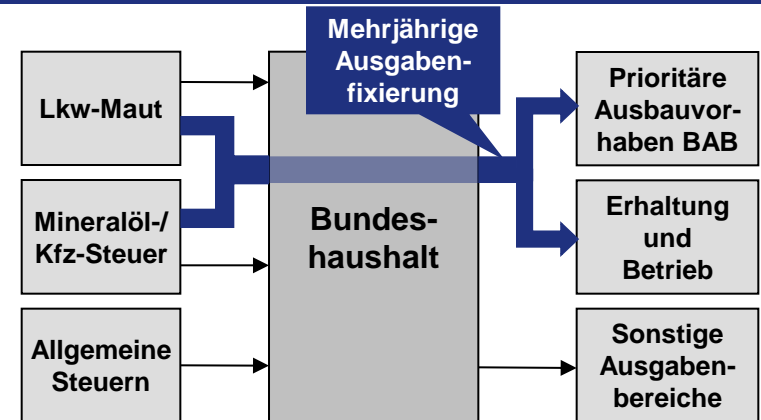
Verstärkte politische Selbstbindung (mehrjährige Finanzmittelfixierung, Kreislaufstruktur) im haushaltsrechtlichen Rahmen sinnvoll

Verbindung einer mehrjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Nutzerzahlungen

BACK UP

Grundzüge des Modells

- Verbindung der mehrjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer
- Bei Änderung des Volumens der mehrjährigen Finanzmittelfixierung entsprechende Anpassung von Steuer- und / oder Gebührentarifen



Analyse

- Vorteil: Reduktion der Transaktionskosten von Finanzmittelanpassungen
- Nachteil des Flexibilitätsverlustes:
 - Zusätzlicher Flexibilitätsverlust durch quasi-automatische Einnahmeanpassung
 - Reduktion des Einnahmeerhebungspotentials zur Finanzierung anderer Ausgabenbereiche des Haushalts
 - Insbesondere problematisch, wenn bereits ein kritisches Abgabenniveau im Hinblick auf die negativen Verdrängungswirkungen der öffentlichen Finanzmittelerhebung
 - Aber: Begrenzte Zeitdauer der politischen Selbstbindung sowie relativ hohe alloкатive Vorteilhaftigkeit der Ausgabenbereiche der mehrjährigen Mittelfixierung

Durch Verbindung der Finanzmittelfixierung mit Einnahmezweckbindung weitere Reduktion der Transaktionskosten von Finanzmittelanpassungen

Rationalität und Stabilität der Einnahmezweckbindung

	Zweckbindung der Mineralölsteuer nach StrFinG	Neue Zweckbindung bei mehrjähriger Finanzmittelfixierung
„Kreislauf-Gedanke“	nein	ja
Rationalität der zweckgebundenen Finanzmittelhöhe	gering	hoch
	<ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung der gesetzlichen Zweckbindung rational • Transaktionskosten der Aufhebung der Zweckbindung gering <p>→ keine Stabilität</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rationalität der gesetzlichen Zweckbindung hoch • Transaktionskosten der Aufhebung der Zweckbindung hoch <p>→ Stabilität zu erwarten</p>

Agenda

- 1) Finanzierung der Bundesfernstraßen
- 2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes
- 3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV
- 4) Fazit

Finanzierung Schieneninfrastruktur

- **Überjährige politische Selbstbindung hinsichtlich Finanzmittelbereitstellung für das Bestandsnetz im haushaltsrechtlichen Rahmen grundsätzlich sinnvoll**
 - LuFV als Variante eines haushaltsintegrierten Fonds
 - Aber: Abhängigkeit von Zustimmung der DB im derzeitigen LuFV-Modell sollte beseitigt werden
- **Kapazitätserweiterungs-Investitionsvorhaben sollten explizit in Projektklassen eingeteilt werden**
 - A-Kategorie: Beseitigung von Engpässen im (Fernverkehrs-)Netz (einschließlich Knotenmaßnahmen), vor allem relevant für den Güterverkehr
 - B.1-Kategorie: Projekte mit eher regionaler Bedeutung
 - B.2-Kategorie: Sonstige (Groß-)Projekte (wie S21, Wendlingen-Ulm etc.)
- **Überjährige politische Selbstbindung zur Finanzmittelbereitstellung für Projekte der A-Kategorie sinnvoll; speziell für diesen Bereich einhergehend mit intermodalem haushaltsintegrierten Fonds**
- **Außerdem:**
 - Steuerung der Schieneninfrastruktur auf langfristige Optimierung ausrichten
 - DB-Netz auf „schwarze Null“ ausrichten
 - Oder alternativ zumindest sinnvolle „differenzierte“ (Anreiz-)Regulierung implementieren
 - Zu prüfen: direkte Zuschüsse für das Bestandsnetz (LuFV-Mittel) erhöhen und Trassenpreise senken

