



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Schwerpunkte der Infrastrukturfinanzierung



Dokumentation der Podiumsdiskussion
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung
15. Juni 2010 in Berlin

Schwerpunkte der Infrastrukturfinanzierung

Dokumentation der Podiumsdiskussion
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung
15. Juni 2010 in Berlin

ISBN: 978-3-86872-431-8

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Zentrale Aufgaben

Berichterstattung:

Dr. Philip Schunke

Redaktion:

Dr. Max Brändle, Sina Dürrenfeldt

Gestaltung:

Werbestudio Zum weissen Roessl

Druck:

Media-Print Informationstechnologie GmbH,

Paderborn

Fotonachweise:

Mark Bollhorst

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Mit dem Haushalt 2011 werden die Konjunkturprogramme auslaufen, Einnahmeausfälle aus der Lkw-Maut sind absehbar, zusätzlich wird es durch die notwendige Haushaltskonsolidierung zu einem steigenden Druck zur Ausgabenreduzierung kommen. Was muss getan werden, um einen bedarfsgerechten Ausbau und Erhalt der Infrastruktur in Deutschland zu finanzieren? Welche Schwerpunkte sind zu setzen?

Der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich in den letzten Jahren immer wieder dieser Fragen angenommen und möchte weiter einen Beitrag zur Diskussion dieses für den Standort Deutschland so wichtigen Themas leisten. Am 15. Juni 2010 lud der Managerkreis daher zu einer Diskussion unter dem Titel „Schwerpunkte der Infrastrukturfinanzierung“ ein. **Dr. Stefan Kooths**, Konjunkturoperte am Institut für Weltwirtschaft in Kiel, eröffnete mit einem Impulsvortrag eine spannende Diskussion auf dem Podium. Dieses war mit **Prof. Klaus-Dieter Scheurle**, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, **Florian Pronold**, MdB und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, und **Dr. Peter Fischer**, Präsident der Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V., hochkarätig besetzt. Moderiert wurde die Veranstaltung von Volker Sparmann.

Es wurde dabei neben der Rolle der Politik bei der Infrastrukturfinanzierung auch der Frage nach Effizienzreserven im gegenwärtigen Finanzierungssystem nachgegangen. Kontroversen löste insbesondere die Forderung nach einer Abkehr vom steuerfinanzierten und der Zuwendung zu einem nutzerbasierten Finanzierungsmodell aus. Schließlich wurde auch die Frage erörtert, wie sich die Kreditfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) auf die Optimierung der Finanzierung auswirken könne.

Mit dieser Dokumentation fassen wir für Sie die wichtigsten Elemente der Diskussion zusammen und wollen damit weiter Impulse für die Weiterentwicklung der Infrastrukturfinanzierung in Deutschland geben.

Ihr



Matthias von Randow

*Vorsitzender der Arbeitsgruppe Verkehrspolitik und Mobilität
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung*

Deutschland lebt von der Substanz

Rahmenbedingungen der Infrastrukturfinanzierung

Vortrag von Dr. Stefan Kooths

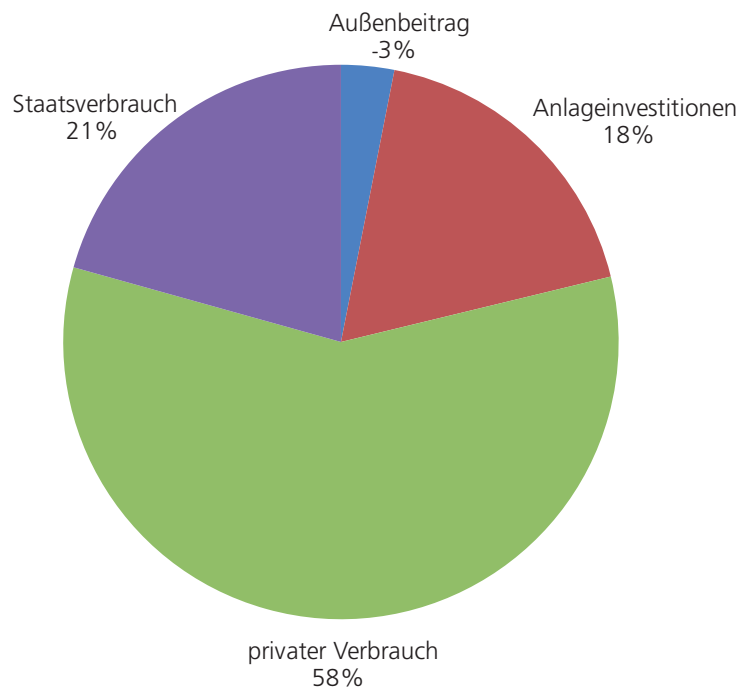
In einem Impulsvortrag zur Eröffnung der Podiumsdiskussion führt Dr. Stefan Kooths die wichtigsten Trends der Infrastrukturfinanzierung in Deutschland zusammen. Die zentralen Rahmenbedingungen dieser Finanzierungsstruktur weisen seiner Ansicht nach große Schwächen auf, die in den kommenden Jahren dringende Anpassungen erforderlich machen. Ziel muss es demnach sein, einen Finanzierungsrahmen zu

gestalten, der die steigenden Bedarfe an eine effiziente Infrastruktur zu finanzieren und umzusetzen im Stande ist.

Die Dringlichkeit dieser Aufgabe leitet Dr. Stefan Kooths aus einer makroökonomischen Perspektive ab. Die oftmals kritisierten hohen Exportquoten stellen für das „Wachstumsmodell Deutschland“ dabei weniger ein Problem dar als

