



**11 | 2014**

67. Jg., 23.-24. KW, 12. Juni 2014

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Gernot Sieg, Bernhard Wieland, Günter Knieps, Thomas Puls, Klaus J. Beckmann, Tobias Bernecker, Torsten Böger*

- Pkw-Maut, Sonderabgabe oder Sonderfonds: Sinnvolle Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur?

### **Vortrag**

*Frank Elbe*

- Wie sicher ist Europa?

### **Daten und Prognosen**

*Christian Breuer*

- Steuermehreinnahmen, Mindestlohn und kalte Progression

### **Im Blickpunkt**

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima erneut verbessert

*Klaus Wohlrabe*

- ifo Konjunkturtest Mai 2014

**ifo** Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Pkw-Maut, Sonderabgabe oder Sonderfonds: Sinnvolle Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur?

3

Im April dieses Jahres überraschte Torsten Albig, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, mit dem Vorschlag, zur Finanzierung der nötigen Infrastruktursanierung eine Sonderabgabe von allen Nutzern zur Wartung und zur Reparatur der Straßen zu verlangen. Ist dieser geplante Sonderfonds ein sinnvolles Finanzierungsinstrument? Nach Ansicht von *Gernot Sieg*, Universität Münster, verschärfen eine Sonderabgabe und ein Sonderfonds »Reparatur Deutschland« die Anreize, die zum Unterfinanzierungsproblem geführt haben. Eine Vignette dagegen könne, gekoppelt mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zu einem Bundesfernstraßenfonds, das Problem des Verfalls der Bundesfernstraßen lösen. Zudem würden die Autofahrer durch die Vignette »lernen«, dass man für die Nutzung von Autobahnen bezahlen müsse. Dies sei ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung: Ist die »Umsonst-Mentalität« beendet, dann sind die nächsten Schritte zur auslastungs- und entfernungsabhängigen Maut politisch einfacher durchsetzbar. Für *Bernhard Wieland*, Technische Universität Dresden, besteht der Charme des Albigschen Vorschlags in der vergleichsweise raschen Realisierbarkeit, denn dass umgehend gehandelt werden müsse, darin seien sich alle Kommissionen und Experten einig. Eine Ausweitung der Lkw-Maut oder die Einführung einer auch nur rudimentär räumlich und zeitlich differenzierten Pkw-Maut erfordere einen längeren Zeitraum. *Günter Knieps*, Universität Freiburg, sieht die Zeit reif für eine »intelligente« Pkw-Maut. Eine zeitraumbezogene Vignettenlösung gehe das Stauproblem nicht an. Ein aktives Engpassmanagement auf Straßeninfrastrukturen mache es erforderlich, sämtliche Fahrzeuge, Lkw und Pkw, einzubeziehen und gleichzeitig eine auslastungsabhängige zeitlich und örtlich variierende Maut zu erheben. In der Vergangenheit scheiterten Überlegungen, auslastungsabhängige Benutzungsgebühren im Straßenverkehr zu erheben, an den technischen Möglichkeiten. In den letzten Jahren sei aber ein großer technischer Fortschritt in elektronischen Verfahren in der Verkehrstelematik, die auch weltweit in verschiedenen Ländern erfolgreich eingesetzt werde, zu verzeichnen, so dass auslastungsabhängige Staugebühren allen denkbaren Alternativen für eine Finanzierung der Infrastrukturen überlegen seien. *Thomas Puls*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, unterstreicht, dass es zur Sanierung der Verkehrsinfrastruktur viel mehr brauche als neue Geldquellen, nämlich eine veränderte politische Prioritätensetzung – die Verkehrspolitik benötige wieder einen höheren Stellenwert. Es gelte zunächst die Position der Verkehrsminister zu stärken. Hilfreich wäre auch die Schaffung überjähriger Finanzierungsinstrumente und eine Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Für *Klaus J. Beckmann*, KJBeckmann:ProStadt – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin, ist die Einführung einer Pkw-Maut unverzichtbar. Werde das Zusammenspiel von Nutzer- und Steuerfinanzierung als Ziel verfolgt, so müsse nicht nur die Ausdehnung der Lkw-Maut auf erweiterte Tonnageklassen und auf alle überörtlichen Straßen verfolgt werden, sondern auch eine Pkw-Maut. Für *Tobias Bernecker*, Hochschule Heilbronn, ist die vom Bundesverkehrsministerium angekündigte Einführung der Pkw-Maut folgerichtig, wenn sie als Teil eines Entwicklungspfads angesehen werde, der vom Grundsatz der steuerfinanzierten Verkehrsinfrastruktur hin zu nutzerfinanzierten sektoralen Infrastrukturfinanzierungskreisläufen führen solle. *Torsten Böger*, VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, betont die Vorteile einer Nutzerfinanzierung. Sie biete die Möglichkeit, geschlossene Finanzierungskreisläufe zu etablieren und damit eine Verbindung zwischen der Einnahme- und Leis-

tungserstellungsseite zu erreichen. Ein solches Nutzerfinanzierungssystem sollte für eine effiziente Finanzierung, ermögliche eine effektive Planung, bewirke eine optimale Preissetzung und führe zu einem effizienten Management.

## Vortrag

### Wie sicher ist Europa?

29

Frank Elbe

In seinem Vortrag spricht sich *Frank Elbe*, Botschafter a. D., für ein besonnenes und überlegtes Vorgehen Deutschlands und der Europäischen Union gegenüber Russland aus. Die Bereitschaft zur Kooperation sollte nicht verlorengehen. Deutschland könne dabei auf seine erfolgreichen Rezepte der Vergangenheit zurückgreifen.

## Daten und Prognosen

### Steuermehreinnahmen, Mindestlohn und kalte Progression

38

Christian Breuer

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat die Prognosen zur Entwicklung des Steueraufkommens erneut angehoben. Besonders günstig entwickeln sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer. Diese sind im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2010 um 0,6 Prozentpunkte angestiegen, was zum Teil auf inflationsbedingte Mehreinnahmen zurückgeführt werden kann. Die verbesserte Einnahmesituation dürfte die Forderung nach einem Abbau der kalten Progression verstärken.

## Im Blickpunkt

### ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima erneut verbessert

43

Erich Gluch

Das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten in Deutschland hat sich zu Beginn des zweiten Quartals 2014 weiter verbessert und ist so gut wie seit über 20 Jahren nicht mehr. Das ergab die vierteljährliche Architektenumfrage des ifo Instituts. Die befragten Architekten beurteilten ihre aktuelle Geschäftslage besser als in den beiden Vorquartalen. Nur noch jeder siebte Architekt bewertete seine Lage als »schlecht«. Gleichzeitig bezeichneten 46% der Testteilnehmer ihre momentane Geschäftslage als »gut«.

### ifo Konjunkturtest Mai 2014 in Kürze: Deutsche Wirtschaft legt eine Verschnaufpause ein

45

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Mai gefallen. Die aktuelle Geschäftslage wurde nicht mehr ganz so gut beurteilt wie im April. Die Unternehmen blicken zudem etwas weniger optimistisch auf den weiteren Geschäftsverlauf. Die deutsche Wirtschaft legt eine Verschnaufpause ein. Auch das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, einschließlich des Dienstleistungssektors, ist im Mai gesunken. Jedoch wird die Mitarbeiterzahl insgesamt weiterhin steigen, wenn auch langsamer.

Im April dieses Jahres überraschte Torsten Albig, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, mit dem Vorschlag, zur Finanzierung der nötigen Infrastruktursanierung eine Sonderabgabe von allen Nutzern zur Wartung und zur Reparatur der Straßen zu verlangen. Ist dieser geplante Sonderfonds ein sinnvolles Finanzierungsinstrument?

## Verkehrsinfrastrukturunterfinanzierung? Ursachenbekämpfung in kleinen Schritten anstelle von Symptombehandlung

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ist unterfinanziert, so heißt es, obwohl die Nutzer überzeugt sind, mehr als genug zu zahlen. Die im Wahlkampf verwendeten Slogans der die Regierungspolitik für die nächsten Jahre bestimmenden Parteien von CDU (keine Steuererhöhungen, kein deutscher Autofahrer soll mehr bezahlen), CSU (keine Steuererhöhungen, ausländische Autofahrer sollen bezahlen) und SPD (Steuererhöhungen für die Infrastruktur, keine Maut) führen dazu, dass der Handlungsspielraum eher klein ist. Wenn man keinen Spielraum hat, sind keine großen Schritte zu erwarten. Das von der Sonder-Verkehrsministerkonferenz der Länder am 2. Oktober 2013 empfohlene Gesamtkonzept zur nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung wird so nicht umgesetzt. Komponenten des Konzepts sind die Bildung von Sonderfonds. Dieses führte zum Vorschlag des Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein Torsten Albig (2014) eines Sonderfonds »Reparatur Deutschland«, in den die deutschen Autofahrer (oder alle Verkehrsteilnehmer?) eine Sonderabgabe (in Höhe von 100 Euro pro Jahr?) für die Reparatur der Straßen (oder aller Verkehrswege?) einbezahlen sollen. Umsetzbar aus rechtlicher Sicht scheint hier, dass alle deutschen Pkw-Eigentümer eine Sonderabgabe leisten, die für das Straßennetz verwendet wird. Sonderfonds und eine weitere Nutzerfinanzierung, insbesondere für die Pkw-Fahrer, sind auch Bestandteil der Vorschläge der Bodewig-Kommission. Ob Gesamt-

konzept oder Teilschritt, die Richtung sollte stimmen.

## Das politökonomische Anreizproblem

Natürlich ist die Verkehrsinfrastruktur genauso unterfinanziert wie staatliche Universitäten, der Gesundheitssektor, die Bundeswehr, die Polizei und alle anderen vom Staat finanzierten Bereiche. Eine einfache Erhöhung der Haushaltsmittel wird dieses Problem nicht lösen. Der vor der Bundestagswahl von allen bestätigte Sanierungsbedarf von über 7 Mrd. Euro jährlich wird nicht dadurch gedeckt werden, dass ein Sanierungsfonds gleicher Höhe aufgelegt wird, sondern hat einen tieferen, systematischen Grund. In Demokratien gewinnen die kurzfristigen gegenüber den langfristigen Interessen. Eine neue Straße wird vom Wähler eher honoriert als die Instandsetzung einer bereits vorhandenen. Nur Politiker, die diesen Anreizen folgen und eher auf Ausbau denn auf Erhalt setzen, können sich im politischen Wettbewerb durchsetzen. Die verzögerte Instandsetzung jedoch ist ökonomisch ineffizient, da es am Ende teurer ist, später zu reparieren als früher und regelmäßig zu warten. Analysen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass in den vergangenen Jahren über 10% selbst der für den Erhalt eingeplanten Mittel nicht dem Erhalt zugutekamen, sondern z.B. für den Neu- und Ausbau von Straßen sowie deren Betrieb zweckentfremdet verwendet wurden. Obwohl dieses Problem bekannt ist und obwohl mittlerweile die Worte »Erhalt vor Ausbau« oft zu hören sind, der Glaube, dass ein Reparaturfonds das politökonomische Anreizproblem löst, ist naiv. Auch einem Reparaturfonds droht eine Zweckentfremdung.



Gernot Sieg\*

\* Prof. Dr. Gernot Sieg leitet den Lehrstuhl für Industrieökonomik, insbesondere Infrastruktur- und Verkehrsökonomik, und ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.

Auch die Hoffnung, der Reparaturfonds könnte 2030 geschlossen werden, wenn der Nachholbedarf befriedigt ist, ist eine

Illusion. Die Politik rechnet schon heute bei Neubaumaßnahmen nicht mit den Mitteln für den Erhalt. Die bisherigen Erweiterungsinvestitionen orientieren sich an Herstellungskosten und vernachlässigen Ersatzinvestitionen und Betriebskosten. Würde jedoch ein Reparaturfonds für vernachlässigte Infrastruktur existieren, in dem die Nutzer so viel einbezahlen wie nötig, wäre es geradezu töricht, Reparaturen mit Mitteln zu finanzieren, die man auch wählerwirksam für neue Projekte verwenden könnte. Der Reparaturfonds verschärft die Anreize des Ausbaus vor Erhalt und wird zum Fass ohne Boden.

### **Das verkehrsökonomische Effizienzproblem**

Eine Ursache des »Unterfinanzierungsproblems« ist der systematische Anreiz, Finanzmittel zum Aufbau eines von den vorhandenen Mittel nicht zu erhaltenen Netzes zu verwenden.

