

**Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr
beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**

**Wege zu einer marktkonformen Finanzierung der
Straßeninfrastruktur**

**Ergänzende Empfehlungen zu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
von 1996 und 1999**

Februar 2000

Mitglieder des Beirats:

Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen

Prof. Dr. Jürgen Basedow, Hamburg

Prof. Dr. Herbert Baum, Köln

Prof. Dr. Klaus Beckmann, Aachen

Prof. Dr. Karl-Heinz Breitzmann, Rostock

Prof. Dr. Werner Brilon, Bochum

Prof. Dr. Horst Brunner, Dresden

Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Berlin

Prof. Dr. Manfred Fricke, Berlin

Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg

Prof. Dr. Gerhard Heimerl, Stuttgart

Prof. Dr. Gösta Ihde, Mannheim

Prof. Dr. Peter Kirchhoff, München

Prof. Dr. Günter Knieps, Freiburg

Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe (Vorsitzender)

Wege zu einer marktkonformen Finanzierung der Straßeninfrastruktur

Ergänzende Empfehlungen zu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats von 1996 und 1999

I Anlaß und Zweck

Der Wissenschaftliche Beirat hat in seinem Gutachten von 1996 über „*Neue Wege zur Finanzierung und Nutzungsoptimierung für die Straßeninfrastruktur*“ ein Thema aufgegriffen, das bereits in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine hohe Aktualität besaß. Bahnprivatisierung und Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz wurden damals vorbereitet und im Jahre 1994 realisiert bzw. verabschiedet. Der Beirat sah das Ziel seiner damaligen Stellungnahme in einer Stützung der politischen Aktivitäten in Richtung auf eine „*Entstaatlichung*“ des Verkehrsinfrastrukturmanagements und seiner Finanzierung, und zwar über den Bahnbereich hinaus. Das Zusammentreffen zweier politischer Einsichten, nämlich der Notwendigkeit einer Konsolidierung der Staatsfinanzen und der dramatischen Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplanes für den Zeitraum von 1992 bis 2012, haben dem genannten Problem eine neue Aktualität gegeben. Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Herbst 1999 eine Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ eingesetzt, die Lösungsvorschläge für die Erschließung notwendiger Finanzierungsmittel für den Verkehrswegebau erarbeiten soll. Der Beirat nimmt dies zum Anlaß, seine Grundposition von 1996 zu bekräftigen und um aktuelle Vorschläge zu erweitern, die der Kommission und dem Ministerium als Orientierungshilfe für die Entwicklung eines konkreten Finanzierungskonzeptes dienen können.

Die Vorschläge beschränken sich auf den Bereich der Bundesfernstraßen. Finanzierungsprobleme bestehen gleichfalls bei den nachgeordneten Straßen sowie bei anderen Verkehrsträgern. Dies bedarf gesonderter Überlegungen, die nicht Gegenstand dieses Papiers sind.

II Fortschreibung der Empfehlungen des Beirats von 1996

1. **Nicht allein die akute Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplanes gibt Veranlassung, die Finanzierung der Bundesverkehrswege auf eine neue Basis zu stellen.**

Bei der Suche nach neuen Wegen zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur geht es keinesfalls ausschließlich um die Rekrutierung zusätzlicher Finanzmittel. Ginge es nur darum, so wäre es bereits ein wesentlicher Schritt in Richtung auf eine Lösung, auf die zunehmende Diskrepanz zwischen den Einnahmen aus spezifischen Verkehrssteuern und den Ausgaben für Verkehrswegeinvestitionen des Bundes hinzuweisen und zu fordern, daß wenigstens Teile der kommenden Mineralölsteuererhöhungen zweckgebunden für Verkehrsinvestitionen zu verwenden sind. Der Beirat hat jedoch in seinem Gutachten von 1996 klargemacht, daß es um mehr geht: Verkehrswege sind wichtige Produktionsfaktoren in der Volkswirtschaft. Sie zu erhalten und zu erweitern ist eine übergreifende Aufgabe, die kontinuierlich und ohne die Zufälligkeiten der gerade herrschenden Haushaltssituation sicherzustellen ist. Weiterhin ist es erforderlich, daß die Nutzung der Verkehrswege durch marktkonforme Anreize so gestaltet werden kann, daß die Kapazitäten bestmöglich genutzt werden. Beide Aspekte, Sicherung einer kontinuierlichen, bedarfsgerechten Finanzierung und die wirtschaftliche Nutzung für die gegebenen Kapazitäten hängen ökonomisch eng zusammen. Deshalb lassen sie sich am besten gemeinsam unter dem Dach einer institutionellen Neuordnung für die Verkehrswege des Bundes gestalten.