Wachstumsstruktur 1992 - 1999

Anteil der kumulierten Wachstumsbeiträge in Prozent



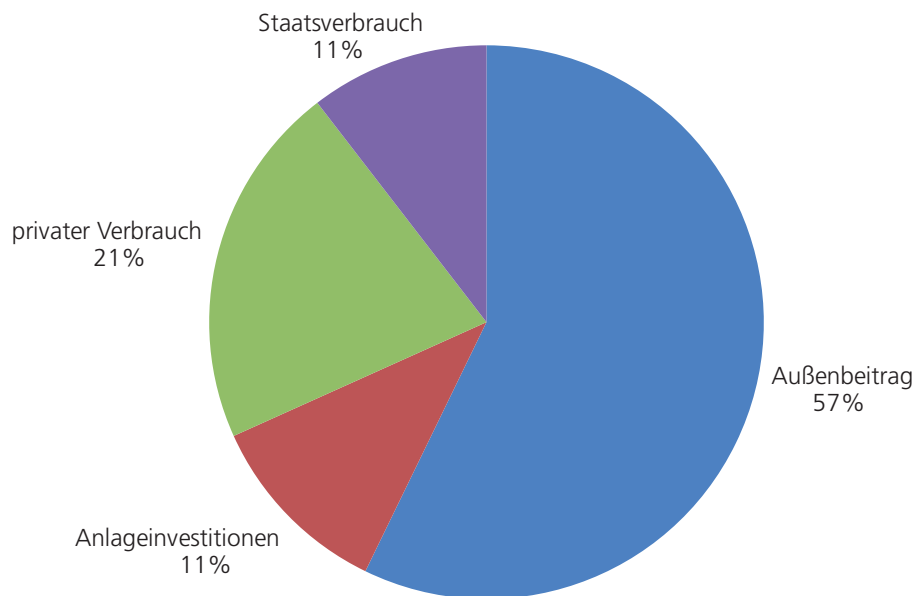
Quelle: ifw

vielmehr die hohen Außenhandelsüberschüsse. Der Exportüberschuss könne kaum einen Wachstumsbeitrag leisten, da er als lediglich konjunktureller Sog keinen angebotsseitigen Schub auslöse. Der Kapitalabfluss könne dabei durchaus als Schwäche des Investitionsstandortes interpretiert werden. Zentral sei daher die Überwindung der inländischen Investitionsschwäche.

Diese These unterstreicht Dr. Stefan Kooths durch die deutliche Verschiebung der „kumulierten Wachstumsbeiträge“ vor und nach der Jahrtausendwende. Hatte der private Verbrauch in der Zeit zwischen 1992 und 1999 noch einen Anteil von 58%, so schrumpfte dieser zwischen 2000 und 2008 auf lediglich 21%. Kompensiert wurde dieser Einbruch primär durch den Außenbeitrag (dieser stieg von -3%

Wachstumsstruktur 2000 -2008

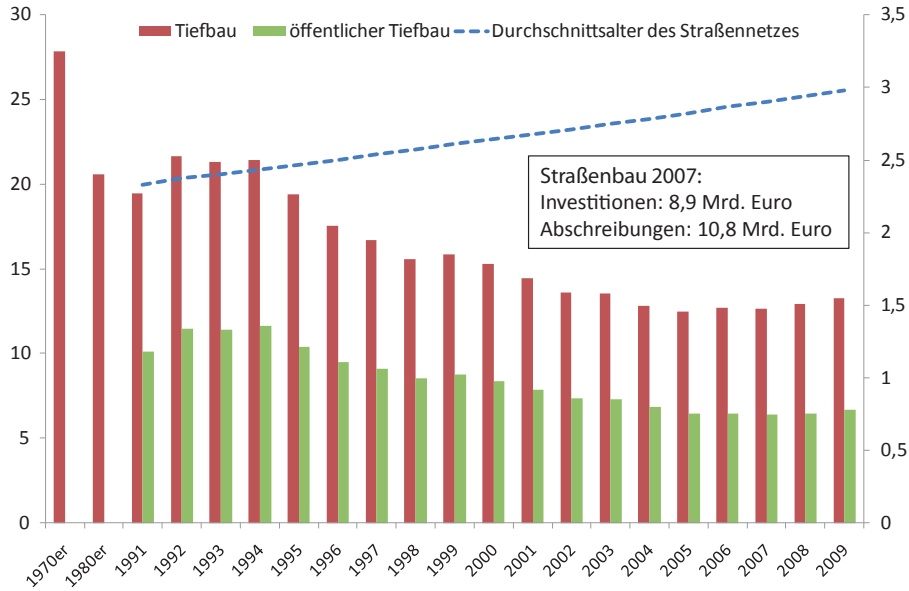
Anteil der kumulierten Wachstumsbeiträge in Prozent



Quelle: ifw

Tiefbauinvestitionen, Alterung des Straßennetzes

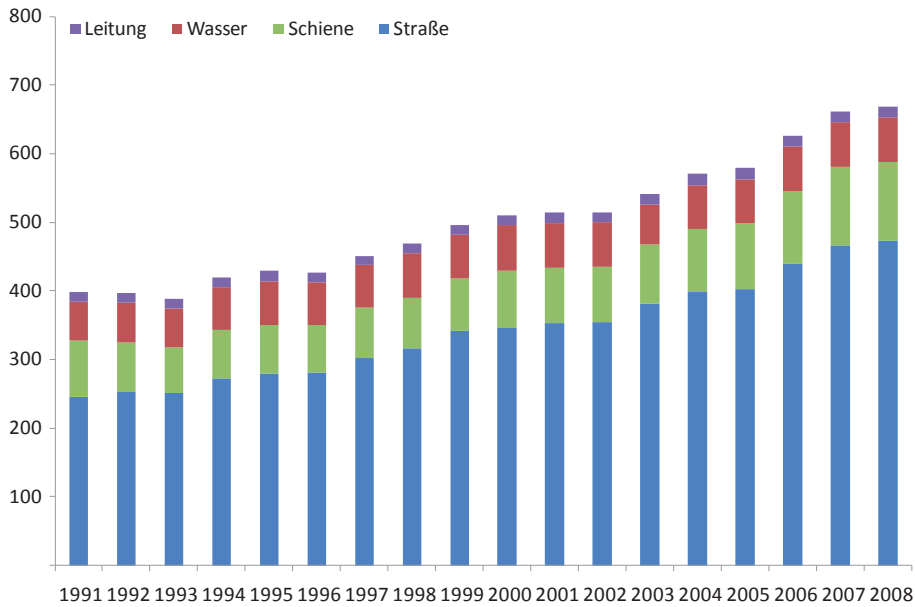
Bruttoinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes (rechte Skala), Alter in Jahren (linke Skala)



Quelle: ifw

Güterverkehrsleistung (modal)

in Milliarden Tonnenkilometern



Quelle: ifw

zwischen 1992 und 1999 auf 57% zwischen 2000 und 2008).