Darüber hinaus wird das Netz nicht effizient genutzt. Es herrscht die Illusion, dass Straßen nicht bepreist werden sollen, da sie ohne Grenzkosten benutzt werden können und ein Ausschluss ineffizient wäre. In wenigen Bereichen hat der Kommunismus, so bezeichnet Sinn (2003) treffend die Situation auf den deutschen Autobahnen, so viele Fürsprecher wie beim Straßennetz. Das mag an der Vorstellung einer Brücke liegen, die, einmal gebaut, ohne Grenzkosten genutzt werden kann. Eine Bemaunung würde Überquerungen verhindern und deshalb ineffizient sein. Nur hat dieses Lehrbuchideal der Brücke wenig mit der Realität auf deutschen Straßen zu tun.

Der Eindruck, dass die Straßen bis zur Kapazitätsgrenze von zusätzlichen Pkw genutzt werden können und sollten, und dass eine Belastungsexternalität erst entsteht, wenn die Kapazitätsgrenze überschritten ist und wir Stopp-and-Go beobachten, entspricht nicht der Realität auf deutschen Bundesautobahnen. Ab einer Grenze von 1 000 Kfz pro Stunde verursacht jeder zusätzliche Pkw Fahrzeitverlängerungen bei allen anderen Verkehrsteilnehmern. Die Zeit, die man als Fahrer oder Beifahrer für eine Strecke benötigt, ist ein wesentlicher Teil der Kosten, die man im Verkehr tragen muss. Die Fahrzeitverlängerungen bei allen anderen Verkehrsteilnehmern sind wesentliche externe Kosten. Bei einer durchschnittlichen vierstreifigen Autobahn mit einem Verkehrsaufkommen von 47 100 Kfz pro Tag verursacht ein weiterer PKW Fahrzeitverlängerungen bei den anderen Verkehrsteilnehmern in einer Größenordnung von über 10 Cent pro Kilometer. Im Idealfall wird diese Belastungsexternalität durch eine auslastungsabhängige Maut internalisiert. Findet das, wie zurzeit, nicht statt, wird das Autobahnnetz ineffizient stark genutzt. Die reine Steuerfinanzierung der Bundesfernstraßen ist ineffizient.

Eine auslastungs- und entfernungsabhängige Maut würde wesentlich zur Finanzierung des Autobahnnetzes beitragen

können. Der Selbstfinanzierungsgrad wäre abhängig von der Elastizität der Straßenbaukosten. Ist das doppelt so gut ausgebaute Netz genau doppelt so teuer wie das einfache (konstante Skalenerträge der Kapazitätskostenfunktion), dann ergibt sich eine vollständige Selbstfinanzierung. Wenn man von steigenden Skalenerträgen der Kapazitätskostenfunktion ausgeht, es also immer relativ billiger wird, die Netzkapazität zu erweitern, reichen die Mauteinnahmen nicht vollständig, um das Netz zu finanzieren. Die Selbstfinanzierung gilt für das Netz optimaler Größe auch dann, wenn nur eine zeitbezogene Maut (Vignette) eingeführt wird (vgl. Arnott, de Palma und Lindsey 1993). Die Selbstfinanzierung ist jedoch nur zu erreichen, wenn es eine Zweckbindung gibt. Die EU-Maunrichtlinie erlaubt zwar eine verkehrsträgerübergreifende Verwendung, beispielsweise für Wasserstraßen oder Schienenwege, eine solche Verwendung würde aber erneut zu Finanzierungsproblemen führen.

Die Mauteinnahmen einer Bundesfernstraßenmaun können die Bundesfernstraßenkosten decken, wenn sie zwingend für das Bundesfernstraßennetz verwendet werden. Ein auslastungs- und entfernungs-basiertes Maunsystem kann die erforderlichen Einnahmen erzielen, eine effiziente Nutzung der Infrastruktur bewirken und Belastungen für Umwelt- und andere Externalitäten reduzieren. Auch der Umfang der notwendigen Kapazitäten wird reduziert, weil das Netz effizient genutzt wird. Die Mauteinnahmen zeigen die Knappheiten und Ausbaurfordernisse an und erleichtern so Erweiterungsentscheidungen.

### **Der Bundesfernstraßenfonds als Lösung des polit-ökonomischen Anreizproblems**

Institutionell kann auf vorhandene Strukturen aufgesetzt werden. Die VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH) erhält die Mauteinnahmen und übernimmt zusätzlich Aufgaben, indem sie den Netzerhalt garantiert und die politisch beschlossenen Ausbaumaunnahmen durchführt. Es ist garantiert, dass das Primat der Politik für Ausbaumaunnahmen unangetastet bleibt. Ausbauminvestitionen sollten jedoch nur dann durchgeführt werden, wenn der Barwert künftiger Einnahmen aus Nutzergebühren dieser Strecke nicht kleiner ist als der Barwert künftiger Ausgaben. Der Erhalt und Betrieb wird somit schon bei der Ausbaunentscheidung antizipiert und einberechnet. Die Vorteile einer solchen Lösung sind zu einem die langfristige gesicherte Finanzierung ohne Ineffizienz des Jährlichkeitsprinzips der Kameralistik, günstige Kreditkonditionen am Kapitalmarkt, betriebswirtschaftliche Effizienz bei Neubau- und Erhaltungsmaunnahmen und eine bessere Kundenorientierung. Ein solcher Bundesfernstraßenfonds löst auch das grundsätzliche Problem der politischen Verzerrung weg vom Erhalt hin zum Ausbau und garantiert so ein nachhaltiges Netz.

### Die Vignette als Schritt in die richtige Richtung

Die auslastungs- und entfernungsabhängige Maut ist das Ziel, ein in dieser Legislaturperiode möglicher Schritt in die richtige Richtung ist die zeitabhängige Maut (Vignette). Sie kann als Gebühr zweckgebunden und zusammen mit der Lkw-Maut dem Bundesfernstraßenfonds zugeführt werden. Bei einer Gebühr von 50 Euro pro Jahr ergeben sich 2 Mrd. Euro jährlich. Zusammen über 3 Mrd. Euro aus der Lkw-Maut ergibt ein Volumen, das für Bestandserhaltung und Betrieb ausreicht. Gleichzeitig kann die Zeit genutzt werden, die EU-Richtlinie so zu reformieren, dass die zurzeit gültigen Beschränkungen so geändert werden, dass eine optimale belastungs- und entfernungsabhängige Maut eingeführt werden kann.

### Optimale Besteuerung des Verkehrssektors und Zweckbindung

Gegen eine weitere Belastung der Nutzer wird oft eingewandt, dass die Nutzer bisher schon mehr als genug bezahlen. Ob und wie weit die Steuer- und Abgabenbelastung der Autofahrer zurzeit zu hoch oder zu niedrig ist, ist finanzwissenschaftlich umstritten. Zur oben bereits genannten idealen belastungs- und entfernungsabhängigen Maut, die die Bundesfernstraßen finanziert, können und sollten weitere Steuern hinzukommen.

Für die durch Treibhausgasemissionen verursachte Umwelt-externalität bietet sich die Energiesteuer als Pigou-Steuer an. Darüber hinaus bietet sich der Verkehrssektor aufgrund seiner geringen Preiselastizität der Nachfrage als Steuerbasis eines im Sinne von Ramsey optimierten Konsumsteuersystems an. Nutzt man dafür, wie die Kfz-Steuer, auch die Energiesteuer, kann man eine optimale Energiesteuer (vgl. Parry und Small 2005) berechnen, deren Verwendung jedoch zwingend dem Non-Affektationsprinzip unterliegt. Eine Rückzahlung dieser Steuereinnahmen unter dem Motto »Verkehr finanziert Verkehr« würde die umweltpolitischen und finanzwissenschaftlichen Ziele konterkarieren. Eine Zweckbindung wie die bisher in Deutschland praktizierte jedes Jahr fortgeschriebene Zweckbindung von 50% des Mineralölsteueraufkommens für den Verkehrssektor könnte man fortführen, wenn der aktuelle Energiesteuersatz in Deutschland doppelt so hoch wäre wie der optimale, was nicht der Fall zu sein scheint. Das Non-Affektationsprinzip ist auch für die Energiesteuer sachgemäß.

Der Status quo eines Wegekostendeckungsgrades der inländischen Kraftfahrzeuge von über 150% und ein Unterfinanzierungsvolumen von über 7 Mrd. Euro jährlich sind, genauso wie Zweckbindungen, Gerechtigkeitslücken und Zukunftsvisionen, Argumente in der Diskussion, für welche Zwecke die allgemeinen Steuern verwendet werden sollen.

Diese Verteilungsdiskussion ist wichtig, kann hier aber nicht geführt werden. Eine Nebenbemerkung aber sei erlaubt:

Gilt das Non-Affektationsprinzip bei Steuererhöhungen, so sollte es auch umgekehrt gelten. Wird, um zu verhindern, dass die deutschen Automobilisten zusätzlich belastet werden, die Einführung einer Vignette verbunden mit einer Reduktion der Kfz-Steuer, darf das keinen direkten Einfluss auf den Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) haben. Die bisher für die Bundesfernstraßen verwendeten Mittel stünden dann zur Verfügung, um die Probleme in den anderen Bereichen der Verkehrsinfrastruktur anzugehen.

### Zusammenfassung

Sonderabgabe und Sonderfonds »Reparatur Deutschland« verschärfen die Anreize, die zum Unterfinanzierungsproblem geführt haben. Große Lösungen für alle Verkehrsträger und für alle föderalen Ebenen liegen zwar vor, sind aufgrund von Versprechungen im Wahlkampf und dem Koalitionsvertrag zurzeit aber nicht realistisch. Eine Vignette dagegen kann, gekoppelt mit dem oben skizzierten Ausbau der VIFG zum Bundesfernstraßenfonds, das Problem des systematischen Verfalls der Bundesfernstraßen lösen. Darüber lernen die Autofahrer durch die Vignette, dass man für die Nutzung von Autobahnen, will man eine exzessive Nutzung verhindern, bezahlen muss. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ist die Umsonst-Mentalität beendet, dann sind die nächsten Schritte zur auslastungs- und entfernungsabhängigen Maut politisch viel einfacher, da sie die Effizienz steigern, ohne dass Mehreinnahmen generiert werden müssen.

### Literatur

Albig, T. (2014), »Wir brauchen zusätzlich sieben Milliarden Euro«, online verfügbar unter: <http://www.torsten-albig.de/aktuelles/aid/6116>.

Arnott, R., A. de Palma und R. Lindsey (1993), »A Structural Model of Peak-Period Congestion: A Traffic Bottleneck«, *American Economic Review* 83, 161–179.

Parry, I.W.H. und K.A. Small (2005), »Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax?«, *American Economic Review* 95, 1276–1289.

Sinn, H.-W. (2003), »Wider den Autobahn-Kommunismus«, *ifo Standpunkt* 44, ifo Institut, München.



Bernhard Wieland\*

### »Wenn ich einmal reich wär' ...« Fonds, Steuern und Mauten in der deutschen Verkehrsinfrastruktur- finanzierung

In den Ostertagen überraschte der schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Torsten Albig die Öffentlichkeit mit der Idee, dem Bürger eine Art »Notopfer« zur Sanierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur aufzuerlegen. In einem Zeitungsinterview schlug er die Einrichtung eines Sonderfonds »Reparatur Deutschland« vor, in den jeder Autofahrer bis zum Jahr 2030 jährlich etwa 100 Euro einzahlen soll. Einzelheiten, wie etwa die Zuteilung der Mittel auf einzelne Sanierungsvorhaben oder die institutionelle Ausgestaltung und organisatorische Anbindung des Fonds, ließ der Ministerpräsident offen. Dennoch genügte bereits das bloße Gedankenexperiment einer Mehrbelastung des deutschen Autofahrers (in Höhe des Preises einer monatlichen Pizza zu 8,50 Euro), um den üblichen Entrüstungssturm auszulösen, der jeder Äußerung zum Thema Nutzerfinanzierung mit schöner Regelmäßigkeit nachfolgt. Auch im politischen Raum war man sich parteiübergreifend in der Verurteilung des Vorstoßes einig – selbst bei Parteikollegen des Ministerpräsidenten. Was veranlasste einen erfahrenen Politiker wie Ministerpräsident Albig eine solch vorhersehbare Lawine der Kritik auszulösen?