Finanzierungsmaßnahmen, die lediglich als Ergänzung zur heutigen Haushaltsfinanzierung dienen, führen nicht zu einer durchgreifenden langfristigen Lösung für das Finanzierungsproblem und sind vielmehr mit einer Reihe von Sekundärfolgen behaftet. So haben etwa die Konzessionsfinanzierungsmodelle zwar dazu geführt, daß eine Reihe von Projekten zeitlich früher in Angriff genommen werden konnte, doch blockieren die damit verbundenen Folgekosten die Flexibilität heutiger und künftiger Verkehrshaushalte. Für eine Anwendung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes im Rahmen von Betreibermodellen gibt es nur wenige geeignete Projekte. Solange sich die Preiserhebung auf ein eng abgegrenztes Bauwerk (Brücke, Tunnel, Streckenabschnitt) bezieht, wird es Probleme mit der Finanzierung und der optimalen Nutzung geben. Denn ein Teil der Verkehrsteilnehmer wird versuchen, der Maut aus-

zuweichen, so daß neue, leistungsfähige Anlagen unterausgelastet bleiben und gleichzeitig die Erlöse aus Benutzungsentgelten nicht für deren Finanzierung ausreichen. Das Schicksal der mit großer Euphorie gestarteten privaten Projektträgergesellschaft für den neu erbauten Autobahnabschnitt der ungarischen M1 auf der Strecke Győr – Budapest kann als warnendes Beispiel dienen, um die mangelnde Lebensfähigkeit privater Insellösungen unter einem öffentlichen Dach zu demonstrieren.¹

Aus diesem Grunde plädiert der Beirat dafür, die Entwicklung neuer Finanzierungsformen für die Verkehrsinfrastruktur gemeinsam mit der wirtschaftlichen Nutzung der Kapazitäten zu behandeln und dies langfristig mit geeigneten Organisationsformen für eine marktwirtschaftliche Orientierung der Infrastrukturgestaltung und –nutzung zu verknüpfen. Diese Forderung mag in Anbetracht der notwendigen Änderungen von Rahmenbedingungen und gesetzlichen Grundlagen realitätsfremd erscheinen. Es ist aber daran zu erinnern, daß auch die Eisenbahnreform von 1994 mit einer tiefgreifenden Änderung der Gesetzeslage bis hin zum Grundgesetz verbunden war. Dennoch konnte die Reform in relativ kurzer Zeit bewältigt werden, weil die Notwendigkeit einer Neuordnung für alle Beteiligten einsichtig war. Die Tatsache, daß derzeit mehr als 90 Mrd. DM für die Realisierung aller im Bundesverkehrswegeplan von 1992 als vordringlich eingestuften Maßnahmen fehlen und selbst dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen für die Verkehrsinfrastruktur verschoben werden müssen, zeigt auf, daß man an grundlegenden Neuordnungen nicht vorbeikommt.

2. Benutzerentgelte sind besonders verlässliche, langfristig gesicherte und kontinuierlich fließende Finanzierungsquellen für die Verkehrswege.

Die Erfahrungen mit der Zweckbindung der Mineralölsteuer seit Beginn der 70er Jahre lassen bezweifeln, daß eine dauerhaft stabile Lösung des Finanzierungsproblems auf diesem Wege erreicht werden kann. Die noch gültige Zweckbindung für die Hälfte der damals geltenden Mineralölsteuer wird Jahr für Jahr durch das Haushaltsgesetz aufgehoben, so daß faktisch nur ein Bruchteil der Mineralölsteuereinnahmen – im Jahre 1998 ca 18 % - für Bundesfernstraßen