Kooths: „Bereits seit 1992 geht die staatliche Investitionstätigkeit stetig zurück. Das führt dazu, dass das Nettoanlagevermögen inzwischen schrumpft. Anders gesagt: Deutschland lebt von der Substanz!“

Diese problematische Situation spiegelt sich auch in den Infrastrukturinvestitionen wieder. Seit Jahren stagnierende oder gar rückläufige Bruttoinvestitionen in diesem Sektor führten zu einem stetigen Anstieg des Durchschnittsalters des Straßennetzes (von ca. 20 Jahren in 1991 auf 25 in 2009). Auch hier führt das Versäumnis, eine nachhaltige Investitionsquote zu etablieren,

dazu, dass Deutschland seine Infrastruktursubstanz sukzessive aufbraucht. Obschon für sich genommen bereits ein Problem, wird die Herausforderung noch verschärft, da die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur kontinuierlich steigt. Eine zunehmend veraltete Infrastruktur muss also eine stetig steigende Güterverkehrsleistung aufnehmen.

Die Bedeutung nachhaltiger Infrastrukturinvestitionen wird dabei durch zwei Dimensionen unterstrichen: die Rolle einer leistungsfähigen Infrastruktur für die Wirtschaftsleistung insgesamt als auch die Bedeutung des Sektors selbst durch den steigenden Anteil an sozialversichert Beschäftigten in diesem Wachstumsfeld. Nimmt man die prognostizierte Entwicklung in den

Dr. Stefan Kooths



kommenden Jahrzehnten hinzu, wird die Notwendigkeit, eine effiziente Neugestaltung der Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen zu implementieren, immer drängender. Bereits heute schon sehen sich über 30% der Akteure aus Logistik, Industrie und Handel durch Infrastrukturengpässe in ihrer Geschäftstätigkeit behindert.¹

Dr. Stefan Kooths fordert vor diesem Hintergrund eine baldige „Entpolitisierung“ der Infrastrukturbereitstellung. So muss verhindert werden, dass sich die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse zu einer Investitionsbremse entwickelt.

Kooths: „Wir brauchen ein System, das Finanzierungsentscheidungen für diesen Sektor endlich vom – politischen – Haushalt entkoppelt. Weniger Steuerfinanzierung bringt hier deutlich höhere Nachhaltigkeit in die Planungen.“

Es muss ein von der staatlichen Budgetstruktur entkoppeltes, neues Verständnis für Investitionen entwickelt werden – Schuldenaufnahme muss dabei, wie in jedem normalen Betrieb auch, dem durch diese Schulden aufgebauten Kapitalstock gegenübergestellt werden. Dr. Stefan Kooths: „Schulden sind doch nicht per se schlecht. Es ist wichtig, was den Schulden auf der Aktivseite gegenübersteht!“

Die bisherige Steuerfinanzierung bewirkt durch die Vernachlässigung des Kapitalstocks und ob der kurzfristigen politischen Ressourcenkonflikte mit anderen staatlichen Aufgaben (beispielsweise soziale Sicherung) eine chronische Unterversorgung des Systems.

Kooths: „Wir müssen endlich wegkommen vom kurzfristigen politischen Denken. Stattdessen –

wie in vielen anderen Bereichen – brauchen wir mehr ökonomische Rationalität. Dann könnten wir den bestehenden Kapitalstock auch für eine effizientere Finanzierung in die Kalkulation einbeziehen!“

Dr. Stefan Kooths fordert in seinem Vortrag daher eine Abwendung des Staates von der Produzentenrolle. Stattdessen bestehe die primäre Aufgabe staatlicher Akteure in der Organisation der Nachfrage von Infrastrukturgütern.

Kooths: „Es geht hier doch nicht um primitive Privatisierung – wir können im Verkehrsbereich klar Nutzer von Nicht-Nutzern trennen. Eine zentrale Voraussetzung für ein System von Nutzerentgelten ist damit erfüllt.“

Nutzerentgelte hätten zudem den Vorteil, dass Allokationsverzerrungen vermieden werden können, da die Bereitstellungsmenge nicht mehr unabhängig von der Zahlungsbereitschaft der potenziellen Nutzer ist. Dr. Stefan Kooths abschließend: „Wir brauchen endlich weniger Steuern im System der Infrastrukturfinanzierung, wir brauchen mehr Beitrags- und Gebührenfinanzierung – also eine größere Übereinstimmung von Nutzern und Zahlern und damit von Leistung und Gegenleistung.“

¹ BVL Logistik-Indikator, Novemberbefragung 2008

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Podiumsgäste und Teilnehmer der Diskussion „Schwerpunkte der Infrastrukturfinanzierung“ führten einen lebhaften Diskurs zur Ausgestaltung einer bedarfsgerechten und effizienten Infrastrukturfinanzierung in Deutschland. Die Intensität der Auseinandersetzung beruhte auf der gemeinsamen Überzeugung, dass die Verkehrsinfrastruktur eine grundlegende Voraussetzung für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum darstellt. Um langfristig eine moderne, bedarfsgerechte Verkehrsinfrastruktur bereitstellen zu können, ist eine effiziente Finanzierungsgrundlage und Mittelallokation unumgänglich. Über deren konkrete Ausgestaltung wurde kontrovers diskutiert.

Die zentralen Aussagen der Podiumsdiskussion des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 15. Juni 2010 werden hier kurz zusammengefasst.

I. Politik oder Markt?

Die Rolle des Staates in der Infrastrukturfinanzierung

Eine Kernforderung des Eröffnungsvortrages von Dr. Stefan Kooths ist die „Entpolitisierung der Infrastrukturbereitstellung“. Dies regt auf dem Podium eine lebhaftige Debatte zur Rolle des Staates an. Der Staat muss sich in einem ersten Schritt um die weitere Effizienzsteigerung der Mittelvergabe und des Mitteleinsatzes bemühen. Ob der Staat aber mittelfristig überhaupt der richtige Akteur zur Umsetzung einer effizienten Infrastrukturfinanzierung ist, wird kontrovers diskutiert. Sowohl das zu niedrige Finanzierungsniveau als auch die fehlende Planungssicherheit durch die gegenwärtige Haushaltsfinanzierung unterstreichen nach Ansicht einiger Podiumsteilnehmer

die Notwendigkeit, mehr nutzerfinanzierte Elemente im System zu etablieren. Unabhängig hiervon sprechen sich die Teilnehmer dafür aus, verstärkt auf die gesellschaftliche Bedeutung des Themas hinzuweisen und so im politischen Willensbildungsprozess für einen höheren Mittelzufluss zu werben.