Bis 2017 sind seitens der Regierung für die Reparatur der deutschen Verkehrsinfrastruktur im Bundeshaushalt investive Zusatzmittel in Höhe von jährlich durchschnittlich 1,25 Mrd. Euro, also insgesamt 5 Mrd. Euro vorgesehen. Die 2012 eingesetzte Kommission Zukunft der Verkehrsfinanzierung (die sogenannte Daehre-Kommission) hat jedoch errechnet, dass der Bund diesen Betrag nicht für die laufende Legislaturperiode insgesamt, sondern **jährlich** in seine Verkehrswege investieren müsste, um alle in den letzten 15 Jahren aufgelaufenen Nachholbedarfe abzuarbeiten und

Straße, Schiene und Wasserstraße in technisch hochwertigem Zustand zu erhalten. Kommen die Bedarfe von Ländern und Kommunen hinzu, addieren sich die Fehlbeträge auf 7,2 Mrd. Euro jährlich. (Zum Vergleich: Das gerade verabschiedete Rentenpaket der Koalition wird pro Jahr etwa 10 Mrd. Euro kosten.)

Ministerpräsident Albig glaubt, dass noch nicht einmal die jetzt vorgesehenen 5 Mrd. Euro für Ersatz und Erhaltung zur Verfügung stehen werden. Zum einen sei ein großer Teil davon schon für noch nicht fertig gestellte Verkehrsprojekte verplant (ca. 1,5 Mrd. Euro). Zum anderen werde das Bundesverkehrsministerium aufgrund eines neuen Wegekostengutachtens vermutlich Mindereinnahmen von 1 Mrd. Euro aus der Lkw-Maut hinzuzunehmen haben. Es wäre hinzuzufügen, dass neben der Sanierung der Infrastruktur auch die Finanzierung noch anderer unmittelbar anstehender Verkehrsausgaben ungeklärt ist, so etwa eine mögliche Erhöhung der ÖPNV-Regionalisierungsmittel nach 2014 oder die Nachfolgeregelung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungs- bzw. Entflechtungsgesetze nach 2019.

Der Vorschlag des Ministerpräsidenten zielt darauf ab, diese Unsicherheiten durch den Befreiungsschlag eines Sondervermögens zu überwinden. Was von den Kritikern bisweilen übersehen wird: Ähnliche Vorschläge liegen bereits auf dem Tisch. Ein Urteil über den Albigschen Vorschlag sollte die bereits erarbeiteten Konzepte berücksichtigen.

### Finanzbedarf und Finanzierungsvorschläge

Der eingangs schon erwähnte von der Daehre-Kommission ermittelte Fehlbetrag von jährlich 7,2 Mrd. Euro, der über die nächsten 15 Jahre aufgebracht werden müsste, ist die magische Zahl, die seither in aller Munde ist. Sie setzt sich zusammen aus 4,5 Mrd. Euro an Ersatzinvestitionen und 2,65 Mrd. Euro an Nachholbedarf, verursacht durch in den letzten 15 Jahren unterlassene Ersatzmaßnahmen. Auf die kommunale Ebene entfällt von den 7,2 Mrd. Euro ein Volumen von 3,25 Mrd. Davon wiederum sind 1,6 Mrd. Ersatzbedarf und 1,65 Mrd. Nachholbedarf. Bei diesen Zahlen ist der Bereich der Brücken noch gar nicht vollständig erfasst, insbesondere bei der Bahn, wo ein Drittel aller Brücken mittlerweile älter als 100 Jahre ist.

Um eine Vorstellung von der relativen Größenordnung dieser Beträge zu bekommen, muss man sie mit der heutigen Realität vergleichen. In den Jahren 2010–2011 betragen die jährlichen Gesamtausgaben des Bundes für Verkehr ca. 22 Mrd. Euro. Davon flossen in Investitionen (nicht lediglich Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen!) ca. 10 Mrd. Euro. Um den von der Daehre-Kommission errechneten Zusatzbedarf zu decken, müssten demnach die jährlichen Investitionen des Bundes in kurzer Zeit auf über 17 Mrd. Euro p.a. wachsen,

\* Prof. Dr. Bernhard Wieland ist Inhaber des Lehrstuhls für Verkehrswirtschaft und internationale Verkehrspolitik an der Technischen Universität Dresden.



ein vermutlich unrealistisches Ziel, das wahrscheinlich auch die Planungs- und Baukapazitäten der deutschen Behörden und der Bauwirtschaft zunächst überfordern würde. Das befreit allerdings die Bundesregierung nicht von dem Vorwurf, dass sich die nunmehr für die laufende Legislaturperiode tatsächlich vorgesehenen Mittel von durchschnittlich jährlich 1,25 Mrd. Euro am unteren Rand bewegen.

Welche zusätzlichen Finanzquellen stünden zur Verfügung? Wie stellen sich die maßgeblichen deutschen Experten die Finanzierung der von der Dahre-Kommission genannten Fehlbeträge vor?

Dazu gibt es verschiedene Vorschläge. Die Konferenz der Verkehrsminister schlägt einen Stufenplan vor, der bis 2019 das gerade genannte Investitionsziel von 17 Mrd. Euro erreichen soll. Sie stützt sich dabei auf die Nachfolgekommision der Daehre-Kommission, die ebenfalls von den Landesverkehrsministern getragene Bodewig-Kommission (vgl. Bund-Länder-Kommission 2013), die konkrete Finanzierungsvorschläge ausarbeiten sollte. Dazu ist vorgesehen, in einer ersten Stufe »sofort« (d.h. schon ab 2014) jährlich 2,7 Mrd. Euro aus dem Aufkommen der Mineralöl- und Kfz-Steuer zweckgebunden in einem Sondervermögen »Nachholende Sanierung« zur Verfügung zu stellen.<sup>1</sup> Die Einzahlungen in das Sondervermögen sollen über 15 Jahre erfolgen, parlamentarischer Kontrolle unterliegen und für alle bodengebundenen Verkehrsträger zur Verfügung stehen. In der nächsten Stufe, ab 2015/16, sollen Konzepte der Nutzerfinanzierung stärker zum Tragen kommen. Vorgeschlagen wird hier vor allem eine Erweiterung der bereits bestehenden Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen, die vermutlich 2,3 Mrd. pro Jahr zusätzlich erbrächte. Den erforderlichen Zeitraum für die Realisierung dieser Maßnahme veranschlagen die Verkehrsminister auf drei Jahre. Ab 2018 könnten dann in der nächsten Stufe weitere Mittel durch eine nochmalige Ausdehnung der Lkw-Maut auf Landstraßen und/oder auf Fahrzeuge mit weniger als 12 Tonnen Gewicht generiert werden. Hinsichtlich der möglichen Einführung einer Pkw-Maut bewahren die Verkehrsminister vornehme Neutralität. Sie weisen mit Blick auf die sogenannte »Ausländermaut« lediglich darauf hin, dass die Einführung einer solchen Maut EU-rechtskonform erfolgen müsse. Auf kommunaler Ebene »fordern sie den Bund auf«, eine Nachfolgeregelung für die Entflechtungsmittel sowie das bis 2019 auslaufende Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bis spätestens 2015 zu schaffen.

Finanzierungsvorschläge kommen auch von anderer Seite. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (damals noch Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) hat etwa zeitgleich zu den beiden genannten Kommissionen ein umfas-

sendes Konzept erarbeitet, das nicht nur die Sanierung, sondern die gesamte Ausgabenstruktur des Verkehrswesens umfasst. Es beruht auf einem Mix aus Steuer- und Nutzerfinanzierung, legt aber den Schwerpunkt nach wie vor auf die Steuerfinanzierung. Grob gesprochen, sollen Nutzungsgebühren die Kosten des Betriebs und der Instandhaltung der Verkehrsinfrastrukturen sowie des ÖPNV abdecken, die Steuern hingegen die Kosten für Neu- und Ausbauinvestitionen und einen Teil der Ersatzinvestitionen. Im Einzelnen sollen zur Sicherung und Verstetigung der bisher schon für den Verkehr zur Verfügung stehenden Einnahmen zunächst einmal 50% der Mineralöl- und der Kfz-Steuer zweckgebunden werden. (Bei der Mineralölsteuer ist das in praxi durch jährlichen Haushaltbeschluss schon jetzt der Fall.) Diese Mittel, etwa 20 Mrd. Euro jährlich, wären natürlich im Prinzip für sich bereits in der Lage, den gesamten Investitionsbedarf, sowohl des Neu- und Ausbaubedarfs als auch des Nachholbedarfs zu decken, sie sollen jedoch auch für nicht-investive Zwecke des Verkehrs zur Verfügung stehen und sind anteilig über die Länder an die Kommunen weiterzuleiten (»entsprechend ihren Aufgaben bzw. Einnahmen«). Der Beirat veranschlagt bei den Kommunen ein Ausgabenvolumen von rund 3–4 Mrd. Euro p.a. Ebenso wird vorgeschlagen, die Einnahmen aus der Lkw-Maut, der Luftverkehrssteuer, der Bahndividende und aus dem Abbau von Subventionen ausschließlich dem Verkehr zuzuführen. Weitere Einnahmepotenziale (auf die der Beirat allerdings lediglich »hinweist«) bieten die Ausweitung der Lkw-Maut auf Transportfahrzeuge ab 3,5t und alle Straßen (ca. 4 Mrd. Euro jährlich), die Einführung einer Pkw-Maut (weitere 4 Mrd. Euro), ÖPNV-Erschließungsbeiträge (etwa 1,5 Mrd. Euro für die Kommunen) und die Abschaffung der Entfernungspauschale (2–3 Mrd. Euro). Bei der Pkw-Maut erkennt der Beirat, dass eine nach Tageszeiten und Belastung differenzierte Maut, wie sie volkswirtschaftlich eigentlich wünschenswert wäre, aus technischen Gründen kurzfristig nicht zu realisieren ist, und plädiert deshalb für eine Übergangslösung, etwa eine Vignette oder einen Zuschlag zu den Treibstoffpreisen. Aufgrund der besseren Lenkungswirkungen eines solchen Zuschlags (Mehrfahrer zahlen mehr), gibt er allerdings der zweiten Lösung den Vorzug.

Es gibt weitere Vorschläge. Der ADAC etwa hat eine moderate Erhöhung der Mineralölsteuer um 3 Cent pro Liter vorgeschlagen, andere eine Umwidmung des »Soli«.

In der Öffentlichkeit wird in diesem Zusammenhang immer wieder gefragt, warum nicht einfach die Mineralölsteuer einer Zweckbindung unterworfen werde, um die Finanzierungsprobleme zu lösen. Dabei wird übersehen, dass, wie schon gesagt, die Zweckbindung zu 50% bereits jetzt gilt. Durch jährlichen Haushaltsbeschluss wird sie lediglich von der Straße auf andere Verkehrsbereiche ausgedehnt. Bleibt die Frage, warum nicht die restlichen 50% auch noch dem Verkehr zugeschlagen werden können. Die darauf üblicherweise gegebene Antwort lautet bekanntermaßen, dass die Mineralöl-

<sup>1</sup> Unter Mineralölsteuer wird im Folgenden der verkehrsbezogene Teil der Energiesteuer verstanden.

steuer, wie jede Steuer, dem finanzwissenschaftlichen Non-Affektationsprinzip unterliegt, demzufolge Steuern grundsätzlich allen Staatszwecken zur Verfügung stehen und unabhängig von ihrer Einnahmequelle verwendet werden können. Könnte nicht aber das Parlament einen größeren Anteil der Mineralölsteuer per Beschluss für den Verkehr zur Verfügung stellen? Dies würde zweifellos den Verzicht anderer Ressorts auf Ausgaben in deren Bereichen bedeuten, eine unrealistische Vorstellung. Es erscheint kaum denkbar, dass sich in der Bevölkerung Mehrheiten für eine Politik finden werden, die Verkehrsinvestitionen den Vorzug vor sozial- oder bildungspolitischen Zwecken gibt. So hat hier Schiller wieder einmal recht: «Leicht beieinander wohnen die Gedanken, doch hart im Raume stoßen sich die Sachen.»

### Verausgabung der Mittel durch Fonds

Wenn demnach zusätzliche Einnahmen generiert werden müssen, sei es durch Steuererhöhungen oder Elemente der Nutzungsfinanzierung, wie kann die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel sichergestellt werden? Hier herrscht unter den Experten mittlerweile die Ansicht vor, dass dies am besten über Sondervermögen in der Form von Fonds geschehen könne.<sup>2</sup> Um die Zweckentfremdung der Einnahmen zu verhindern, befürwortet etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Verkehrsministerium wie auch die Daehre- und die Bodewig-Kommission die Einrichtung von Infrastrukturfinanzierungsfonds, mit denen zusätzlich ein Vertrag nach Art der mit der Deutschen Bahn bereits bestehenden Leistungs- und Finanzierungsverordnung (LuFV) abzuschließen sei. Diese Fonds sollen nur der Finanzierung von Ersatzinvestitionen, Instandhaltung und Unterhaltung der Verkehrsinfrastrukturen dienen, nicht Neu- und Ausbau. Sie sollen nach Verkehrsträgern getrennt sein und verschiedene föderale Ebenen umfassen. So gäbe es also Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenfonds auf Bundes- und Länderebene. Die Finanzierung der Fonds könnte allein durch zusätzliche Steuereinnahmen, durch Nutzungsgebühren oder auch durch eine Kombination der beiden gerade genannten Finanzierungsquellen erfolgen. Sobald Mittel (auch Steuermittel) in ein derartiges Sondervermögen fließen, unterliegen sie nach herrschendem Recht nicht mehr dem Non-Affektationsprinzip (vgl. Daehre-Kommission 2012, S. 46). (Das würde übrigens auch für Albig's Sonderfonds »Reparatur Deutschland« gelten.)