Schieneinfrastruktur: Bestandsnetz

• Finanzierung

- LuFV als sinnvolle überjährige politische Selbstbindung hinsichtlich
 - Angebotsumfang und -qualität
 - Finanzmittelbereitstellung (mit dem Zweck der verlässlichen Reduktion bzw. Begrenzung der Trassenpreise im Hinblick auf die Vermeidung von Verlusten im Modal Split bei der Schiene)
- Allerdings:
 - Abschluss der LuFV sollte nicht von Zustimmung des Unternehmens abhängen
 - Die LuFV ist kein (sinnvolles) Anreizinstrument
- Exkurs: Möglichkeit der Reduktion der Trassenpreise bei gleichzeitiger Anhebung des fixen Zuschusses im Rahmen der LuFV
 - Zur Erzielung von Verlagerungswirkungen von der Straße auf die Schiene
 - Aus Sicht des Bundes weitgehend kostenneutral, da überwiegende Teile der Trassenpreiserlöse der EIU von den EVU des Bundes oder aus Bestellerentgelten des SPNV stammen
 - Wohlfahrtsökonomisch wohl positiv zu bewerten

• Steuerung und Regulierung von DB Netz

- Option 1
 - Ausrichtung als Not-for-Dividend-Unternehmen, das auf langfristige Effizienz ausgerichtet ist
- Option 2
 - Hoher interner Effizienzdruck in Verbindung mit einer differenzierten (Anreiz-)Regulierung, welche auf langfristige Effizienz ausgerichtet ist und einen starken und kompetenten Regulierer erfordert, der nicht kurzfristorientiert agiert

Schieneninfrastruktur: Kapazitätserweiterungsinvestitionen

BACK UP

• Finanzierung

- Kapazitätserweiterungs-Investitionsvorhaben sollten explizit in Projektklassen eingeteilt werden
 - A-Kategorie:
 - A.1) Beseitigung von Engpässen im (Fernverkehrs-)Netz (einschließlich Knotenmaßnahmen), vor allem relevant für den Güterverkehr
 - A.2) Ausbau von bedeutenden Strecken in Ballungsräumen, relevant für den SPNV
 - B-Kategorie: Projekte mit eher regionaler Bedeutung
 - C-Kategorie: Sonstige (Groß-)Projekte (wie S21, Wendlingen-Ulm etc.)
- Überjährige politische Selbstbindung zur Finanzmittelbereitstellung für Projekte der A-Kategorie sinnvoll; speziell für diesen Bereich einhergehend mit intermodalem haushaltsintegrierten Fonds

• Projektrealisierung

- Steuerung und Kontrolle der Umsetzung der durch Haushaltsmittel finanzierten Bedarfsplanmaßnahmen zur Kapazitätserweiterung bei den EIU des Bundes weisen Defizite auf
- Wesentliche Rolle bei der Umsetzung dieser Maßnahmen: DB Projektbau GmbH, welche zu 100% im Eigentum der DB AG ist
- EBA verfügt nicht über die Möglichkeit zur Kontrolle der DB Projektbau GmbH
- Reformen hinsichtlich der effizienten Steuerung und Kontrolle der Umsetzung von Kapazitätserweiterungsmaßnahmen sind zu untersuchen

Agenda

- 1) Finanzierung der Bundesfernstraßen
- 2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes
- 3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV
- 4) Fazit

Finanzierung regionaler / kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

- **Zentrale Herausforderungen**

- Mittelniveau gewährleisten, mit dem bestehende Infrastruktur mit „normalem Erhaltungsbedarf“ erhalten werden kann sowie öffentlicher Verkehr weiter finanziert werden kann
- (Zweck-)Zuweisungssystem implementieren, mit dem „Finanzbedarfsspitzen“ in einzelnen Regionen / Kommunen abgedeckt werden können
 - Große Erhaltungsmaßnahmen
 - Neue ÖPNV-Projekte
 - ...

- **Vorgehen bei Bedarfsermittlung / -prüfung bei den einzelnen Regionen / Kommunen?**

„Input-orientierter“ Ansatz (konkrete Maßnahmenarten, wie z.B. Infrastrukturinvestitionen) oder „Output-orientierter“ Ansatz (Verkehrskonzepte) bei Zuweisungssystemen?

- **Ausgelagerte Fonds (außerhalb des Haushalts) schwer vorstellbar**

- **Einnahmuzuordnung zwischen den Ebenen und -aufteilung zwischen den Gebietskörperschaften bei Einführung von Straßenbenutzungsgebühren auf dem Gesamtnetz?**

- ...

Agenda

- 1) Finanzierung der Bundesfernstraßen
- 2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes
- 3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV
- 4) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers (beckers@foev-speyer.de, Tel. Nr. 0163-8479465)

*Hinweis: Derzeit bin ich an der TU Berlin beurlaubt und als Gastforscher
am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) tätig.*