

## Das Prinzip „Auto finanziert Straße“: Intelligente Nutzerfinanzierung auf der Basis vorhandener Abgaben

Der Vorschlag des ADAC stellt auf eine effizientere überjährige Verwendung von Haushaltsmitteln auf Basis der bestehenden Steuern (v. a. der Mineralölsteuer) und Gebühren (Lkw-Maut) ab, durch eine über die jährliche Verabschiedung des Bundeshaushalts hinausgehende Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers.

### Ausgangslage

Die Probleme bei der Bundesfernstraßeninfrastruktur manifestieren sich unter anderem in Form von dauernden Überlastungen, zunehmendem Substanzverzehr und überlange Realisierungszeiten von Projekten. Eine Hauptursache für die erkannten Defizite ist die unstetige Finanzierung der letzten Jahre. Dabei sind Einnahme- und Ausgabeschwankungen der heutigen Finanzierungspraxis geschuldet, die von der Jährlichkeit des Haushalts geprägt wird.

Die Folge sind produktive und allokativen Ineffizienzen bei der Leistungserstellung, die vor allem die Wahrnehmung der Auftragsverwaltung prägen. Das „Bauen“ wird heute durch starre Planungsrhythmen (Haushaltsjahr) in künstliche Phasen zerlegt. Die Unsicherheit der Mittelbereitstellung führt zu mangelnder Planbarkeit der Ausgaben und steht einem am Lebenszyklus der Infrastruktur ausgerichteten Erhaltungsmanagement entgegen.

In den letzten 10 Jahren verharrten die Investitionen in die Fernstraßen – trotz einer stetigen Steigerung der Einnahmen aus dem Straßenverkehr – im Mittel bei unter 5 Mrd. Euro p. a. Weder die Einführung der Lkw-Maut noch deren zwischenzeitliche deutliche Erhöhung führten letztlich zu einer signifikanten Steigerung der investiven Mittel. Die Lkw-Mauteinnahmen ersetzen bei der Straße regelmäßig nur allgemeine Haushaltsmittel. Diese „Kannibalisierung“ der Mittel setzt sich auch in der aktuellen Finanzplanung bis zum Jahr 2014 fort. Die Lkw-Maut wird heute aufgrund einer fehlenden Absicherung im Haushalt wie eine verkappte Steuer behandelt, woraus unter anderem die Unsicherheiten über die Höhe der jährlichen Mittelzuweisungen resultieren.

Existierende Zweckbindungen der Einnahmen aus dem Straßenverkehr werden von Jahr zu Jahr politisch ausgehebelt, so dass ein großer Teil der Einnahmen für andere Verkehrsträger und weitere Staatsaufgaben verwendet wird. Eine solide Finan-

zierung der Bundesfernstraßen ist damit primär am politischen Willen gescheitert, vorhandene Einnahmen entsprechend einzusetzen bzw. an der schwachen Bindungswirkung der bei der Straße bislang angewendeten Instrumente zur Zweckbindung der Einnahmen.

### ADAC-Konzept Auto finanziert Straße

Unter dem Titel „Auto finanziert Straße“ hat der ADAC einen Vorschlag vorgelegt, der einen Paradigmenwechsel von der bestehenden Finanzierung hin zu einem verlässlicheren nutzerbasierten Finanzierungskreislauf vorsieht. Der Übergang von der haushalts- zur kreislauforientierten Finanzierung erleichtert dem finanzwissenschaftlichen Äquivalenzprinzip Rechnung zu tragen, wonach sich im Interesse optimaler Allokation die Kosten für öffentliche Sachleistungen (Bau und Unterhalt der Straßen) und finanzielle Gegenleistungen der Nutzer soweit wie möglich entsprechen sollten.

Nach dem Äquivalenzprinzip ist es grundsätzlich gerechtfertigt, von den Verkehrsteilnehmern einen Beitrag entsprechend dem ihnen aus den staatlichen Infrastrukturleistungen zufallenden Nutzen zu verlangen. Bei Anwendung des Äquivalenzprinzips soll eine Verbindung zwischen Nutzen und Kosten der staatlichen Leistung sowie eine Verknüpfung der Einnahmen- mit der Ausgabenseite des Haushalts geschaffen werden. Laut einer aktuellen Wegkostenstudie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) deckt der inländische Pkw-Verkehr alleine durch die kraftfahrzeugspezifische Besteuerung (Mineralölsteuer [ohne MwSt.] und Kfz-Steuer) seine Kosten auf allen Straßen zu über 200 % und auf den Autobahnen zu über 420 %.

### Vier Leitgedanken tragen das ADAC-Konzept

**(1) Aus der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) sollte eine Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft entwickelt werden:**

## **ADAC – zur Sache: Das Prinzip „Auto finanziert Straße“: Intelligente Nutzerfinanzierung auf der Basis vorhandener Abgaben**

Ziel einer Weiterentwicklung der VIFG sollte die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung sein. Ziel ist also eine Steigerung der produktiven Effizienz durch:

- ein verbessertes Controlling (ex ante Kontrolle) der Leistungserstellung und
- verstärktes Finanzmanagement (zum Beispiel Durchfinanzieren = Durchbauen) sowie
- erweiterte Handlungsspielräume (z.B. Begrenztes Recht zur Kreditaufnahme).

Allokative Effizienz kann durch eine schnellere Realisierung wichtiger Lückenschlüsse und von Kapazitätserweiterungen erreicht werden, wenn das „stückchenweise“ Bauen sowie das Gießkannen-Prinzip aus Proporzgründen überwunden wird. Zudem sollte sich das Erhaltungsmanagement am Lebenszyklus der Infrastruktur orientieren, und nicht an der Jährlichkeit des Haushalts (z.B. Vermeidung sog. „Dezember-Fieber“).