Die Vorteile eines solchen Systems von Fonds lägen nach Ansicht seiner Befürworter

- in der strikten Zweckbindung der eingezahlten Mittel, die noch durch Vertragswerke nach dem Muster der »Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung« (LuFV) der Deutschen Bahn unterstützt werden kann,

- in der Bildung von Reserven für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen,
- in der Herauslösung der Infrastrukturinvestitionen aus dem politischen Gerangel (Wo wird wie viel in welches Projekt investiert? Wer kommt zuerst daran? Explizite oder implizite Länderquoten),
- in der Verstetigung der Infrastrukturinvestitionen durch »überjährige« Mittelzuweisung,
- in einem an Standards der Privatwirtschaft orientierten Management der Ausgaben und
- in der Prüfung der Mittelverwendung und der Effizienz durch unabhängige Wirtschaftsprüfer und den Bundesrechnungshof.

Die Idee ist auf den ersten Blick bestechend. Bei näherem Hinsehen tun sich jedoch Probleme auf. Sicherlich haben die Experten darin Recht, dass mit einer derartigen Konstruktion eine Zweckbindung der Mittel für Ersatz- und Instandhaltungsinvestitionen als Ganzes sichergestellt werden kann, und damit ist ohne jeden Zweifel schon viel gewonnen. Dadurch, dass die Fonds ihre Mittel direkt einsammeln (sofern es sich um Nutzungsgebühren handelt), ist garantiert, dass die erhobenen Mittel den Fonds auch in voller Höhe und ohne »Abflüsse« in den Bundeshaushalt zugehen. Der Abschluss einer LuFV Straße, Schiene oder Wasserstraßen verstärkt die Zweckbindung. Davon zu unterscheiden ist aber die Frage, ob die Mittel innerhalb dieses Zweckes auch sachgerecht eingesetzt werden, im Sinne einer Priorisierung der »richtigen« Projekte und damit einer möglichst optimalen Allokation der finanziellen Ressourcen. Wenn die deutsche Verkehrsinfrastruktur wirklich in einem so schlechten Zustand ist, dass nicht nur Einbußen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu befürchten sind, sondern mittlerweile auch Sicherheitsprobleme auftreten, kommt es entscheidend darauf an, dass die dringendsten Schwachstellen schnell und in der richtigen Reihenfolge beseitigt werden. So ist beispielsweise denkbar, zuerst mit einer Sanierung der wichtigsten Brücken, Tunnel oder Schleusen zu beginnen und dann schrittweise, entsprechend den verfügbaren Finanzmitteln, weitere Infrastrukturprojekte in Angriff zu nehmen. Dass (und wie) eine solche sachgerechte Priorisierung mit dem vorgeschlagenen Geflecht von Fonds besser gelingen kann als mit der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung, ist zumindest noch unklar.

So ist, erstens, zu fragen, ob sich der Staat, ganz gleich auf welcher föderalen Ebene, wirklich glaubhaft binden kann, auf Mittelvergaben von derartiger Wichtigkeit keinen Einfluss zu nehmen. Diese Frage stellt sich sowohl für die Weiterreichung der auf Bundesebene generierten Mittel auf die Fonds niedrigerer Hierarchieebene als auch in Bezug auf die fondsinterne Allokation der erhaltenen Mittel auf einzelne Sanierungsprojekte. Sie stellt sich vorwiegend deshalb, weil bisher noch nicht klar gesagt wurde, nach welchen Kriterien bzw. Schlüsseln die Zuteilung eigentlich erfolgen soll. Sowohl der

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bildet z.B. Beckers et al. (2012).

Wissenschaftliche Beirat als auch Daehre- und Bodewig-Kommission machen hier nur rudimentäre Aussagen. Der Beirat spricht von einer Verteilung der Mittel an die Länder und Kommunen »entsprechend ihren Aufgaben bzw. Einnahmen«. Die Daehre- wie auch die Bodewig-Kommission sagen an verschiedenen Stellen, dass die entsprechenden Schlüssel noch zu entwickeln seien. Im Koalitionsvertrag findet sich zu diesem Thema der Gedanke eines »nationalen Prioritätenkonzepts«, das offenbar auf der Methodik der Bundesverkehrswegeplanung aufsetzen und sich dabei nicht nur auf Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen, sondern auch auf Neu- und Ausbaumaßnahmen erstrecken soll. Offenbar soll aus den bisher gelisteten Projekten der BVWP eine Auswahl nach Dringlichkeit getroffen werden. Aber auch hier scheint aber noch offen, welche Kriterien dabei zum Tragen kommen sollen.

Wer in der Vergangenheit die Diskussionen um die Verteilung der ÖPNV-Regionalisierungsmittel verfolgt hat (oder um die »Mittelverteilungsmodelle« innerhalb von Universitäten), weiß welche Fragen hier noch zu beantworten sind. Es ist ganz unwahrscheinlich, dass die Politik darauf verzichten wird, auf die Ausgestaltung der Schlüssel und Verteilungsmechanismen Einfluss zu nehmen. Ein probates Mittel, das sich bei einer Formulierung wie der des Wissenschaftlichen Beirates förmlich aufdrängt, besteht darin, auf Länder- oder Gemeindeebene möglichst viele »dringende« Ersatzbedarfe vorzuweisen. Damit sind wir jedoch wieder beim politischen Gerangel um Kriterien bzw. »Schlüssel«, die Wichtigkeit von Projekten und einer »fairen« Verteilung von Investitionsmitteln auf Länder und Kommunen. Auch die parlamentarische Kontrolle der Fonds, die z.B. von der Daehre-Kommission ausdrücklich bejaht wird und an der in einer Demokratie wohl schwerlich vorbeizukommen ist, wird diesen Effekt haben. »Jeder Fonds ist vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand und kann daher ausschließlich solche Maßnahmen finanzieren, für die er auch seitens der Politik beauftragt wird« (Daehre-Kommission 2012, S. 57)

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die gleichen Probleme bestehen auch jetzt. Es müssen auch im jetzigen Rahmen Überlegungen dazu angestellt werden, ob für eine »Feuerwehraktion« wie die Sanierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur die Priorisierungsverfahren der Bundesverkehrswegeplanung ausreichen oder nicht. Möglicherweise braucht es für einen Übergangszeitraum hierzu griffigere pragmatischere Verfahren, die insbesondere Faktoren wie die technische Betriebssicherheit oder die Auswirkungen auf die Erreichbarkeit ökonomisch wichtiger Regionen und Orte stärker in den Vordergrund rücken, um die kurz- bis mittelfristige sicherheitstechnische, raumwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung einzelner Sanierungsprojekte konkreter zu erfassen. Die im Bericht der Bodewig-Kommission genannten Priorisierungskriterien (Abschnitt 5.2.) legen außerdem eher den Gedanken an die Verwendung

der multikriteriellen Analyse als der klassischen Nutzen-Kosten-Analyse nahe. Mag sein, dass ein solches Vorgehen dazu beiträgt, den Einfluss nichtfachlicher Gesichtspunkte abzuschwächen, der Optimismus ist jedoch begrenzt.

Zweitens, dürfte es bei einem solchen komplexen Geflecht von Fonds schwierig werden, deren Kompetenzen untereinander trennscharf abzugrenzen, ebenso wie die Kompetenzen von Fonds und zuständigen Bundes- und Landesministerien bzw. -behörden. Dies gilt insbesondere für ein interdependentes System, wie es das Verkehrswesen nun einmal ist. Verkehrsinfrastrukturen sind zum großen Teil Netze mit entsprechenden inneren Wechselwirkungen. Die Beseitigung einer Schwachstelle in Bundesland A hat Auswirkungen auf den Verkehrsfluss in Bundesland B, die Beseitigung einer Schwachstelle bei Verkehrsträger X hat Auswirkungen auf die Nachfrage nach Verkehrsträger Y. Das gleiche gilt für die Auswirkungen auf Klima und Umwelt. Die Fonds müssen sich hier miteinander koordinieren, wenn die Therapie nicht schlimmer sein soll als die Krankheit selbst. Die Kehrseite davon werden vermutlich endlose Kompetenzrangeleien sein, durch die der politische Einfluss auch von dieser Seite wieder ins Spiel kommt und damit auch Ineffizienzen bei der Mittelvergabe sowie hohe Kosten der Einigung.

Drittens, wird ein Geflecht von Fonds aller Erfahrung nach teuer werden. Neben einer Fülle neuer Posten und Pöstchen dürfte der Abstimmungsaufwand hinsichtlich der in Aussicht genommenen Investitionsfinanzierungen deutlich wachsen. Ein in Deutschland allgemein beklagtes Problem der Infrastrukturpolitik ist deren Schwerfälligkeit und Zeitaufwändigkeit. (Dies gilt bisher allerdings vorwiegend für Neubauvorhaben.) Es ist nicht zu erwarten, dass diese Probleme bei einer Multiplikation der Akteure geringer werden.

Viertens, soll schließlich die Gefahr der Proliferation von Fonds für alles Mögliche genannt werden. (»Da könnte jeder kommen!«) Ist ein solches Schema für ein bestimmtes Politikfeld erst einmal geschaffen, wird es Versuche geben, ähnliche Lösungen auch für andere Politikbereiche nutzbar zu machen. Es kommt zu einer Inflation von Fonds für spezielle Sonderbedarfe oder Sondersituationen, »jenseits von Steuern« (Albig). Das Gegenargument, die Verkehrsinfrastruktur sei hier vor allen anderen Gebieten bevorzugt, da sie die Grundlage des Wohlstandes sei und damit die Erfüllung aller übrigen Ansprüche überhaupt erst ermögliche, verfängt nicht. Auch Gesundheit oder Forschung und Bildung sind Grundlage für Wachstum und Wohlstand. Warum nicht Sonderfonds Gesundheit oder Sonderfonds Soziales? Dieses Argument ist, neben anderen, ja auch immer eines der Standardargumente gegen Schattenhaushalte ganz allgemein, um die es sich bei den Fonds aber zweifellos handeln würde.

Um erneut Missverständnissen vorzubeugen: Es geht bei diesen skeptischen Bemerkungen nicht um eine generellen

Ablehnung des Fondsgedanken an sich; es geht vielmehr um noch offene Probleme, vor allem hinsichtlich der polit-ökonomischen Anreizwirkungen, der Priorisierungskriterien und der optimalen Zahl der Fonds.

### Albig Reloaded?

Aus dem bisher Gesagten dürfte deutlich geworden sein, dass der Vorschlag des Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten nicht ganz so neu ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag und von der Presse dargestellt wurde. Die Idee von Reparaturfonds steckt implizit in allen genannten Lösungsansätzen. Umgekehrt würde sich auch bei einem Fonds Albigischer Prägung das Problem der Weiterverteilung der eingenommen Mittel stellen. Der Charme des Albigischen Vorschlages besteht in der vergleichsweise raschen Realisierbarkeit, denn es muss umgehend gehandelt werden, darin sind sich alle Kommissionen und Experten einig.

Es ist offensichtlich, dass die verschiedenen oben diskutierten Finanzierungslösungen unterschiedliche Zeithorizonte haben. Am einfachsten und schnellsten zu realisieren sind Steuer- und Gebührenerhöhungen (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer, Lkw-Mautsätze). Die institutionellen Voraussetzungen hierfür sind bereits vorhanden. Eine Ausweitung der Lkw-Maut, sei es auf weitere Straßentypen oder niedrigere Gewichtsklassen, bräuchte länger. Das gleiche gilt für die Einführung einer auch nur rudimentär räumlich und zeitlich differenzierten Pkw-Maut. Schneller zu realisieren wäre als Übergangslösung die von mehreren Experten<sup>3</sup> schon länger vorgeschlagene Einführung einer (virtuellen, d.h. elektronisch gestützten) Pkw-Jahresvignette um die 100 Euro, die etwa 4,1 Mrd. Euro jährlich in die Kassen spülen würde. Schätzungen zufolge würde die Einführung einer solchen Vignette etwa drei Jahre in Anspruch nehmen. Auch die damit generierten Mittel müssten nach zu definierenden Kriterien auf Länder, Kommunen, Verkehrsträger und Einzelprojekte weiterverteilt werden. Das politische Gegenargument gegen eine solche Vignette lautet, dass dies zweifellos ein Einstieg in eine generelle Pkw-Maut wäre und als solches mit erheblichen Akzeptanzproblemen behaftet ist, sprich Wählerstimmen kosten würde. Der Unterschied zwischen dem Albigischen Vorschlag und einer 100 Euro Vignette scheint damit lediglich in einer Marketingfrage zu bestehen: Was verkauft sich schlechter, ein Notopfer oder eine Maut?