II. Wie viel Geld für die Infrastruktur?

Ressourcenbedarf zum Erhalt einer bedarfsgerechten Infrastruktur

In den vergangenen Jahren fiel die Investitionsleistung stets deutlich unter 10 Mrd. € pro Jahr. Diese Situation konnte mit Hilfe der Konjunkturprogramme in 2009 und 2010 zwar kompensiert werden, nach Ansicht des Podiums fehlt jedoch eine Strategie, um ein bedarfsgerechteres Niveau auch mittelfristig zu verfestigen beziehungsweise langfristig nach oben hin anzupassen. Zu Beginn einer Kalkulation soll jedoch zunächst die Frage geklärt werden, in welche Infrastruktur aber auch in welche konkreten Projekte Gelder fließen sollten. Prioritäten zwischen Schiene, Straße und Wasserstraße müssten gesetzt werden, um eine sinnvolle Entwicklung zu befördern.

III. Steuerfinanzierung oder Nutzerentgelte?

Chancen und Grenzen einer Umstellung auf eine nutzerbasierte Finanzierung

Angelehnt an den grundsätzlichen Diskurs zur Rolle des Staates bei der Infrastrukturfinanzierung rückt auf dem Podium ein anderer Dissens in den Mittelpunkt: Steuerfinanzierung oder die

Verstärkung von Instrumenten der nutzerbasierten Finanzierung. Insbesondere die effizientere Mittelallokation und die mittel- bis langfristige Stabilisierung des Mittelaufkommens werden dabei als Argumente für die Nutzerfinanzierung genannt. Nicht alle Podiumsteilnehmer sehen jedoch eine ausreichende Bereitschaft der Nutzer, für Mobilität zu zahlen – ein bedarfsgerechtes Finanzierungsniveau wäre mit dieser Strategie somit kaum zu erreichen. Schließlich solle in diesem Kontext auch das Thema „Harmonisierungsmittel“ erneut ergebnisoffen diskutiert werden.

IV. Effizienzreserven im System

Chancen durch Optimierung der bisherigen Instrumente

Um die Gefahr zu vermeiden, sich in einem politisch aufgeladenen Diskurs zwischen Privatisierung oder Nutzerfinanzierung festzubeißen, müssen auch die Möglichkeiten zur Optimierung des bestehenden Systems genutzt werden. Eine große Hürde stelle in Deutschland das allgemeine gesetzliche und insbesondere das föderale Regelungssystem dar. Insbesondere aber bei der

Dr. Peter Fischer, Florian Pronold, Volker Sparmann, Prof. Klaus-Dieter Scheurle, Dr. Stefan Kooths



Mittelvergabe seinen Verbesserungen möglich – hier sollte gezielt auch auf die Förderung von innovativen Lösungen geachtet werden.

V. Chance: Kreditfähigkeit?

Eine erweiterte Rolle der VIFG

Im Kontext der zu nutzenden Effizienzreserven wurde stets auch auf die Kreditfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) hingewiesen. Eine Erweiterung der Kom-

petenzen der VIFG könne den gesamten Finanzierungskreislauf optimieren. Hierbei wurde die Sinnhaftigkeit einer Kreditfinanzierung insbesondere im Kontext der zu erwartenden Rendite von Infrastrukturinvestitionen reflektiert. Eine Kreditfähigkeit der VIFG ermöglicht zudem nicht nur die Finanzierung wichtiger Projekte, sondern kann auch die Schwankungen der Zuflüsse abfedern und eine größere Kontinuität der Finanzierung sicherstellen.



I. Politik oder Markt?

Die Rolle des Staates in der Infrastrukturfinanzierung

Die im Eröffnungsvortrag von Dr. Stefan Kooths vorgetragene Kernforderung nach einer Entpolitisierung der Infrastrukturbereitstellung regt auf dem Podium eine lebhafte Debatte zur Rolle des Staates in diesem Feld an. Der Staat, so die einhellige Meinung auf dem Podium, müsse sich zumindest um die weitere Effizienzsteigerung der Mittelvergabe und des Mitteleinsatzes bemühen. Doch auch die Höhe des für die Finanzierung der Infrastruktur bereitgestellten Budgets so-

wie die vielfältigen bürokratischen Hürden beim Mitteleinsatz werden einhellig als problematisch betrachtet. Ob der Staat überhaupt der richtige Akteur zur Umsetzung einer effizienten Infrastrukturfinanzierung ist, wird hingegen kontrovers diskutiert.

So unterstreicht Dr. Peter Fischer die von Dr. Stefan Kooths geäußerte Kritik am problematischen Einfluss der Politik mit einem Verweis auf das



Florian Pronold

derzeitige Finanzierungsniveau. Die Zahlen, so seine Überzeugung, unterstreichen eindrucksvoll, dass der klassische Weg der Haushaltsfinanzierung gescheitert ist.

Fischer: „Seit 20 Jahren gehen die Investitionen zurück – und dies ungeachtet des Verkehrsaufkommens und zudem auch noch abgekoppelt vom Wirtschaftswachstum. So können wir nicht weitermachen und das muss auch die Politik einsehen!“

Dr. Stefan Kooths fordert angesichts der Dringlichkeit der Herausforderungen eine von der Politik abgekoppelte Steuerung.

Kooths: „Wie bei der Geldpolitik hat auch bei der Infrastruktur das Parlament nichts zu suchen – parlamentarischer Proporz und ständige Landtagswahlen sind einfach keine effiziente Basis für eine nachhaltige Finanzierung.“

Er verweist in diesem Zusammenhang auf die für jede Investitionsfinanzierung notwendige langfristige Planungssicherheit. Wenn ein Finanzierungsweg derartige Schwankungen aufweise wie die von der Haushaltspolitik gesteuerte Mittelzuwendung, könne darauf keine sinnvolle Investition aufbauen. Auch Dr. Peter Fischer unterstützt diese These: „Der Staat muss endlich neue Instrumente entwickeln, wenn alte gescheitert sind. Wir brauchen eine rationale Politik!“

Dr. Peter Fischer kritisiert zudem die finanzpolitische Hoheit über das Thema. Statt effiziente Instrumente und Rahmenbedingungen zu erproben oder zu implementieren, werde Verkehrspolitik derzeit lediglich zum Kostenfaktor degradiert. Die Bedeutung und die Chancen des Sektors blieben unbeachtet.