¹ 1996 wurde der fehlende 50 km lange Abschnitt entlang der Autobahn Győr-Budapest als erstes privates Betreibermodell in Zentraleuropa nach nur zweijähriger Bauzeit eröffnet. Nach bereits drei Jahren mußte die Betreibergesellschaft wegen fehlender Wirtschaftlichkeit aufgelöst werden. Aufgrund der hohen Gebühren für das Durchfahren des bemauteeten Teilabschnitts kam es zu massiven Ausweichbewegungen des einheimischen Verkehrs auf das nachgeordnete Netz, so daß die prognostizierte Nachfrage weit unterschritten wurde. Vgl. R. Joc-

ausgegeben wird (derzeit rund 10,5 Mrd. DM). Die fiskalistische Auffassung, daß Steuern gemeinhin dem Nonaffektationsprinzip unterliegen und in keiner Beziehung zu speziellen Ausgabebereichen stehen sollen, hat sich somit durchgesetzt. Ein sukzessiver Ersatz von Steuern durch Benutzerentgelte als Finanzierungsquelle kann die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung von den Zufälligkeiten periodischer Haushaltsprobleme lösen. Gleichzeitig entspricht eine Entgeltlösung eher dem wirtschaftlichen Charakter der Verkehrswege, die primär eine Vorleistung für private Konsum- und Produktionsleistungen darstellen, so daß die Abgaben für diese Leistungen naturgemäß an der Intensität und der Art der Nutzung orientiert werden sollten. Benutzerentgelte kommen bei geeigneter Bemessung Marktpreisen nahe, so daß die Benutzung der Verkehrswege, aber auch die Ausdehnung ihrer Kapazitäten, an Markterfordernissen ausgerichtet werden können.

Die Einführung von Benutzungsentgelten für die Infrastruktur ist nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes sinnvoll. Partielle Lösungen (Streckenabschnitte, Tunnel, Brücken) oder Beschränkungen auf bestimmte Nutzergruppen (etwa: schwere Lkw) kommen allenfalls als Übergangslösungen in Betracht. Ein Übergang von Steuern auf Benutzerentgelte setzt voraus, daß die Einnahmen zweckbezogen verwendet werden. Insofern ist die bestehende Regelung, die Einnahmen aus der Lkw-Vignetten-Gebühr dem allgemeinen Haushalt zuzuführen, systemfremd. Wie die Beispiele zur Finanzierung von Fernstraßen in Neuseeland, Japan, Frankreich oder den USA zeigen, ist die Unabhängigkeit der für das Infrastrukturmanagement verantwortlichen Institutionen von aktuellen politischen Zwängen und Haushaltsengpässen eine Voraussetzung für deren Erfolg.

3. Alternative Organisationsmodelle für ein marktwirtschaftliches Infrastrukturmanagement der Bundesverkehrswege sind machbar.

- Grundsätzlich ist anzustreben, Management und Finanzierung der Bundesverkehrswege aus dem allgemeinen öffentlichen Haushalt auszugliedern. Als Ansatzpunkt dafür kann die Bahnreform gelten.² Mit einer Reorganisation der übrigen Bundesverkehrs-

sten: M1/m15 – How a successful project ended unnecessarily in tears. Project Finance.179. October 1999.52-55.

² Hier hat der Beirat im Gutachten zur Fortsetzung der Bahnstrukturreform von 1998 deutlich gemacht, daß erst mit der dritten Stufe der Reform marktkonforme Strukturen im Eisenbahnwesen entstehen können. Wenn die Bahnstrukturreform als gedankliches Analogon benutzt wird, so gilt dies im Sinne einer vollendeten Reform und nicht im Hinblick auf den bestehenden Zwischenzustand. Bezogen auf die Vollendung der Reform plädiert der Beirat eindeutig für eine klare organisatorische Abtrennung der DBNetz AG, um eine europaweite Öffnung der Bahnnetze mit diskriminierungsfreiem Zugang für Wettbewerber (intramodale Konkurrenz) sicherzustellen.

wege nach diesem Muster können die Voraussetzungen für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern, verbesserte Nutzung der Kapazitäten und bedarfsgerechte Erhaltung und Erweiterung der Netze geschaffen werden.