### Literatur

Beckers, T., J.P. Klatt, J. Kühling und A. Bäuml (2012), *Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive*. Berlin und Regensburg, online verfügbar unter: [http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2011/institutionelle\\_loesungen\\_fuer\\_die\\_bundesfernstra%C3%9Fenfinanzierung-2011\\_juli-v233.pdf](http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2011/institutionelle_loesungen_fuer_die_bundesfernstra%C3%9Fenfinanzierung-2011_juli-v233.pdf).

Bund-Länder-Kommission (2013), *Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, online verfügbar unter: [http://www.vifg.de/\\_downloads/service/Bericht\\_Bodewig-Kommission\\_13-10-02.pdf](http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf).

Daehre-Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Abschlussbericht*, online verfügbar unter: [http://www.vifg.de/\\_downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf](http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf).

<sup>3</sup> So etwa auch von Professor Aberle.



Günter Knieps\*

## Die Zeit ist reif für eine intelligente Pkw-Maut

Bereits seit dem 1. Januar 2005 besteht in Deutschland eine streckenbezogenen Lkw-Maut auf Autobahnen. In der aktuellen Diskussion um eine Nutzerfinanzierung im Straßenverkehr steht inzwischen auch die Einführung einer Pkw-Maut. Im Gespräch ist eine zeitraumbezogene Vignettenlösung, die allerdings das Stauproblem nicht angeht. Ein aktives Engpassmanagement auf Straßeninfrastrukturen macht es erforderlich, sämtliche Fahrzeuge in einem Verkehrsfluss einzubeziehen (Lkw und Pkw), und gleichzeitig eine (auslastungsabhängige) zeitlich und örtlich variierende Maut zu erheben. In der Vergangenheit scheiterten Überlegungen, auslastungsabhängige Benutzungsgebühren im Straßenverkehr zu erheben, an den technischen Möglichkeiten. In den letzten Jahren ist aber ein großer technischer Fortschritt in elektronischen Verfahren in der Verkehrsstele-matik zu verzeichnen, die weltweit in verschiedenen Ländern bereits erfolgreich eingesetzt werden.

### Netzökonomische Grundprinzipien

#### *Stauexternalitäten und auslastungsabhängige Maut*

Ein Fahrzeug, das in einen Stau hineinfährt, erhöht die Fahrzeit aller hinter ihm fahrenden Fahrzeuge. Damit übt dieses Fahrzeug eine Externalität aus. Der Fahrer berücksichtigt in seiner Entscheidung, in den Stau hineinzufahren, nicht die negativen Auswirkungen auf die Fahrzeuge hinter ihm. Tendenziell werden aus ökonomischer Sicht zu viele Fahrzeuge in den Stau hineinfahren.

Ein Instrument, um dieser Übernutzung entgegenzutreten, ist die Bepreisung der Externalität durch auslastungsabhängige Benutzungsgebühren. Eine auslastungsabhängige Maut für das Befahren einer stark ausgelasteten Wege-

infrastruktur (z.B. Autobahnstrecke, Stadtgebiet, Tunnel, Brücke) ermöglicht es, die Stauexternalitäten zu internalisieren. Dabei kann die Auslastung auf einzelnen Infrastrukturen im Zeitablauf erheblich variieren.

#### *Zusammenhang zwischen Staugebühren und Investitionsentscheidungen*

Optimale Benutzungstarife haben die Funktion der Steuerung der Nutzer und führen damit zu einer effizienteren Verwendung der vorhandenen Kapazitäten. Es besteht jedoch eine Interdependenz zwischen diesen kurzfristigen Allokationsentscheidungen und den langfristigen optimalen Investitionsentscheidungen. Das Ausmaß eines Staus hängt von der Dimensionierung der Wegeinfrastruktur ab. Falls etwa auf einer zweispurigen Autobahn der Verkehr sich häufiger gegenseitig erheblich behindert, werden sich diese Behinderungen auf einer vier- oder sechsspurigen Autobahn erheblich reduzieren oder sogar ganz wegfallen. Hohe Staugebühren auf Straßen mit hohem Verkehrsaufkommen infolge gestiegener Verkehrsnachfrage stellen ein Indiz für den Bedarf an neuen Investitionen dar. Mit der Verwendung von Staugebühren wird aber auch die Nutzung der kleiner dimensionierten Straßen abnehmen. Ob also eine Erweiterung der Straßen notwendig ist oder nicht, hängt vom Niveau der Staugebühren ab. Das volkswirtschaftlich optimale Investitionsniveau und die optimalen (nutzungsabhängigen) Staugebühren sind nicht unabhängig voneinander zu bestimmen (vgl. Mohring und Harwitz 1962, S. 81–86). Zusätzliche Investitionen in eine Infrastruktur sollten nur solange getätigt werden, bis der zusätzliche Nutzen einer Kapazitätsausweitung – in Form reduzierter Staukosten – die zusätzlichen Kosten dieser Kapazitätsausweitung ausgleicht.

#### *Qualitätsdifferenzierung von Infrastrukturkapazitäten*

In der Beschreibung von Engpässen wurde bislang implizit unterstellt, dass die Kapazitäten einer Verkehrsinfrastruktur ein homogenes Gut darstellen: Ein Stau ist ein Stau. Dies ist aber nicht notwendigerweise der Fall. Beispielsweise erlauben reservierte Busspuren den Bussen bei Nutzung derselben Straße eine freie Fahrt, selbst wenn der reguläre Verkehr im Stau steht. Im Zugverkehr gibt es diese Produktdifferenzierung mittels unterschiedlicher Trassenqualitäten (Express-Trassen, Takt-Trassen, Standard-Trassen etc.). Diese parallelen Verkehrswege erlauben eine Staugebührendifferenzierung, mit dem Ziel einer Qualitätsdifferenzierung mittels unterschiedlicher Verkehrsflüsse. Die Straße mit Qualitäts-garantie (z.B. »freie« Fahrt ohne Stauexternalitäten) und entsprechend hoher Staugebühr würde dann von Verkehrsteilnehmern mit hoher Zeitpräferenz gewählt, während Verkehrsteilnehmer mit geringer Zeitpräferenz die Straße mit hohem Verkehrsaufkommen und niedriger Staugebühr bevorzugen. Der Berücksichtigung der Heterogenität der Nutzer bezüglich der Zeitdauer und Zuverlässigkeit der Reisezeit kommt dabei

\* Prof. Dr. Günter Knieps leitet das Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br.

besondere Bedeutung zu (vgl. z.B. Small, Winston und Yan 2006).

### Lehren aus dem Ausland

In den USA hat die Erhebung von auslastungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühren seit dem Intermodal Surface Transportation Efficiency Act aus dem Jahre 1991 und dem Transportation Equity Act for the 21st Century aus dem Jahre 1998 zunehmend an Bedeutung gewonnen. Inzwischen wurden auch verschiedene Pilotprojekte erfolgreich durchgeführt, die das Ziel einer Qualitätsdifferenzierung zwischen gleichgerichteten Fahrwegen bzw. parallelen Fahrbahnen verfolgen: gebührenpflichtige Expressstraßen mit niedrigem Verkehrsfluss und mautfreie Fahrwege mit hohem Verkehrsfluss. Staugebührenpflichtige Straßen (High-Occupancy-Toll Roads) wurden in Los Angeles, San Diego, Houston und Minneapolis eingeführt (z.B. das Interstate System Construction Toll Pilot Program und das Express Lanes Demonstration Program). Inzwischen liegen einige Erfahrungen aus Pilotprojekten hinsichtlich der Implementierbarkeit von tagszeitabhängigen und räumlich differenzierten Staugebühren mittels geeigneter elektronischer Mauterhebungssysteme vor. In einem umfangreichen Abschlussbericht kommt die vom amerikanischen Kongress eingesetzte US National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission (2009) zum Schluss, dass auslastungsabhängige Staugebühren allen denkbaren Alternativen für eine Finanzierung der Infrastrukturen bei weitem überlegen sind. Da durch optimale Staugebühren eine bestehende Infrastruktur effizienter genutzt werden kann, wird der Umfang der zusätzlich erforderlichen Kapazitäten reduziert. Die Kommission spricht sich für die konsequente Einführung auslastungsabhängiger Mautsysteme aus, trotz der nicht zu vernachlässigenden Umsetzungsprobleme (administrative Kosten, Umgehungsverhalten, persönlicher Datenschutz und Akzeptanz in der Öffentlichkeit). Sie verweist auch auf den enormen technischen Fortschritt in der Verkehrstelematik, so dass die Kosten von Mauterhebungssystemen im vergangenen Jahrzehnt stark gesunken sind (vgl. U.S. National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission 2009, S. 125 ff.). Eine grundlegende Ausdehnung der gesetzlichen Basis für auslastungsabhängige Mauterhebung auf zwischenstaatlichen Highways erfolgte im Rahmen des im Juli 2012 in Kraft getretenen »Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act« (MAP-21). Dieses Gesetz regelt nicht nur die Subventionsprogramme für zwischenstaatliche Infrastrukturen, sondern beinhaltet auch eine wesentliche Reform der auslastungsabhängigen Mauterhebung. Während zuvor die Erhebung von Staugebühren lediglich in als Pilotprojekt genehmigten Streckenabschnitten erhoben werden konnte, wird die staubasierte Mauterhebung auf zwischenstaatlichen Highways nunmehr als der gesetzlich akzeptierte Normalfall angesehen. Eine wesentliche Erleichterung für die Implemen-

tierung stellt zudem die gesetzliche Verpflichtung für alle aus dem Highway Trust Fund geförderten zwischenstaatlichen Fernstraßen dar, die Interoperabilität der elektronischen Mautsysteme bis zum 1. Oktober 2016 sicherzustellen.

In den europäischen Ländern sind Straßenbenutzungsgebühren in der Vergangenheit vorwiegend zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur in Form von zeitbezogenen Vignetten oder nutzungsabhängigen Gebühren erhoben worden. Die Verkehrslenkung mittels Staugebühren ist inzwischen aber aufgrund der immer drängender werdenden Stauprobleme vermehrt in das Blickfeld der verkehrspolitischen Reformen gerückt. Während bei der Einführung einer City-Maut 1996 in Bergen, in Oslo 1990 und in Trondheim 1991 die Finanzierung der Straßeninfrastruktur im Vordergrund stand, hatte die Einführung der City-Maut in London im Jahre 2003 das Ziel einer Verkehrslenkung bzw. Staureduzierung. In den ersten sechs Monaten nach der Einführung ist der Verkehr um durchschnittlich 15% zurückgegangen (vgl. Schade 2005). Seit 2003 unterliegen Fahrzeuge, die in das Zentrum von London fahren, an Werktagen zwischen 7 und 18 Uhr einer Mautpflicht von £ 5, die 2005 auf £ 8 und 2011 auf £ 10 angehoben wurde. Es gibt verschiedene Ausnahmen, z.B. lizenzierte Taxis oder Busse; Anwohner erhalten 90% Preisnachlass. Es handelt sich dabei um eine Gebühr, die für das Fahren innerhalb des gebührenpflichtigen Bereichs anfällt, unabhängig von der Tageszeit (keine Spitzenlasttarifizierung) und unabhängig von der zurückgelegten Distanz innerhalb des gebührenpflichtigen Bereichs. Auch die Einführung der Stockholmer City-Maut hat das Ziel, die Verkehrsnachfrage zu steuern und Stauprobleme zu reduzieren. In Stockholm findet aber das Prinzip der Spitzenlasttarifizierung Anwendung, und zwar mit einer zeitlichen Gebührenstaffelung, wobei in den Stoßzeiten der Tarif am höchsten ist (vgl. Müller-Jentsch 2013).

Die Gebührensysteme in den EU-27-Staaten und in der Schweiz sind durch eine zunehmende Nutzerfinanzierung während der vergangenen Jahrzehnte gekennzeichnet. In der Zeit von den 1950er Jahren bis heute ist in Europa eine allgemeine Verschiebung von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung zu beobachten. Dabei findet ein zunehmender Übergang von zeitabhängigen Flächenmauttarifen zu fahrleistungsabhängigen Mauttarifen statt (vgl. Baumgarten, Huld und Hartwig 2013, S. 92 ff.).