Florian Pronold hält dagegen und fordert statt einer falschen Entpolitisierung eine Entideologisierung des Themas. Zwar unterstützt er Dr. Stefan Kooths' Hinweis, darauf zu achten, dass sich ein zu kurzfristig angelegter Maßstab einer Schuldenbremse nicht zu einer Investitionsbremse entwickeln dürfe. Der Gegenwert von Schulden müsse stets nüchtern analysiert werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich deshalb der Staat aus der Finanzierung zurückziehen muss.

Pronold: „Marktkräfte allein bringen weder eine ausreichende Finanzierung noch eine adäquate Allokation von Investitionsmitteln zustande. Die zentrale Frage bei allen Ressourcen-Entscheidungen ist derzeit stets, ob der Staat fähig ist Prioritäten richtig zu setzen – bei alternativen Vorschlägen muss die Frage dann aber auch an diese Akteure gestellt werden.“

Staatssekretär Klaus-Dieter Scheurle wirft moderierend ein, dass neben den großen durch die Politik noch zu hebenden Ressourcen durch effizientere und vor allem entschlackte bürokratische Rahmenbedingungen auch noch andere Felder problematisiert werden müssten – Felder, für deren Bearbeitung die Politik eine zentrale Rolle einnehmen muss. So sei der Weg hin zu einer effizienten Infrastrukturfinanzierung nicht nur aufgrund des zu geringen Fördervolumens verstellt, sondern auch durch die Art, wie die Politik Anliegen der Bürger aufgreift.

Scheurle: „Weder die Bürgerinnen und Bürger, noch deren Wahlkreisvertreter wollen Lärm- oder Luftbelastungen in ihrer jeweiligen Region hinnehmen. Bei aller Kritik an zu geringen Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich ist daher auch zu bedenken, dass die Erwartungen der Bevölkerung an verkehrspolitische Projekte

steigen – was auch die Kosten der Projekte in die Höhe schnellen lässt.“

Auch Florian Pronold unterstreicht dies. Politik sei wichtig und unersetzbar, um berechnete gesellschaftliche Interessen gegen andere abzuwägen.

Pronold: „Es muss gelingen, der Infrastrukturfinanzierung dieselbe politische Wertschätzung zukommen zu lassen wie dem Bereich Forschung und Bildung.“

Er spricht sich dafür aus, neue Ideen zu entwickeln und alternative Modelle wie PPP weiter zu prüfen. Politik werde jedoch nie vollständig aus der Verantwortung entlassen, da sie für Ressourcenabwägungen und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verantwortlich bleibe. Gleichzeitig hinterfragt er die Rationalität der Meinungsfindung ohne Politik. Auch die Expertendemokratie sei an Interessen gebunden und habe bereits „viele dumme Empfehlungen“ abge-

geben. So genannte Experten wie auch Politiker unterlägen der gleichen Problemstellung, nämlich mit knappen Ressourcen zwischen unterschiedlichen, berechtigten Prioritäten abwägen zu müssen.

Auch sieht Florian Pronold die gegenwärtige Finanzierungsordnung keineswegs als gescheitert an und verweist stattdessen auf die Notwendigkeit, sich stetig für politische Prioritäten einzusetzen. So würde eine Verschiebung von weniger als 1% des Bundeshaushaltes genügen, um den Finanzierungsbedarf zu decken und die meisten Probleme des Verkehrssektors zu lösen. Um diesen Wandel jedoch möglich zu machen, sei es nötig, bei allen politischen Vertretern verstärkt auf die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Themas hinzuweisen.

Pronold: „Wir müssen uns alle die Frage gefallen lassen, warum wir uns mit dem Thema Infrastruktur nicht stärker durchsetzen können.“

II. Wie viel Geld für die Infrastruktur?

Ressourcenbedarf zum Erhalt einer bedarfsgerechten Infrastruktur

Die Teilnehmer des Podiums tauschen sich darüber aus, wie viele Mittel für einen nachhaltigen Infrastrukturerhalt und einen effizienten Infrastrukturausbau nötig sind. Insbesondere die Ausführungen von Dr. Stefan Kooths zum erwartbaren deutlichen Anstieg der Nutzung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten stellen, so die verbreitete Meinung der Teilnehmer, die derzeitige Finanzierung in Frage.

Staatssekretär Klaus-Dieter Scheurle stellt an den Beginn dieser Überlegung jedoch die Frage, welche Infrastruktur die verschiedenen Akteure

konkret wollten. Insgesamt habe die bereitgestellte Infrastruktur in Deutschland ein sehr hohes Niveau und selbst im europäischen Vergleich sei die Bundesrepublik gut aufgestellt.

Scheurle: „Wir müssen den Blutkreislauf gesund halten – aber die oftmals verbreitete Untergangsstimmung ist nicht angebracht!“

Häufig werde, so Prof. Klaus-Dieter Scheurle, ein jährlicher Bedarf von ca. 12 Mrd. € vorgetragen. Hierbei müsse zunächst auch geklärt werden, in welche Infrastruktur diese Gelder denn flie-



Volker Sparmann und Prof. Klaus-Dieter Scheurle

Ben sollten: Schiene, Straße, Wasserstraße – und dazu noch in welche jeweils zu priorisierenden Projekte.

Scheurle: „Wir leisten uns doch auch ein enormes Maß an Infrastruktur, die nicht nötig wäre! Hier haben wir 3-spurige Autobahnen, die nie ausgelastet sind, und auf der anderen Seite haben wir Strecken, die ständig überlastet sind. Hier ist dringend Optimierung nötig!“

In der Vergangenheit sei die Investitionsleistung stets deutlich unter 10 Mrd. € pro Jahr

gefallen. Mit Hilfe der Konjunkturprogramme konnten in 2009 und 2010 Investitionen von über 11 Mrd. € erreicht werden. Was nach Ansicht des Podiums jedoch fehlt, ist eine Strategie, diese Höhe mittelfristig zu verstetigen und langfristig auch nach oben hin anzupassen. Staatssekretär Scheurle unterstreicht hier die Aufforderung, neue Lösungen zu finden. Die gegenwärtige mittelfristige Finanzplanung durch den Haushalt 2011 sehe für den Sektor lediglich 9,6–9,8 Mrd. € im Jahr vor. Dies reicht, so die einhellige Position der Diskutanten, nicht aus.