### **(2) Die Netto-Einnahmen aus der Lkw-Maut müssen vollständig in Investitionen in die Fernstraßen fließen.**

Die Mittel aus der Lkw-Maut sind gemäß § 11 ABMG bislang nur für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur insgesamt einzusetzen. Mit dem Prinzip der Nutzerfinanzierung ist es allerdings schwer vereinbar, dass die vom Straßengüterverkehr stammenden und für die Nutzung bestimmter Straßen erhobenen Mauteinnahmen auch für Wasserstraßen und Schienenwege verwendet werden.

Zur Stärkung eines verkehrsträgerbezogenen Finanzierungskreislaufs sind die Einnahmen aus der Lkw-Maut im Haushalt für die Straße Zweck zu binden und abzüglich der Systemkosten an die VIFG weiterzuleiten.

### **(3) Die Bundesfernstraßengesellschaft erhält aus dem Bundeshaushalt einen zweckgebundenen Teil des Mineralölsteueraufkommens zugewiesen, so dass mit Lkw-Maut mindestens 7 Mrd. Euro p. a. zur Verfügung stehen.**

Grundsätzlich existiert mit Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz schon heute eine gesetzliche Zweckbindung der Mineralölsteuer für den Straßenbau, die allerdings seit den 70er Jahren mit dem jährlichen Haushaltsgesetz wieder aufgehoben wird (vgl. § 6 Abs. 8 des Entwurfs zum Haushaltsgesetz 2011). Dem ungeachtet wird die Äquiva-

lenzbedingung von der Mineralölbesteuerung bereits insofern erfüllt, als der überwiegende Teil ihres Aufkommens allein durch die Besteuerung von im Straßenverkehr eingesetzten Kraftstoffen erbracht wird. Bei Steuern tritt allerdings neben das Interesse allokativer Effizienz auch das berechnete Interesse des Staates, auch die Finanzierung solcher Aufgaben zu sichern, die nicht mit besonderen Einnahmen ausgestattet sind. Dem steht aber eine Zweckbindung nur eines geringen Teils der ursprünglich ausschließlich als Sondersteuer zur Finanzierung des Straßenverkehrsbereichs konzipierten Einnahmen aus der Mineralölbesteuerung nicht entgegen.

Absolut betrachtet dürfte eine Zweckbindung also ein gewisses Maß nicht überschreiten. Der überwiegende Teil der Einnahmen aus spezifischen Abgaben des Kraftverkehrs stünde hier aber weiterhin für den allgemeinen Haushalt zur Verfügung. Gegen die Möglichkeit der Zweckbindung eines Teils der Einnahmen spricht auch nicht das sog. Non-Affektationsprinzip, da aus haushaltsrechtlicher Sicht Zweckbindungsvermerke gem. § 7 Satz 2 HGrG und somit Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung zulässig sind.

### **(4) Die Mittel werden im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung (Mehrjahresvertrag) mit der Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft über mehrere Haushaltsjahre verstetigt.**

Hinzu kommen muss eine darüber hinausgehende Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers. Für die Bundesschienenwege wurde eine entsprechende Zweckbindung von Haushaltsmitteln mit dem Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) bereits im Jahr 2009 erreicht. Eine auf die spezifischen Bedürfnisse angepasste mehrjährige Vereinbarung sollte auch für die Bundesfernstraßen geschlossen werden. Mehrjahresverträge – wie z.B. die LuFV im Eisenbahnwesen – besitzen zwei wesentliche Funktionen, die zur Überwindung von Defiziten in der Bundesfernstraßenfinanzierung herangezogen werden können. Zum einen eröffnen sie eine langfristige Finanzierungsperspektive. Infrastrukturentwicklung hängt von langfristigen Planungs- und Umsetzungsprozesse ab, denen eine Finanzierung nach Kassenslage nicht gerecht werden kann. Zweitens können Sie als Steuerungsinstrument eine effizientere Leistungserstellung fördern. „Dezemberfieber“ und „stückchenweise“ Realisierung von Vorhaben können vermieden und nicht zuletzt mehr Effizienz

## **ADAC – zur Sache: Das Prinzip „Auto finanziert Straße“: Intelligente Nutzerfinanzierung auf der Basis vorhandener Abgaben**

beim Erhaltungsmanagement kann hierdurch ermöglicht werden.

### **Fazit**

Eine solide Finanzierung der Bundesfernstraßen ist bislang vor allem an der Jährlichkeit des Haushalts und der Möglichkeit, die Zweckbindung der Mittel per Haushaltsbegleitgesetz aufzuheben, gescheitert. Auf dem hier beschriebenen Weg kann die Bundesfernstraßenfinanzierung nicht nur unabhängiger von kurzfristigen politischen Entscheidungen, sondern damit würde erstmals ein effektives Finanzmanagement ermöglicht. Dabei wäre eine solche Lösung ohne neue Gebührenmodelle und ohne höhere Belastung der Autofahrer umsetzbar. Die Vorteile des ADAC Kreislaufmodells liegen somit auf der Hand:

- Dem Anspruch einer nutzerorientierten Finanzierung wird Rechnung getragen.
- Die Länder könnten über mehrere Haushaltsjahre hinweg verlässlich planen.
- Der Bund könnte von einer rein inputorientierten Finanzierung zu einer Outputorientierung gelangen, d.h. von einer bloßen Überwachung der Mittelverwendung zu einem echten Finanz- und Qualitätsmanagement.

Ein erster Schritt in die vorgeschlagene Richtung stellt die bereits im Koalitionsvertrag der schwarz/gelben Bundesregierung in Aussicht gestellte Nutzung der Lkw-Mauteinnahmen für einen Finanzierungskreislauf Straße in einem eigenen Titel im Bundeshauhalt dar.