### Umsetzungsprobleme kreativ überwinden

Befürworter des Status quo und Gegner der Einführung einer auslastungsabhängigen Straßenmaut in Deutschland verweisen auf verschiedene Umsetzungsprobleme, insbesondere auf administrative Kosten, Mautumgehungsverkehr, persönlichen Datenschutz und die Akzeptanz in der

Öffentlichkeit. Unbestritten gilt, dass die Erhebungskosten fahrleistungsabhängiger Mauttarife aufwendiger sind als die Erhebung von Steuern oder Vignetten. Allerdings sind die Erhebungskosten elektronischer Mautsysteme im letzten Jahrzehnt enorm gesunken (vgl. Kossak 2014, S. 291). Die bedeutenden volkswirtschaftlichen Vorteile einer Lenkungs-funktion bei der Inanspruchnahme knapper Wegeinfrastrukturkapazitäten übersteigen jedenfalls bei weitem diese administrativen Kosten. Erfahrungen mit Ausweichverkehren wurden bereits seit der Einführung der Lkw-Maut im Jahre 2005 gemacht, indem die Mautpflicht inzwischen auch auf nachrangige Straßen (etwa vierspurige Bundesstraßen) ausgedehnt wurde. Grundsätzlich stellt sich für einen Fahrer immer das Problem abzuwägen zwischen den Mehrkosten der Umwegfahrten und der Einsparung der Benutzungsgebühr. Falls realistische Umwegalternativen gegeben sind, kann der Fahrer wählen zwischen der Mautgebühr und dem zusätzlichem Zeitaufwand bei einer Umwegfahrt. Eine solche Wahlmöglichkeit stellt kein grundlegendes Argument gegen eine auslastungsabhängige Maut dar. Persönlicher Datenschutz wurde bei der Einführung einer Lkw-Vignette garantiert, indem die bei der Erhebung anfallenden persönlichen Daten ausschließlich für Abrechnungszwecke genutzt werden dürfen. Die Erfahrungen aus den amerikanischen Pilotprojekten zeigen, dass der zuverlässigen Garantie des persönlichen Datenschutzes bei der Einführung einer Pkw-Maut eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet sein sollte, weil er für die Akzeptanz elektronischer Mautsysteme in der Öffentlichkeit besonders wichtig ist.<sup>1</sup> Auch zeigt sich, dass sich die allgemeine Akzeptanz einer Einführung von elektronischen Mautsystemen in der Öffentlichkeit durch transparente Öffentlichkeitsbeteiligung grundlegend verbessern lässt. Hier können die Erfahrungen aus den Bürgerbeteiligungen bei Infrastrukturprojekten fruchtbar eingebracht werden.

## Weiterführende Literatur

Baumgarten, P., T. Huld und K.-H. Hartwig (2013), *Mautsystem für Fernstraßen in Europa*, Nomos, Baden-Baden.

Kossak, A. (2014), »Zur aktuellen Diskussion um eine Pkw-Maut in Deutschland«, *Straßenverkehrstechnik* 5, S. 287–294.

Mohring, H. und M. Harwitz (1962), *Highway Benefits: An Analytical Framework*, Northwestern University Press, Evanston, Ill.

Müller-Jentsch, D. (2013), »Der Ring – smarte Citymaut in Stockholm – Auch der Nichtstau hat seinen Preis«, online verfügbar unter: <http://www.avenir-suisse.ch/author/daniel-mueller-jentsch/page/2/>, aufgerufen am 30. Mai 2014.

Oregon Department of Transportation (2007), *Oregon's Mileage Fee Concept and Road User Fee Pilot Program*, Final Report, Oregon Department of Transportation, online verfügbar unter: <http://www.oregon.gov/ODOT/HWY/OIPP/rufft.shtml>, aufgerufen am 30. Mai 2014.

Schade, J. (2005), »Zur Akzeptanz von Travel Demand Management (TDM) Strategien – insbesondere Straßenbenutzungsgebühren«, online verfügbar unter: [http://vplno1.vkw.tu-dresden.de/psycho/projekte/afford/d\\_akzeptanz.html](http://vplno1.vkw.tu-dresden.de/psycho/projekte/afford/d_akzeptanz.html), aufgerufen am 30. Mai 2014.

Small, K.A., C. Winston und J. Yan (2006), »Differentiated Road Pricing, Express Lanes and Carpools: Exploiting Heterogeneous Preferences in Policy Design«, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 06-06, March.

U.S. National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission (2009), *Paying Our Way – A New Framework for Transportation Finance*, Final Report, Februar, online verfügbar unter: <http://financecommission.dot.gov>, aufgerufen am 30. Mai 2014.

<sup>1</sup> So war die hohe Akzeptanz des Oregon's Road User Fee Pilot Programs nicht zuletzt auf die erfolgreiche Umsetzung des Schutzes der Privatsphäre zurückzuführen (vgl. Oregon Department of Transportation 2007, Kap. 9).



Thomas Puls\*

## Sanierungsfall Verkehrsinfrastruktur – es braucht viel mehr als neue Geldquellen

Obwohl die Verkehrsinfrastruktur zum Rückgrat der deutschen Volkswirtschaft zu zählen ist, wird mit ihr nicht gerade pfleglich umgegangen. Seit mehr als einem Jahrzehnt wird die Verkehrsinfrastruktur auf Verschleiß gefahren. Allein 2013 klaffte eine Investitionslücke über alle Gebietskörperschaften und Verkehrsträger von 7,2 Mrd. Euro – und das ist eher eine konservative Schätzung.

Durch für Lkw gesperrte Autobahnbrücken und Schlaglöcher in den Städten sind die Folgen jetzt auch für die Öffentlichkeit sichtbar. Weniger offensichtlich sind die Mängel bei Schienenwegen und Wasserstraßen, doch dort sind die Probleme vergleichbar. Zahlreiche Eisenbahnbrücken und wichtige Schleusen stammen aus der Kaiserzeit und müssen dringend ersetzt werden.

Der Zusammenbruch des Verkehrssystems steht nicht bevor, aber die deutsche Verkehrsinfrastruktur steuert auf eine Krise zu. Aus den Reihen der Politik sind Vorschläge geäußert worden, wie dem Problem begegnet werden sollte. Aber eines haben Ideen wie die Ausweitung der Lkw-Maut, Einführung der Pkw-Maut oder eine Sonderabgabe für Autofahrer gemeinsam, sie zielen lediglich auf eine Einnahmeerhöhung ab. Und auch wenn aus ökonomischer Sicht eine Nutzerfinanzierung viele Vorteile bietet, lehrt die Praxis doch, dass Einnahmeerhöhungen eher selten zu mehr Investitionen in die Infrastruktur geführt haben. Hierfür wird es mehr brauchen, nämlich eine komplette Neustrukturierung des Systems der Infrastrukturbereitstellung und damit untrennbar verbunden eine veränderte politische Prioritätensetzung – die Verkehrspolitik braucht wieder einen höheren Stellenwert.

### Weiter so ist keine Option mehr

Die Budgets der Verkehrsminister reichen seit langem nicht mehr aus, um den bedarfsgerechten Erhalt und Ausbau der

\* Thomas Puls ist Senior Economist, Kompetenzfeld Umwelt, Energie, Ressourcen, am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Verkehrswege zu sichern. Daher zehrt man von der baulichen Substanz. Das rächt sich, denn unterlassene Sanierungen führen zu nicht linear anwachsenden Schäden an der Bausubstanz, deren Reparatur entsprechend teurer wird (vgl. Puls 2013, S. 7). Es gibt aber noch weitere erschwerende Faktoren.

Einer davon ist das Alter der Infrastruktur. Erhebliche Teile der Verkehrswege stehen allein schon altersbedingt zur Grundsanierung an. Hinzu kommt mangelnde Pflege, so dass derzeit bei fast 19% der Autobahnen Reparaturbedarf ansteht. Bei den Bundesstraßen sind es fast 39% des Netzes. Auf den nachgeordneten Straßennetzen ist die Lage noch schlechter, wobei insbesondere die Brücken Sorgen machen. Ein ähnlicher Befund gilt für das Schienennetz.

Zeitgleich zum Substanzverlust bei der Infrastruktur wächst die Verkehrsmenge. So stieg die Güterverkehrsleistung per Lkw zwischen 1992 und 2012 um knapp 80% an, und die Personenverkehrsleistung lag 22% über dem Ausgangswert. Auch im Schienenverkehr stieg die Netzbeanspruchung seit der Bahnreform deutlich. Die Zahl der Züge pro Tag und Streckenkilometer lag zuletzt um 44% über dem Wert von 1994. Diese Trends werden sich gerade im Güterverkehr fortsetzen.

In der Summe führt dies heute dazu, dass sich der einstmalige Standortvorteil Verkehrsinfrastruktur zu einem Problem für die deutsche Wirtschaft entwickelt. In einer Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Herbst 2013 gaben 57% der knapp 3 000 antwortenden Unternehmen an, dass sie durch Infrastrukturmängel regelmäßig in ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt werden, wobei der Straßenverkehr als der größte Engpass identifiziert wurde (vgl. IW Köln 2014, S. 17). Ein Asset des Standorts Deutschland ist dabei zum Hemmschuh zu werden

### Mautausweitung oder Sonderabgabe – die Politik zielt auf mehr Einnahmen

Von Seiten der Politik wurden verschiedene Lösungsvorschläge gemacht, die primär auf mehr Einnahmen aus dem Verkehr zielen. Zu nennen sind:

**Ausweitung der Lkw-Maut.** Die Ausweitung der Maut auf kleinere Lkw und alle Bundesstraßen wird seit langem gefordert. Letzteres wird nach Ansicht von Experten mindestens vier Jahre dauern, und die Zusatzeinnahmen sind überschaubar. Die im März beschlossene Ausweitung der Maut auf Lkw ab 7,5 Tonnen und die Bemautung weiterer 1 000 km Bundesstraße wird ca. 700 Mill. Euro einbringen.

**Einführung einer Pkw-Maut.** Die vieldiskutierte Pkw-Maut wäre das vierte eigenständige Bepreisungssystem im Stra-



Benverkehr. Wird sie auf Ausländer beschränkt, würden nur wenige hundert Mill. Euro eingenommen. Ein ökonomischer Vorteil einer Mautvignette für alle Pkw in Deutschland ist nicht zu erkennen, da sie von Fahrleistungen abstrahiert und die Zweckbindung der Einnahmen derzeit nicht gesichert wäre.

**Sonderabgabe Infrastruktur.** Die vom schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Albig vorgeschlagene Sonderabgabe ist genau betrachtet nichts anderes als ein neuer Name für die Pkw-Maut.

### Es besteht aber kein Einnahmeproblem, ...

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ist seit Langem unterfinanziert. Schon im Jahr 2000 wies die Pällmann-Kommission für die Bundesverkehrswege eine Finanzierungslücke von mindestens 7,5 Mrd. Mark pro Jahr aus. Die Bode-wig-Kommission errechnete 2013 eine jährliche Finanzierungslücke in Höhe von 7,2 Mrd. Euro.

Das Problem sind aber nicht mangelnde Einnahmen aus dem Verkehr. Im Jahr 2012 flossen gut 46 Mrd. Euro aus straßenverkehrsspezifischen Steuern und Abgaben in den Bundeshaushalt – etwa 41 Mrd. Euro als Steuern und 4,5 Mrd. Euro stammten aus der 2005 eingeführten Lkw-Maut. Im Jahr 1991 lagen die Einnahmen noch bei 26,5 Mrd. Euro. Die Einnahmen aus Steuern und Abgaben von Schiene und Wasserstraße sind im Verhältnis zu diesem Aufkommen zu vernachlässigen.

Die Ausgaben für den Verkehr entwickelten sich ganz anders. So bewegen sich die investiven Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Straßenwesen seit der Wiedervereinigung in einem Korridor zwischen 14 und 19 Mrd. Euro (vgl. BMVI 2014, S. 116). Der Etat für die Bundesfernstraßen, auf denen fast 50% der Fahrleistungen erbracht werden, schwankte zwischen 5 und 6 Mrd. Euro. Die Finanzplanung des Bundes sieht vor, dass dieser Posten bis 2018 bei 4,77 Mrd. Euro stabilisiert wird.