III. Steuerfinanzierung oder Nutzerentgelte?

Chance und Grenzen einer Umstellung auf eine nutzerbasierte Finanzierung

Bestand zumindest auf Seiten des kurz- und mittelfristigen Finanzbedarfes noch ein breiter Konsens, so rückt auf dem Podium ein anderer Dissens ins Zentrum einer lebhaften Debatte: Soll die Finanzierung weiterhin auf Steuerzuschüssen beruhen oder auf Nutzerentgelte umgestellt werden?

Dr. Stefan Kooths wirbt an dieser Stelle nochmals nachdrücklich für die schnellstmögliche

Entkopplung der Investitionsentscheidungen von politischen Dimensionen und setzt sich damit für eine baldige Abkehr von der Steuerfinanzierung ein. Insbesondere im Verkehrssektor müsse der Prämisse der Marktwirtschaft Folge geleistet werden, nach der stets der Nachfrager durch sein Verhalten über die Allokation von Mitteln entscheidet. Für den Verkehrssektor bedeute dies, das Nutzerverhalten müsse Mittelaufkommen und Mittelvergabe lenken. Dr. Stefan



Dr. Peter Fischer und Florian Pronold

Kooths: „Da, wo ich Gebühren erwarten kann, investiere ich auch.“

In dieser Struktur seien weder Politik noch ein von anderen Teilnehmern kritisierteres Expertenwesen gefragt. Lediglich die Nutzung steuere Entscheidungen. An Stellen, in denen eine Nutzerfinanzierung nicht möglich sei – beispielsweise, wenn es weniger um Infrastrukturoptimierung als vielmehr um Strukturpolitik gehe – werde Transparenz wichtig. Die Steuerzahler könnten und müssten dann auch erfahren, dass etwa ein bestimmter Straßenabschnitt aus strukturpolitischen Entscheidungen heraus entstehe.

Auch Dr. Peter Fischer fordert eine baldige Abkehr von der Steuerfinanzierung und verweist auf bereits seit Jahren bestehende Alternativen insbesondere zur verstärkten Nutzerfinanzierung.

Fischer: „Wir leben seit zwei Jahrzehnten auf Verschleiß – statt zu desinvestieren, sollten wir endlich einmal die Pöllmann-Empfehlungen aus der Schublade holen!“

Staatssekretär Scheurle warnt hingegen davor, allein die Einnahmeseite – beispielsweise in Form einer Pkw-Maut – zu betrachten.

Scheurle: „Auch die Pkw-Maut ist keine Eier legende Wollmilchsau. Wir müssen da kreativer denken!“

Seine Argumentation zielt dabei primär auf die Alternativlosigkeit der Steuerbasis bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Das derzeitige nutzerfinanzierte Element – die Lkw-Maut – werde mit den ca. 3 Mrd. € Einnahmen bei weitem nicht für eine Finanzierung der Straße ausreichen. Auch bei einer Erweiterung der Maut wür-

de die Notwendigkeit zu einer zusätzlichen Steuerfinanzierung noch auf lange Sicht bestehen bleiben.

Zudem verweist Staatssekretär Scheurle darauf, dass die Bereitschaft der Nutzer, für Mobilität zu zahlen, nicht überschätzt werden dürfe. Dieser Auffassung widerspricht jedoch Dr. Peter Fischer. Er hält dagegen, dass die Nutzer zwar durchaus bereit sind, für eine gute Leistung zu zahlen, ein großes Problem bezüglich der Zahlungsbereitschaft jedoch dadurch entstand, dass bei der Einführung der Lkw-Maut Vertrauen verspielt worden sei. Dr. Peter Fischer: „Die Mittel verschwanden einfach im Haushalt – für mich ein weiterer Beweis, dass die bisherige Finanzierung endgültig gescheitert ist!“

Prof. Klaus-Dieter Scheurle verweist vor diesem Hintergrund auch auf die Notwendigkeit, auch das Thema „Harmonisierungsmittel“ erneut ergebnisoffen zu diskutieren. Hier stünde die Alternative für die Nutzer im Raum: Wollen wir Maut-Gelder teilweise zurückerhalten oder wollen wir höhere Investitionen in die Infrastruktur?

Dr. Stefan Kooths hebt auch das Dilemma hervor, dass sich in dieser Situation stelle. Das derzeit bestenfalls stagnierende Finanzierungsniveau bedeute konkret, dass sich der Staat aus der Verantwortung zurückziehe. Dr. Stefan Kooths: „Wenn der Staat sich aber zurückzieht, ohne privaten Akteuren neue Möglichkeiten zu eröffnen, wird das Defizit chronisch erhalten bleiben.“

Kooths dazu abschließend: „Wir brauchen so viel Entgeltstaat wie möglich und so viel Steuerstaat wie nötig! Insbesondere im Verkehrssektor werden die technologischen Möglichkeiten hierzu immer besser!“

IV. Effizienzreserven im System

Chancen durch Optimierung der bisherigen Instrumente

Staatssekretär Scheurle fordert dazu auf, statt sich an den großen, politisch aufgeladenen Diskursen wie Privatisierung oder Nutzerfinanzierung festzubeißen, die vielfältigen bestehenden Handlungsoptionen zu nutzen. An vielen Ecken seien Verbesserungen möglich und das bestehende System könne sukzessive optimiert werden. So sei zwar realistischere das allgemeine gesetzliche und föderale Regelungssystem nicht grundlegend änderbar. Um jedoch auch große Effizienzen im System heben zu können, wäre aber der Versuch lohnenswert, beispielsweise die Auftragsvergabe zu optimieren.

Diese Einschätzung teilt auch Florian Pronold. Prioritär müsse sein, zunächst Effizienzreserven zu nutzen, ohne gleich immer mehr Geld – über Steuern oder über Benutzerentgelte – in das System zu pumpen.

Pronold: „Ich warne davor, vorschnell Lösungen in die Welt zu setzen: Wir müssen in Ruhe die Frage beantworten, ob diese unterm Strich aufgehen!“

Auch Dr. Stefan Kooths erkennt die Potenziale an, durch eine Optimierung gewisser Rahmenbedingungen die Mittelallokation zu optimieren. Gleichzeitig verweist er auf den engen Zusammenhang, den die Umstellung auf eine nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung sowohl auf die Optimierung der Mittelgewinnung als auch auf die der Mittelallokation habe.