- Grund und Boden für die Bundesverkehrswege sollen im Eigentum des Bundes bleiben. Gleichfalls bleibt die Ziel- und Planungsverantwortung für eine leistungsfähige überregionale Verkehrsinfrastruktur beim Bund. Mit der Aufstellung eines Bundesverkehrswegeplanes und dessen Fortschreibung dokumentiert der Bund seine Verantwortung für die Zukunftssicherung der überregionalen Infrastrukturen. Es können nur Anlagen für die Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur in Betracht kommen, die Bestandteile des Bundesverkehrswegeplanes sind.
- Das Management der Verkehrsinfrastrukturen, sowie Entwurf, Bau, Finanzierung und Betrieb sollte privaten oder teilprivaten Einrichtungen zugeordnet werden. In Abhängigkeit von der übernommenen Finanzierungsaufgabe können diesen Institutionen entsprechende Refinanzierungsmöglichkeiten aus Benutzerentgelten eingeräumt werden.
- Es lassen sich verschiedene institutionelle Lösungen für Managementgesellschaften der Bundesverkehrswege finden. In der Diskussion stehen
 - das Sondervermögens-Modell, wie es vom DIHT bereits 1990 vorgeschlagen wurde,
 - das Privatisierungs-Modell (AG oder GmbH) in Analogie zur beabsichtigten Struktur im Bahnbereich nach der dritten Stufe der Bahnreform oder
 - das Club-Modell (Vereinsform mit den Wegennutzern als Mitgliedern), in dem die Nutzer über repräsentative Vertretungen Aufsichtsrat und Vorstand einer selbstfinanzierenden Wegegeseellschaft bestimmen.
- Die Überlegungen des Beirats beziehen sich primär auf die Bundesfernstraßen. Vergleichbare Vorstellungen lassen sich für die Verkehrswege der Länder und Gemeinden entwickeln.

III Selbstfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, faire Preise und Übergangsstufen

1. **Neue institutionelle Lösungen mit Finanzierung über Nutzerentgelte können nur in Form eines Stufenkonzepts realisiert werden.**

Der Beirat hat in seinem Gutachten „*Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung*“ vom August 1999 die grundlegenden Anforderungen an die Ausgestaltung von Tarifsysteimen für Wegeinfrastrukturen dargelegt und ist dabei auch auf die verkehrsträgerspezifische Umsetzung im Straßenverkehr eingegangen. Er hat sich ausdrücklich für ein Stufenkonzept mit zeitlich gestaffelten Anpassungsschritten ausgesprochen, weil ad hoc-Lösungen weder mach-

bar noch zielführend sind. Bei der Entwicklung kurz- und mittelfristiger Übergangslösungen sollten die Strukturelemente des langfristigen Reformkonzepts möglichst weitgehend Berücksichtigung finden. Nur dadurch ist es möglich, bereits frühzeitig die verkehrsökonomisch richtigen Anreizsysteme zu etablieren und gleichzeitig die geeigneten Organisationsmodelle aufzubauen.

2. Entgelte für die Benutzung der Verkehrsinfrastruktur sollten sich an Finanzierungs- und Lenkungszielen orientieren.

In seinem Gutachten betont der Beirat die folgenden Grundelemente eines Stufenkonzepts:

- a) Ziele des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit sollten nicht mit Hilfe von Benutzerentgelten, sondern mit Steuern (Mineralölsteuer, Kraftfahrzeugsteuer), Versicherungstarifen (Prämienstaffelung unter Berücksichtigung der Unfallfolgekosten), Umwelt-/Sicherheitsstandards für Fahrzeuge/Fahrwege sowie Verhaltensregeln erreicht werden. Damit verbleiben ausschließlich Finanzierungs- und Lenkungsziele im Sinne wirtschaftlicher Kapazitätsauslastung und -entwicklung als Bemessungsprinzipien und eine Überfrachtung der Verkehrsentgelte mit unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Zielsetzungen wird vermieden.
- b) Tarifsysteme zur Benutzung von Wegeinfrastrukturen sollten so ausgestaltet werden, daß sie in der Lage sind, gleichzeitig die Kriterien der Diskriminierungsfreiheit, der effizienten Allokation knapper Wegeinfrastrukturkapazitäten (Effizienzanforderung) sowie der Finanzierungsanforderung (Kostendeckung) möglichst weitgehend zu erfüllen.
- c) Grundsätzlich sind die Einnahmen aus Straßenbenutzungsentgelten zweckbezogen zu verwenden, was am einfachsten durch Ausgliederung des Infrastrukturmanagements aus dem allgemeinen öffentlichen Haushalt zu erreichen ist.
- d) Mehrstufige Tarife mit periodenbezogener Grundgebühr und variabler Leistungsgebühr, wie sie im Eisenbahnverkehr und in der Luftfahrt schon praktiziert werden, können auch im Straßenverkehr Anwendung finden.