### ... sondern ein Problem bei der politischen Prioritätensetzung

Stabile Ausgaben bedeutet aber nichts anderes, als einen realen Rückgang der Investitionen. Der Baukostenindex Straße des Destatis legte seit 2005 um fast 30% zu, allein zwischen 2010 und 2013 betrug der Anstieg fast 9%. Ein Prozent der in keinem Verkehrsetat einen Widerhall fand.

Das zeigt, dass im Zuge der Haushaltserstellung anderen Politikbereichen eine höhere Priorität eingeräumt wird. Noch im Jahr 1988 wurden 9,72% der Bundesausgaben für Ver-

kehrszwecke aufgewendet. Im Jahr 2012 waren es noch 7,2%. Dieser Bedeutungsverlust wirkt sich auch an anderer Stelle aus. So wurden in der Vergangenheit verschiedene gesetzliche Regeln geschaffen, um Gelder für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu reservieren – und später wieder ausgehebelt. Ein Beispiel hierfür ist in Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes angelegte Zweckbindung von Teilen der Mineralölsteuer für den Straßenbau, die seit 1973 umgangen wird. Ein großer Sündenfall war die Einführung der Lkw-Maut im Jahr 2005, die zusätzliche Investitionen, vor allem für die Straße ermöglichen sollte. Die Umsetzung dieses Vorhabens war dann ernüchternd. Die Maut fließt in den Bundeshaushalt, unterliegt also auch der Haushaltserstellung und wurde zunächst zu 49% für andere Verkehrsträger verwendet. Erst 2011 wurde mit dem geschlossenen Finanzierungskreislauf Straße eine abgeschwächte Form der Zweckbindung umgesetzt. Zudem bewirkte sie auch keine Zunahme von Investitionen, denn mit dem Zustrom von Mautmitteln wurden zeitgleich Steuermittel aus dem Verkehrsetat abgezogen.

Die Erfahrung lehrt also, dass neue Einnahmen, nicht bei der Verkehrsinfrastruktur ankommen, solange es den Verkehrspolitikern an der notwendigen Durchsetzungskraft fehlt und das hier noch immer ein Mangel besteht, dokumentierten die Koalitionsverhandlungen im letzten Jahr. Der einvernehmliche Vorschlag der Arbeitsgruppe Verkehr wurde in der Endredaktion radikal gestutzt.

### Und erhebliche Strukturprobleme

Die deutsche Verkehrspolitik hat aber auch viele strukturelle Probleme, die nicht durch mehr Gelder zu lösen sind. Ein paar gravierende Beispiele sind:

**Keine überjährigen Mittel.** Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erfolgt in aller Regel über die jährlichen Haushaltsgesetze. Die Infrastrukturetats stehen im Jahresrhythmus auf dem Prüfstand. Ein jahresübergreifender Planungshorizont ist damit extrem erschwert, was unter anderem dazu führt, dass zumeist sehr kleine Baulose ausgeschrieben werden. Dies verhindert sehr effektiv eine effiziente Bauabwicklung und führt zu sehr langen Bauzeiten.

**Unzureichende Planungs-kapazitäten.** Viele Bundesländer haben ihre Bauplanungsbehörden derartig reduziert, dass diese es nicht schaffen, die ihnen zustehenden Bundesmittel für Projekte abzurufen. Geht das Geld wieder an den Bund, steht der Verkehrsminister bei der nächsten Haushaltserstellung unter großem Rechtfertigungsdruck.

**Untaugliches Planungsinstrument.** Das wichtigste Planungsinstrument ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Aber dieser Name führt in die Irre. Ein Plan im eigentlichen

Sinne wird nicht erstellt. Vielmehr melden die Bundesländer (und die Deutsche Bahn) Projekte an, die der Bund finanzieren soll. Diese klassische Free-Rider-Position führt zu überdimensionierten Wunschlisten. Der Bund führt für die Projekte eine Nutzen-Kosten-Analyse durch und ordnet die Projekte in verschiedenen Bedarfskategorien ein. Nur Projekte der höchsten Kategorie haben eine Chance auf Umsetzung. Darauf welches Projekt der obersten Kategorie umgesetzt wird, hat die Nutzen-Kosten-Analyse aber kaum Einfluss. Hier gilt das Windhundprinzip. Wer den ersten Spatenstich setzt, kann bauen.

**Keine ausreichende Priorisierung der Gelder.** Es fehlt ein Maßstab zur Priorisierung der knappen Mittel. Tatsächlich erfolgt die Verteilung der Gelder zunächst nach fixen Länderquoten, die sich nicht an verkehrlichen Notwendigkeiten orientieren. Zudem setzen die Länder beim Bauen eigene Prioritäten, wie der auslaufenden BWWP demonstriert. Aufgrund der fehlenden Mittel konnte nur ein relativ kleiner Teil der Projekte der höchsten Prioritätskategorie auch gebaut werden. Es zeigte sich aber auch, dass von den wenigen Projekten die zur Umsetzung kamen, gerade jene mit dem höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnis den schlechtesten Umsetzungsgrad erreichten. Von den Straßenbauprojekten mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis  $> 8$  wurden 76% nicht einmal begonnen. Die Projekte mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis  $< 3$ , erreichten einen deutlich höheren Umsetzungsgrad. »Nur« 67,5% von ihnen warten noch immer auf den Baubeginn.

### Was ist zu tun?

All diese Probleme sind seit langem bekannt. Ein Erkenntnisproblem besteht nicht. Aber um die Probleme zu lösen, ist ein Schritt unumgänglich:

**Mehr Geld für die Verkehrsinfrastruktur.** Eine Aufstockung der Investitionsetats ist die *conditio sine qua non* zur Vermeidung einer Infrastrukturkrise. Dieses Geld wäre auch gut investiert, denn Metastudien belegen, dass eine Steigerung des Infrastrukturkapitals um 1% eine dauerhafte Erhöhung des BIP um knapp 0,1% bewirkt.

**Mehr Nutzerfinanzierung nur mit echter Zweckbindung.** Solange es keinen Mechanismus gibt, der sicherstellt, dass die Erträge aus neuen Finanzierungsinstrumenten effektiv für die Verkehrsinfrastruktur reserviert werden, sind Überlegungen über neue Finanzierungsinstrumente abzulehnen. Die Erfahrung lehrt, dass zusätzliche Einnahmen im heutigen System nicht dem Verkehr zugute kommen. Erst wenn entsprechende Strukturen geschaffen sind, kann über eine Umfinanzierung hin zu mehr Nutzerfinanzierung nachgedacht werden. Diese sollte aber keinesfalls *on top* kommen, sondern durch entsprechende Steuersenkungen

flankiert werden, denn ein Einnahmeproblem besteht im Verkehr nicht.

Mehr Geld ist eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung dafür, dass es gelingt, das Steuerherumzureißen. Der gesamte Prozess der Infrastrukturbereitstellung muss neu aufgestellt werden. Dies wird aber nur möglich sein, wenn der Verkehr wieder einen höheren Stellenwert im politischen Raum bekommt. Es gilt also zunächst die Position der Verkehrsminister zu stärken. Hilfreich wäre hier:

**Ein verkehrspolitisches Ziel für Deutschland vereinbaren.** Beispiele aus Nachbarländern zeigen, dass es sehr viel besser gelingt Gelder in die Verkehrsinfrastruktur zu lenken, wenn es eine klare Vorstellung davon gibt, was das System künftig leisten soll (vgl. Puls 2013, S. 35 ff.). Ein im breiten parlamentarischen Konsens vereinbartes Ziel würde die Position des Verkehrsministers deutlich verbessern und der Fachebene klare Vorgaben geben, anhand derer die Verkehrsprojekte priorisiert werden könnten. Dies wäre aber auch ein politischer Kraftakt, denn im Endeffekt zielt das Vorgehen darauf ab, die Mittelvergabe im größten Investitionshaushalt des Bundes zu entpolitisieren, also insbesondere die Gestaltungsoptionen der Länder zu beschneiden.

Ein neuer institutioneller Rahmen muss in der Lage sein, die oben genannten strukturellen Probleme zu lindern. Denkbare Reformoptionen wären:

**Schaffung überjähriger Finanzierungsinstrumente.** Ein Weg die Laufzeiten von Finanzierung und Bauzeiten zu synchronisieren, wäre analog zum Schienenverkehr der Abschluss einer längerfristigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und einer Betreibergesellschaft für die Bundesfernstraßen. Kurz zusammengefasst geht es bei der LuFV darum, dass der Staat einen mehrjährigen Finanzierungsvertrag mit einem Partner abschließt, der als Netzbetreiber für die konkrete Vergabe der verfügbaren Gelder zuständig ist. Alternativ könnte auch über haushaltsinterne Fonds nachgedacht werden, die aber weniger gut gegen neue Prioritäten gesichert wären.

**Klare Priorisierung der Gelder.** Der Bund muss klare Kriterien beschließen, an denen die Mittelvergabe auf der Sachebene priorisiert werden kann. Dabei ist nach den Anforderungen der Fernverkehrsnetze zu entscheiden. In diesem Kontext sollte auch über eine Zentralisierung der Bauplanungskapazitäten nachgedacht werden.

**Aufgabenverteilung zwischen Bund und Länder reformieren.** Die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ist von einer Free-Rider-Problematik gekennzeichnet. In Zeiten praller Verkehrsetats war dies tragbar, heute ist es ein Hemmschuh. Der Bund muss mehr Verantwortung

für die eigentlichen Fernverkehrsverbindungen übernehmen. Sinnvoll wäre es an dieser Stelle, einen Großteil der heutigen Bundesstraßen zu Landesstraßen abzustufen, da sie kaum Fernverkehr abwickeln. Das erfordert aber auch eine neue Einnahmeverteilung, denn der Bund realisiert fast alle Einnahmen aus dem Verkehr und wird den Ländern etwas abgeben müssen, wenn diese zusätzlichen Infrastrukturen übertragen bekommen sollen.

## Literatur

BMVI – Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014), *Verkehr in Zahlen 2013/2014*, Berlin.

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2014), *Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf*, IW Analyse Nr. 96, Köln.

Puls, Th. (2013), *Stur in den Stau?*, IW Positionen Nr. 59, Köln.



Klaus J. Beckmann\*

## Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Das Schreckgespenst Maut!?

Es ist offenkundig: Das Thema Maut – insbesondere Pkw-Maut – löst fast so etwas wie eine Phobie in Politik und Öffentlichkeit aus. Eher verstärkend als mildernd wirkt dabei die Festlegung in der Koalitionsvereinbarung mit einem »Ja« zur Pkw-Maut bei Wirkungsneutralität für die deutschen Pkw-Fahrer. Auf die Lösung und ihre Nebenwirkungen kann man daher nur gespannt sein.

## Erneuerungsbedarf der Verkehrsinfrastrukturen – nicht das »Ob«, sondern das »Wie« der Finanzierung steht in Frage

Die empirischen Befunde und die zu beobachtenden Bilder sind inzwischen dramatisch: trotz eines milden Winters vielfältige Schlaglöcher, Straßenaufbrüche, Brücken, deren Tragfähigkeit in Frage steht. Wird diese Ausgangslage nicht verbessert, so sind die Folgen nahezu sicher absehbar:

- exponentielle Zunahme der Schäden an Verkehrsanlagen,
- Gefahren von Fahrzeugschäden,
- Unfallgefahren,
- steigende Umweltbelastungen durch Lärm und Erschütterungen und insbesondere
- Beeinträchtigungen der Verkehrsfunktionen, Sperrungen – dauerhaft oder temporär.

Kaum ein langfristig denkender Eigentümer würde mit seinen Immobilien in dieser Art und Weise umgehen, weil dies einen »dramatischen« Wertverfall bedeutete. Nur die öffentliche Hand tut es in vielen Bereichen: sehenden Auges auf dem Weg zu »Schrottimmobilien«.

\* Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, KJBeckmann:ProStadt – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin, war bis Oktober 2013 Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Der nicht bestreitbare Handlungsbedarf wird nicht eingelöst – die Positionen »Kopf in den Sand«, »fehlender Blick über den Tellerrand« und »Hasenfüßigkeit politischer Mandatsträger« dominieren. Kurz nach der Wahl im Herbst 2013 waren sich die Verkehrsminister aller Bundesländer einig über den grundsätzlichen Handlungsbedarf, über das Volumen von Erneuerungsmaßnahmen wie auch über geeignete Instrumente der Mittelgenerierung sowie der Mittelbewirtschaftung. Auch der Bundesverkehrsminister saß »beobachtend« am Tisch. Nur hatten sie alle vergessen, die Finanzminister mit an den Tisch zu holen. Es wurde also ein »ungedekelter Scheck« zu Lasten der die Schuldenbremse verantwortenden Finanzminister gefordert. Dabei haben allerdings letztere sich bisher nicht qualifiziert mit der Gesamtwirtschaftlichkeit einer intakten Infrastruktur auseinander gesetzt: gesellschaftliche Wohlfahrt, wirtschaftlicher Austausch und wirtschaftliche Entwicklung. Im Güter- und Wirtschaftsverkehr führen Umwegfahrten, Staus, unkalkulierbare Fahrzeiten zu Mehrkosten und zu »Unzuverlässigkeiten« in den Produktionsprozessen.