Kooths: „Irgendwo in der Pampa wird eine 3-spurige Autobahn gebaut, während ein Bottle-Neck über Jahre bestehen bleibt. Daran sind politische Entscheidungen schuld. Nutzerbasiert finanziert wäre der Bottle-Neck längst verschwunden.“

Florian Pronold weist die Hoffnung auf eine rein private Lösung zurück. Auch Private würden das Anwachsen der Bürokratie nicht entschleunigen: „Es entsteht doch kein Bauabschnitt, ohne einen 100-seitigen Vertrag zu unterschreiben.“

Vieles, so die Überzeugung von Staatssekretär Scheurle, bleibe als Frage des politischen Willens erhalten, da die Implikationen von verkehrspolitischen Entscheidungen zumeist sehr komplex sind. Zudem verweist er vor diesem Hintergrund auf die Probleme ob der föderalen Struktur. Vieles ist kein rein bundespolitisches Thema und insbesondere die Mittelzuteilung zu den Ländern bliebe hochkomplex. Auch deshalb ruft er zu Realismus auf: „Wir müssen viel mit den Ländern diskutieren – eine umfangreiche Privatisierung kann man da ohnehin nicht durchsetzen!“

Zwar müsse weiterhin vieles entschlackt werden, wenn der Output aufgrund der hohen Regulierungsdichte unzufriedenstellend bliebe. Einen Rückzug der Politik bedeute dies jedoch nicht, denn es verblieben zentrale Steuerungsfragen.

In kleinen Optimierungsschritten verbergen sich enorme Potenziale. Prof. Klaus-Dieter Scheurle fordert daher nachdrücklich, innovative Lösungen zu entwickeln und im Kontext der Entbürokratisierung nicht immer an ein Absenken von Standards zu denken. So schildert er ein Projekt, bei dem Neubau und Erhaltung eines Straßenabschnittes für 25 Jahre an einen Generalunternehmer übertragen wurde. Dieser konnte beispielsweise durch Verwendung hochwertiger Materialien nicht nur den Standard erhöhen, sondern dadurch auch seinen zukünftigen Erhaltungsaufwand deutlich reduzieren.

V. Chance: Kreditfähigkeit?

Eine erweiterte Rolle der VIFG

Wiederholt wird auf dem Podium im Kontext der noch nicht genutzten Effizienzreserven die Frage nach der Kreditfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) aufgeworfen. Insbesondere Dr. Peter Fischer fordert eine deutliche Erweiterung der Kompetenzen der VIFG, nicht nur um die Effizienz der Finanzie-

rung, sondern auch um hierdurch den gesamten Finanzierungskreislauf zu optimieren.

Staatssekretär Scheurle gibt dagegen zu bedenken, dass auch die Kreditfähigkeit der VIFG nicht überschätzt werden sollte. Kreditfähigkeit bedeutet ja nicht automatisch mehr Geld, denn auch ein



Dr. Stefan Kooths

Kredit müsse schließlich abgezahlt werden. Dr. Stefan Kooths widerspricht dieser Herangehensweise und hebt die Bedeutung und die Chancen durch die Kreditfähigkeit der VIFG hervor.

Kooths: „Die schwäbische Hausfrau mit ihrer vorsichtigen Finanzierungsphilosophie in allen Ehren – unternehmerisch und erst recht gesamtwirtschaftlich sollte man aber lieber weiterhin zwischen Liquidität und Reinvermögen unterscheiden.“

Statt einer kurzfristigen Herangehensweise nach dem Prinzip des Portemonnaies müsse bei Investitionsentscheidungen die erwartete Rendite ausschlaggebend sein. Wenn diese höher als der Zinssatz sei, bleibe auch die Investition lohnenswert. Dies versteht Dr. Stefan Kooths auch als weiteren Appell, statt politischer mehr ökonomische Kriterien in Entscheidungen einfließen zu lassen.

Diese These wird auch durch Stimmen aus dem Plenum unterstützt: *„Es geht doch weniger um die schwäbische Hausfrau als um den schwäbischen Häuslebauer!“* Dieser baue selbstverständlich mit Kredit. Es sei doch eben das Kernproblem in Deutschland, dass im öffentlichen Verkehrssektor ohne Kredit gebaut werden müsse – eine Situation, die ob der dadurch eingeschränkten Effizienz des Mitteleinsatzes dringend verändert werden muss.

Dr. Peter Fischer spricht sich auch aus anderen Gründen für diese erweiterte Kompetenz der VIFG aus: Die Kreditfähigkeit sei nicht nur nötig, um neue Projekte zu finanzieren, sondern primär um die Schwankungen der Zuflüsse abzufedern und durch die dann mögliche Kontinuität effizientere Finanzierungen zu realisieren. Zudem könnten so die Maut-Einnahmen aus dem Haushalt herausgehalten und der Nutzergemeinschaft direkt wieder zur Verfügung gestellt werden.

Curriculum vitae



Dr. Stefan Kooths, Konjunkturoperte am Institut für Weltwirtschaft in Kiel

Dr. Stefan Kooths studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster. Nach seiner Promotion war er Geschäftsführer des Muenster Institute for Computational Economics und wechselte 2005 in die Konjunkturabteilung des DIW Berlin. Seit dem Frühjahr 2010 arbeitet er im Prognose-Zentrum des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und leitet dessen Berliner Büro.



Prof. Klaus-Dieter Scheurle, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Würzburg (Zweites juristisches Staatsexamen 1983 mit Prädikat in Bayern) folgten mehrere langjährige Stationen u.a. im Bayerisches Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, als Leiter des Ministerbüros und persönlicher Referent des Bundesministers für Post und Telekommunikation und der Abteilung Grundsatzangelegenheiten und internationale Angelegenheiten im Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sowie als Präsident der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Von 2001 bis 2008 war Scheurle Managing Director der Credit Suisse Securities (Europe) Limited. Seit 2006 ist Scheurle Honorarprofessor an der Ludwig-Maximilians-Universität München und seit 2009 beamteter Staatssekretär.