3. Systemgerechte Übergangskonzepte

- a) Der derzeitige Status quo ist durch eine weitgehende Entkoppelung der Einnahmen und Ausgaben im Straßenverkehr gekennzeichnet. Eine zunehmende Zweckbindung der Einnahmen würde zu einer höheren Kostentransparenz und zu einem besseren Kostenbewußtsein führen. Dies läßt sich mit Hilfe einer sukzessiven Ablösung der Finanzierung über allgemeine Steuern und Kredite durch Benutzerentgelte erreichen.

- b) Im Straßenverkehr sollte die zunehmende Zweckbindung der Einnahmen sowohl den Pkw als auch den Lkw einschließen. Das Grundprinzip besteht darin, die zur Verkehrsfinanzierung herangezogenen Anteile der verkehrsbezogenen Steuern zunächst durch eine nach Fahrzeugtypen gestaffelte Vignettengebühr zu ergänzen und in der Folge das Aufkommen aus Vignettengebühren und die Finanzierungsanteile der verkehrsbezogenen Steuern schrittweise durch ein zweistufiges Entgeltesystem (bestehend aus Grundgebühr und fahrleistungsabhängigem Engelt) zu ersetzen. Hierdurch wird vermieden, daß ein neues Entgeltesystem für die Straßenbenutzung ausschließlich additiv zu den bereits bestehenden fiskalischen Belastungen des Straßenverkehrs eingeführt wird.
- c) Ein fahrleistungsabhängiges Straßenbenutzungsentgelt sollte langfristig nicht auf besondere Streckenabschnitte wie Brücken und Tunnel oder auf das Netz der Bundesautobahnen beschränkt werden, weil dies zu einem Ausweichen auf nachgeordnete Straßen führen würde. Es muß deshalb ein Erhebungssystem eingesetzt werden, das es grundsätzlich erlaubt, die Entgelterhebung auch auf Bundes- und Landesstraßen vorzunehmen. Auch Ballungsräume sollten eingeschlossen werden, um zu verhindern, daß Umgehungsstraßen der großen Städte gemieden und entgeltfreie Durchfahrten durch die Städte gewählt werden.

4. Umsetzungstrategien müssen praktikabel und unkompliziert sein.

Die bei der Einführung eines zweistufigen Tarifsystems erforderlichen Transaktionskosten (Mautstellen, Vignettenabgabestellen) stellen kein grundsätzliches Argument gegen die Einführung eines solchen Tarifsystems dar. Erforderlich ist allerdings die Entwicklung von praktikablen Lösungen unter Einbezug der neuesten Entwicklungen der Verkehrstelematik und Berücksichtigung der ausländischen Erfahrungen. Letztere unterstreichen, daß technisch fortschrittliche Lösungen, die ausschließlich elektronisch mit Hilfe des kombinierten Einsatzes von Satellitennavigation (GPS) und Funkkommunikation (UMTS)³ arbeiten, flächendeckend alle Verkehrsteilnehmer erfassen und alle Inkasso- sowie Ahndungsaufgaben automatisch lösen, noch einige Zeit benötigen.