Florian Pronold, MdB und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

Nach einer Ausbildung zum Bankkaufmann und anschließender Tätigkeit bei der Sparkasse Deggendorf studierte Pronold ab 1995 Rechtswissenschaften an der Universität Regensburg (Zulassung als Rechtsanwalt 2002). 1993 bis 1995 wurde er als damals jüngster Beisitzer im SPD-Landesvorstand Bayern gewählt. Er engagierte sich u.a. als Vorsitzender der Jugend- und Auszubildendenvertretung der Sparkasse Deggendorf sowie als Sprecher des Deggendorfer Aktionskreises „Mehr Demokratie“. 1999 wurde er zum Vorsitzenden des Juso-Landesverbands Bayern (bis 2004) und in das Präsidium der Bayrischen SPD gewählt. Seit 2002 ist er Mitglied des Deutschen Bundestags und wurde 2006 zum Vorsitzenden der Bayerischen SPD-Landesgruppe im Bundestag gewählt (bis 2010). Pronold ist seit 2007 Mitglied im SPD-Parteivorstand und seit 2009 stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD im Bundestag.



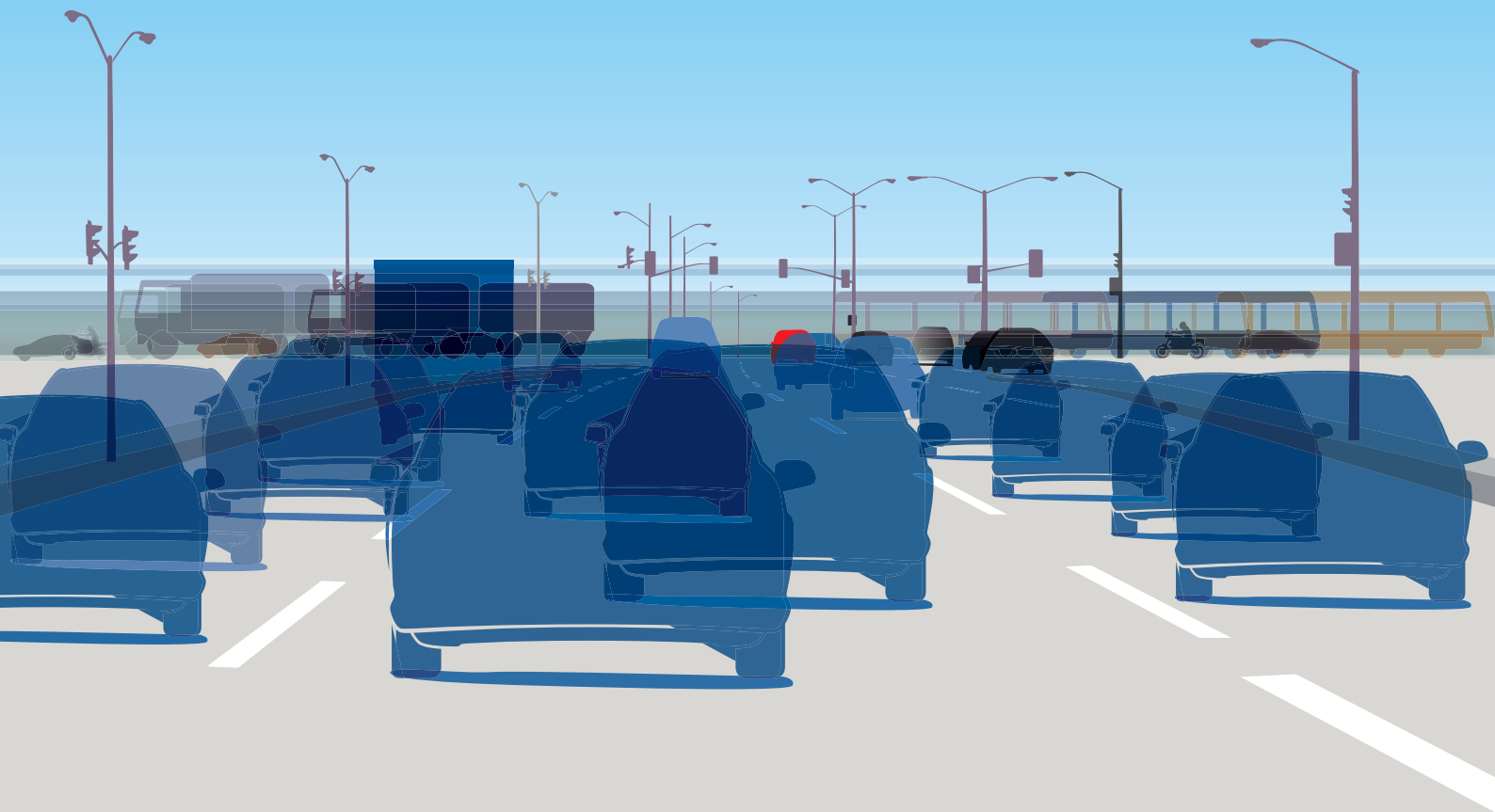
Dr. Peter Fischer, Präsident der Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und London war Dr. Peter Fischer zunächst als Ministerialbeamter in Hannover und Bonn, später dann als Wirtschaftdezernent der Stadt Hannover tätig. Von 1990 bis 2000 war er Niedersächsischer Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Seit 2002 ist Dr. Fischer Präsident des Verbandes „Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.“ in Berlin.



Volker Sparmann, Geschäftsführer der „fahrzeugmanagement GmbH in Hessen“ sowie seit 2010 Mobilitätsbeauftragter des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.

Diplom Ingenieur Volker Sparmann übernahm nach seinem Studium in Darmstadt und Berlin zahlreiche Führungspositionen in nationalen Verkehrsforschungsinstitutionen und bei internationalen Verkehrs-Consultants. Seit der Gründung des Rhein-Main-Verkehrsverbands 1995 war er bis 2009 dessen Geschäftsführer. 2003 wurde er zum Vizepräsident des Verbundes Deutscher Verkehrsunternehmen und als Sprecher der Verkehrsverbände gewählt.



**Bisher erschienene Publikationen aus dem Arbeitsbereich Verkehrspolitik
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Finanzierung des Verkehrs. Was wir von den Niederlanden lernen können, Juni 2009

Dr. Wilhelm Pällmann, Verkehr finanziert Verkehr – 11 Thesen zur Nutzerfinanzierung der
Verkehrsinfrastruktur, Februar 2009

Die deutschen Seehäfen im europäischen Wettbewerb, Mai 2008

Moving Metropolis – Zukunft der Mobilität in Großstädten, Dezember 2007

Welthandel Made in Germany – Herausforderungen und Chancen für den
Logistikstandort Deutschland, Oktober 2007

www.managerkreis.de