Eine flächendeckende Erhebung kann nur fahrzeugseitig durchgeführt werden, denn eine streckenseitige Erhebung, wie sie beim Großversuch auf der Autobahn A 555 Köln-Bonn getestet wurde, ist flächendeckend zu aufwendig. Voraussetzung für eine fahrzeugseitige Erhebung ist der räumliche Bezug auf ein Satellitennavigationssystem. Mit dem GPS-System steht zwar bereits heute ein einsatzfähiges System zur Verfügung. Die EU wird mit dem System Galileo in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts über einen eigenen Standard für die Satellitennavigation verfügen. Eine streckenbezogene Entgelterhebung mit Hilfe von fahrzeugseitigen Navigationssystemen stellt sicherlich die Ideallösung dar. Für eine Übergangsphase kann aber

bereits die Entgelterhebung auf Grundlage eines Koordinatenrasters – Abbuchung von einer Geldkarte bei Überfahren einer Rasterlinie analog zum zeittaktbezogenen Abbuchen von einer Telefonkarte – in Erwägung gezogen werden. Dies würde auch eine Einbeziehung des nachgeordneten Straßennetzes in ein Gebührenkonzept von der technischen Seite her möglich machen. In jedem Falle müssen für eine nicht knapp zu bemessende Übergangszeit duale Systeme (manuelle und elektronische) betrieben werden, so daß deren Differenzierungsgrad auf absehbare Zeit begrenzt bleiben muß.

IV Kurz- und langfristig wirksame Maßnahmen zur Straßenfinanzierung

Mit den zitierten Gutachten hat der Beirat eine Plattform für die Entwicklung einer Neuorganisation von Verkehrsinfrastrukturmanagement und –finanzierung skizziert. Auf dieser Basis läßt sich ein Konzept, bestehend aus kurz- und mittelfristigen Maßnahmen, entwickeln, das konsequent in Richtung auf die skizzierte Zukunftslösung führt. Der Beirat belegt im folgenden auf Basis konkreter Zahlen, daß ein solches Konzept umsetzbar ist. Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, daß es sich um die unter politischen Abwägungen beste Lösung handelt. Vielmehr geht es darum aufzuzeigen, daß bereits kurzfristig Schritte möglich sind, die aus dem Finanzierungsdilemma herausführen und mit dem langfristig anzustrebenden Reorganisationskonzept kompatibel sind.

- 1. Bereits kurzfristig können aus Benutzerentgelten etwa 4 Mrd. DM pro Jahr für die Finanzierung wichtiger Straßenbaumaßnahmen bereitgestellt werden.**

Das Kurzfristkonzept des Beirats bezieht sich auf die in den folgenden vier Jahren möglichen Maßnahmen und umfaßt folgende Einzelpositionen:

- (1) Es wird eine Management- und Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen (MFB) eingerichtet, deren Mittel ausschließlich zweckgebunden verwendet werden.
- (2) Jährlich sind DM 10,5 Mrd. aus dem Mineralölsteueraufkommen der MFB zuzuweisen, bis ein fahrleistungsabhängiges Entgelt eingeführt ist, das die Finanzierungsfunktion der Mineralölsteuer für die Bundesfernstraßen ersetzt.

³ GPS: global positioning system. UMTS: universal mobile telecommunication system

Begründung: Vom Bund wurden in den Jahren 1995 bis 1999 jährlich durchschnittlich 10,5 Mrd. DM für das Straßenwesen verausgabt. Bis zur Einführung einer generellen fahrleistungsbezogenen Entgeltelösung sollte dieser quasi-fahrleistungsabhängige Betrag weiter als Grundfinanzierung des Bundesfernstraßenbaus dienen.

- (3) Die derzeit vom schweren Straßengüterverkehr ab 12 t zul. Gesamtgewicht erhobenen zeitabhängigen Autobahnbenutzungsentgelte werden verdoppelt. Die erwarteten Einnahmen in Höhe von insgesamt 1,5 Mrd. DM voll der MFB zugeführt, d.h. dienen der Finanzierung des gesamten Netzes der Bundesfernstraßen.

Begründung: Eine Erhöhung der Autobahnbenutzungsentgelte für schwere Lkw ist aufgrund der Wegekosten des Schwerverkehrs gerechtfertigt und beteiligt die schweren ausländischen Lastfahrzeuge angemessen an den Infrastrukturkosten für die Bundesfernstraßen.

- (4) Für den übrigen Lkw-Verkehr wird ein Vignetten-Entgelt eingeführt, das ebenfalls nach zul. Gesamtgewicht zu staffeln ist. Die ca 2 Mill. Fahrzeuge, die im Inland zugelassen sind, sowie die ausländischen Fahrzeuge sollen dabei ein Finanzierungsvolumen in Höhe von DM 1 Mrd. aufbringen, das der MFB zuzuweisen ist.

Begründung: Die kleinen Lastfahrzeuge sind in erheblichem Umfang an der zunehmenden Verkehrsbelastung auf den Bundesfernstraßen beteiligt und tragen sowohl zum Straßenverschleiß wie auch zur Notwendigkeit der Kapazitätserweiterung bei.

- (5) Für Pkw wird ein Autobahnbenutzungsentgelt (Vignette) in Höhe von DM 50,-- je Pkw und Jahr eingeführt. Die daraus erwarteten Einnahmen in Höhe von rund 2 Mrd. DM werden der MFB zugewiesen und dienen somit der Finanzierung des gesamten Netzes der Bundesfernstraßen.

Begründung: Neben dem normalen Werktagsverkehr bewirken vor allem die zunehmenden Freizeitverkehre sich verschärfende Kapazitätsengpässe und entsprechende Ausbaunotwendigkeiten für die Straßeninfrastruktur. Es wäre nicht logisch, den Pkw einschließlich der ausländischen Fahrzeuge aus der Finanzierungsverantwortung auszuklammern. Mit der maßvollen Bemessung des Vignettenentgelts würde zudem die internationale Angleichung der Belastungen eingeleitet (vergleichbar zu: Schweiz, Österreich, Tschechien).

- (6) Höhere Straßenbenutzungsentgelte (etwa: Pkw-Vignette in Höhe von DM 100,-- pro Jahr) sind unter der Bedingung, daß gleichzeitig die verkehrsbezogenen Steuern gesenkt und somit Belastungen der Verkehrsteilnehmer über die Finanzierungsnotwendigkeiten hinaus vermieden werden, in Erwägung zu ziehen. Sie würden dazu beitragen, die Diskrepanzen zwischen in- und ausländischen Straßenbenutzungsentgelten zu verringern (vergleichbar zu: Frankreich, Italien, Spanien).

- (7) Insgesamt werden durch die vorgeschlagenen Maßnahmen zusätzlich etwa DM 4,5 Mrd. brutto bzw. abzüglich der Transaktionskosten mehr als 4 Mrd. DM netto als zusätzliche Einnahmen erzielt und die MFB könnte bereits kurzfristig ein Finanzierungsvolumen von DM 14,5 Mrd. aufweisen. Dabei wird vorausgesetzt, daß das Bundesfinanzministerium die bisher in den Haushalt eingestellten Einnahmen aus der Lkw-Euro-Vignette in Höhe von DM 0.75 Mrd. voll der MFG zur Verfügung stellt.

2. Das Kurzfristprogramm ist mit dem Langfristkonzept einer Selbstfinanzierung der Straßeninfrastruktur aus Benutzerentgelten kompatibel.

- (1) Sobald fahrleistungsabhängige Benutzungsentgelte für alle Fahrzeugkategorien eingeführt werden können, läßt sich eine volle Selbstfinanzierung der Bundesfernstraßen mit Hilfe eines zweistufigen Entgeltesystems erreichen. Die Entgelte sind an der langfristigen Deckung der Straßeninfrastrukturkosten auszurichten und können lokal/zeitlich der Knappheitssituation angepaßt werden. Die Grundfinanzierung aus der Mineralölsteuer (10,5 Mrd. DM) kann dann ersetzt und die verkehrsbezogene Besteuerung entsprechend gesenkt werden.
- (2) Werden fahrleistungsabhängige Benutzungsentgelte für die Bundesfernstraßen zunächst (voraussichtlich nach 2002) für schwere und später für leichte Lkw eingeführt, so wird dies erhebliche Einnahmewachsen bewirken, wenn die Entgelte an international übliche Größenordnungen angepaßt werden. Schwere und leichte Lkw könnten allein auf den Bundesautobahnen ein Vielfaches der kurzfristig veranschlagten 2,5 Mrd. DM jährlich aufbringen, wenn Entgeltsätze je nach Fahrzeugtyp zwischen 15 und 35 Pfg/km erhoben würden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß in Ländern mit entsprechenden Autobahnbenutzungsentgelten die Kfz-Steuern erheblich niedriger liegen, so daß eine Kompensation durch entsprechende Senkung der Kfz- oder Mineralölsteuern geboten ist, um den internationalen Wettbewerb im Güterverkehr auf der Straße nicht zu verzerren.

V Empfehlungen

1. Die Erhaltung einer leistungsfähigen Straßeninfrastruktur sowie ihr bedarfs- und umweltgerechter Ausbau sind unter dem bestehenden System der Haushaltsfinanzierung nicht mehr gewährleistet. Daher empfiehlt der Beirat, Finanzierung und Management der Bundesverkehrswege aus dem Haushalt des Bundes auszugliedern.
2. Die Finanzierung der Straßeninfrastruktur soll schrittweise auf Benutzerentgelte umgestellt werden. Dabei ist grundsätzlich eine Zweckbindung der Einnahmen vorzusehen. Dies kann am besten durch die Gründung einer Management- und Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen erreicht werden, der die operativen Aufgaben bei Bereitstellung und Betrieb der Straßeninfrastruktur zu übertragen sind. Eigentum, Planungshoheit und Gesamtverantwortung für die Bundesfernstraßen bleiben beim Bund. Ferner ist es dem Bund vorbehalten, wirtschaftlich nicht rentable aber politisch erwünschte Vorhaben durch gesonderte Zuwendungen zu realisieren.
3. Die Höhe der Benutzerentgelte ist an den Zielen der Deckung aller Infrastrukturkosten und der wirtschaftlichen Nutzung von Wegekapazitäten zu orientieren. Hierzu eignen sich mehrstufige Tarife, die aus einer Kombination von Grundgebühr und fahrleistungsabhängigem Entgelt bestehen.
4. Ziele des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit sollten nicht mit Hilfe von Benutzerentgelten, sondern mit Steuern (Mineralölsteuer, Kraftfahrzeugsteuer), Versicherungstarifen (Prämienstaffelung unter Berücksichtigung der Unfallfolgekosten), Umwelt-/Sicherheitsstandards für Fahrzeuge/Fahrwege sowie Verhaltensregeln erreicht werden.
5. Für die Substanzerhaltung und den bedarfs-, umwelt- und sicherheitsgerechten Ausbau der Bundesfernstraßen fehlen zur Zeit Finanzmittel in der Größenordnung von rund 4 Mrd. DM pro Jahr. Diese lassen sich bei einem Übergang zu Benutzerentgelten bereits kurzfristig zusätzlich gewinnen. Die Mittelzuflüsse resultieren aus einer Erhöhung des Vignettenentgelts für schwere Lkw, aus der Einführung einer Vignette für leichte Lkw und aus der Einführung einer Pkw-Vignette. Insgesamt könnte eine Management- und Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen bereits kurzfristig über ein Mittelvolumen von etwa 14,5 Mrd. DM jährlich verfügen, wenn der Bund weiter rund 10,5 Mrd. DM aus Haushaltsmitteln und die Einnahmen aus der Lkw-Vignette bereitstellt.
6. Mittel- und langfristig sind die zeitbezogenen Vignettenentgelte sowie die finanzierungsbezogenen Steueranteile in ein zweistufiges Entgeltesystem zu übertragen. Ein erster Schritt wird mit der beschlossenen Ablösung der zeitbezogenen Vignette für schwere Lkw durch ein fahrleistungsabhängiges Entgelt getan. Dieser Weg ist künftig durch Einbeziehung der leichten Lkw und der Pkw in eine flexible Gebührenlösung fortzusetzen, um Anreize für die wirtschaftliche Nutzung der Straßen zu schaffen und die marktwirtschaftlichen Kräfte bei der Sicherung eines zukunftsfähigen Verkehrsnetzes zu nutzen.
7. Für das nachgeordnete Straßennetz ist langfristig eine zu dem Bundesfernstraßenkonzept kompatible Lösung in Zusammenarbeit mit den Ländern anzustreben.