Die Ursachen sind zu wenig Geld oder – richtiger – zu wenig Geld für Erhaltung und Erneuerung und dies seit Jahrzehnten. So beziffert die Bodewig-Kommission (»Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung«; 2013), auf den Vorarbeiten der Daehre-Kommission (2012) aufbauend, den jährlichen Nachholbedarf und den Sockelbetrag für Erhaltung über 15 Jahre auf (mindestens) 7,2 Mrd. Euro pro Jahr – für alle Verkehrsträger und über alle föderalen Ebenen der Baulastträger Bund, Länder sowie Städte/Gemeinden. Für den Verkehrsträger Straße beläuft sich der jährliche Bedarf auf 4,7 Mrd. Euro, davon 2,15 Mrd. Euro/a für Städte und 0,5 Mrd. Euro/a für Kreise. Hinzu kommen die Bedarfe für die Erneuerung von Brücken.

Für alle kommunalen Infrastrukturen hat das Deutsche Institut für Urbanistik Difu schon 2008 einen Infrastrukturnachholbedarf der Erhaltung, Erneuerung und Anpassung in Städten und Gemeinden von 74 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Reidenbach et al. 2008) und sieht diese im Rahmen der jährlichen von der KfW beauftragten Kommunalbefragungen im Grundsatz bestätigt.

Jeder verantwortliche Immobilieneigentümer hätte über Abschreibungen den Wertverlust durch Alterung berücksichtigt und diese Mittel gewinnbringend angelegt oder teilweise durch einfache Erneuerungs- sowie Grunderneuerungsmaßnahmen zur Verlängerung der Lebensdauer eingesetzt. In kommunalen Gebührenhaushalten von Entwässerungsanlagen u.Ä. ist dies zumindest weitgehend erfolgt. Die in der Koalitionsvereinbarung (Herbst 2013) vereinbarten zusätzlichen Mittel in Höhe von insgesamt 5 Mrd. Euro über vier Jahre (1,25 Mrd. Euro/a) haben – hart formuliert – nur einen »Placebo-Effekt«.

### **Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nur im Systemzusammenhang**

Die Äußerungen von Politik und Interessengruppen sind von plakativen und eingängigen, aber den Systemzusammenhang von Verkehr vernachlässigenden Leitsätzen wie »Straße finanziert Straße« und durch egozentrische Positionierung der jeweiligen föderalen Ebene (»Baulastenträgerschaft«) oder der einzelnen Verkehrsträger geprägt. Dies ist angesichts der finanziellen Unterausstattung zwar verständlich, aber gerade in einem Infrastruktursystem wie dem des Verkehrs nicht angemessen. Verkehrliche Verflechtungen zwischen Grundstück und Grundstück setzen zum einen Netzelemente voraus, die in unterschiedlicher Baulastträgerschaft und Finanzverantwortung stehen: die Erschließungsstraßen in der Finanzierung durch die Grundstückseigentümer (Erschließungsbeiträge oder Straßenausbaubeiträge) – klare Elemente einer Nutzer- bzw. Nutznießerfinanzierung –, Verbindungsstraßen in den Städten und Gemeinden in der kommunalen Baulastträgerschaft, Außerortsstraßen der Kreis-, Landes- und Bundesstraßen oder Bundesautobahnen in der Finanzverantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft. Die Erschließungs- und Verbindungsfunktionen des Straßennetzes sind nur im gesamthaften Netzzusammenhang aller zu gewährleisten. Funktionsfähigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit eines Verkehrssystems bzw. einer Streckenfolge werden durch das »schwächste« Glied bestimmt. So sind kommunale Straßen integraler Bestandteil eines gesamthaften Straßennetzes und in Finanzierungs- sowie Verteilansätze von Mitteln zur Erneuerung einzubeziehen. Andere Verkehrsträger (z.B. Öffentlicher Personennahverkehr, Netze des nicht motorisierten Verkehrs, aber auch Wasserstraßen) entlasten in einem gewissen Maße infolge modaler Verlagerungen die Straßennetze. Es gibt also intermodale Be- und Entlastungseffekte.

Ein wirksames und effizientes Transportangebot kann nur mit einer integrierten Berücksichtigung aller (modalen) Verkehrsträger und aller föderaler Ebenen gewährleistet werden. Dieser Sachlogik kann allerdings nach der Föderalismusreform die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nicht mehr genügen. Dies gilt insbesondere nach Auslaufen des Entflechtungsgesetzes 2020. Im werktäglichen Personenverkehr auf der Straße werden 31% auf Bundesautobahnen, 37% außerorts auf Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen und 32% innerorts auf Gemeindestraßen erbracht. Die Mineralöl-/Energie- und Kraftfahrzeugsteuer stehen aber erst einmal, d.h. ohne zusätzliche Verteilungsmechanismen, dem Bund zu (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2013). Hier muss ein neuer und sachgerechter Verteilmechanismus ansetzen.

### **Steuerfinanzierung mit Nutzerfinanzierung**

Die verkehrliche Erreichbarkeit von Regionen, Städten/Gemeinden oder Grundstücken steht im öffentlichen Interesse

– als wesentliche Voraussetzung der Nutzung wie auch der Sicherung einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die Verkehrsanlagen – vor allem des Straßenverkehrs – sind im Rahmen ihrer Widmung allgemein nutzbar (»Gemeingebrauch«). Sie stellen damit ein öffentliches Gut dar. Im Zusammenhang des Sozial-, Wirtschafts- und Raumsystems begründet dies zumindest teilweise eine Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur aus »allgemeinen Steuermitteln«. Dies gilt insbesondere für den Neubau oder Ausbau von Straßen; für eine Erneuerung kann eine Finanzierung aus Steuermitteln begründet in Frage gestellt werden, da Nutzer und Nutznießer herangezogen werden können oder sollten. Die Straßennutzer werden erst seit der Einführung der Lkw-Maut (ab 12 Tonnen auf Autobahnen) direkt herangezogen. Die fiskalischen Sonderabgaben des Kraftfahrzeugverkehrs – Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer – sind keine Nutzungsentgelte und daher im Grundsatz wegen des Non-Affektationsprinzips der Steuer nicht zweckbindungsfähig. Die Regelung im Mineralölsteuergesetz, dass 50% der Mineralölsteuer aus dem Verkehr für Straßen – später erweitert für Verkehr – eingesetzt werden sollen, unterliegt jedoch dem Vorbehalt der jährlichen Haushaltsgesetze.

So schlägt der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS (2013, S. 146) eine Sicherung und Verstetigung verkehrsbezogener Steuern und Einnahmen vor – mit einer Beibehaltung der Zweckbindung von 50% der Mineralölsteuer und eine zusätzliche Zweckbindung von 50% der Kfz-Steuer für verkehrsbezogene Ausgaben des Bundes, der Länder mit anteiliger Weiterleitung an die Kommunen.

Eine Verstärkung der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen durch Nutzer ist schon die Kernforderung der »Pöllmann-Kommission« (2000). Dadurch sollten Unsicherheiten und Diskontinuitäten infolge von Haushaltsvorbehalten und häufigen Mittelkürzungen beseitigt werden – vielfach Ursachen für verspätete Projektfertigstellungen sowie diskontinuierliche Bauabläufe, die Mehrkosten erzeugen können. Damit können Abnutzungen der Infrastruktur, aber auch Staukosten und Überlastungen sowie Umweltexternalitäten eingepreist und gleichzeitig durch räumlich, zeitlich und belastungsabhängig differenzierte Preise »Lenkungswirkungen« der Infrastrukturnutzung erzielt werden.

Auch spricht das Äquivalenzprinzip als Grundprinzip der Besteuerung für eine – zumindest teilweise – Nutzerfinanzierung, da nur dann die tatsächlichen Nutzer belastet werden. Die Nutzerfinanzierung trägt zu einer Stabilisierung der verfügbaren Mittel bei und dämpft ausufernde bis überzogene Ansprüche an den Haushalt für einzelne Infrastruktursektoren. Insbesondere in den Städten können »Nutznießer« oder »indirekte Nutzer« zur Finanzierung herangezogen werden, für die durch die Verkehrsinfrastrukturen eine Ertrag brin-

gende Nutzung von Grundstücken durch Wohnnutzung, Produktion, Handel o.ä. ermöglicht wird.

Für eine Nutzer- wie auch Nutznießerfinanzierung ergeben sich vor allem dann Grenzen, wenn wegen einer geringen Nutzerzahl die Beträge pro Nutzer sehr hoch wären und z.B. eine Nutzung infolgedessen entfele. Dies könnte eine weitere Entleerung ohnehin schon entleerungsgefährdeter schwach besiedelter Räume bewirken.

Widerstände gegen eine Nutzerfinanzierung sind erkennbar bei dem zunehmenden (politischen) Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach jeweiligen Landes-Kommunalabgabengesetzen. Die Akzeptanz »neuer« Nutzerbeiträge müsste durch Information und Kommunikation sowie deutliche individuelle Vorteile gesichert werden. Eine Akzeptanz ist vor allem dann zu sichern, wenn nicht nur Finanzierungsfunktionen, sondern auch Lenkungsfunktionen im Verkehr erzielt werden sollen.

Empirische Befunde zeigen, dass sich die Akzeptanz einer Erhebung von Maut oder anderer Nutzerfinanzierungsinstrumente nach der tatsächlichen Einführung positiv verändert. Menschen passen sich mit ihren Einstellungen und ihrem Verhalten der neuen Lage vor allem dann an, wenn die Erhebung nicht nur Finanzierungsfunktionen hat, sondern für die Nutzer wahrnehmbare Vorteile durch Lenkungswirkungen, Qualitätsverbesserungen usw. eintreten (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2013, S. 175). Die Verdeutlichung der Rolle von Steuern zur allgemeinen Deckung des Haushalts ist ebenso schwierig wie eine Bilanzierung mit den externen Kosten des Verkehrs.

Die faktische »Teil«-Zweckbindung (50%) der Mineralölsteuer geht schon weit über die Merkmale von Steuern als Zwangsabgaben »ohne Gegenleistung« hinaus. Die Bedeutung aller Steuern für verschiedenste staatliche Verwendungszwecke wie z.B. Verteidigung, Sozialer Transfer, Bildung, Ausbildung, Kultur muss verdeutlicht werden. Merkmal ist die Budgetautonomie des Parlaments – auch bezüglich der bisher faktisch und rechtlich über das Mineralölsteuer-/Energiegesetz für Verkehrszwecke eingesetzten Mittel.

Abweichend werden Erschließungsstraßen durch Erschließungsbeiträge und Maßnahmen der Grunderneuerung von Stadtstraßen in einigen Bundesländern zumindest teilweise durch Straßenausbaubeiträge finanziert, für die eine Äquivalenzbeziehung zwischen Vorzugslasten (Beiträgen und Gebühren) und dem Finanzierungszweck besteht. Für diese Beiträge wie auch für Parkgebühren oder Sondernutzungsgebühren von öffentlichen Verkehrsflächen besteht eine Nutzer- und sogar Nutznießerfunktion. Entsprechendes gilt für die aus der Lkw-Maut finanzierten A-Modelle der Bundesfernstraßen oder für die Netznutzungs- und Bahnhofsggebühren im Schienenverkehr.

Insofern haben wir im Prinzip – wenn auch sehr unsystematisch eine Steuerfinanzierung – z.B. für den Ausbau und Neubau von Schienenstrecken wie auch für die Erhaltung nach der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene LuFV Schiene.

Mit einer Kombination von Steuerfinanzierung – im Grundsatz für Neu- und Ausbau sowie einen Teil der Grunderneuerung – sowie Nutzerfinanzierung für die wesentlichen Teile von Betrieb, Unterhaltung und Erneuerung kann die Entwicklung des Verkehrs(-infrastruktur-)systems bedarfsgerecht und effizient geleistet werden.

### **Verursachungsorientierte Ausweitung der Lkw-Maut**

Die Lkw-Maut auf Autobahnen – für Lastkraftwagen ab 12 Tonnen Gesamtgewicht – ist bei der Einführung nur begrenzt bestritten gewesen, da bekannt ist, dass ein 40-Tonnen-Lkw gegenüber einem Normal-Pkw die Straßen mit Ober- und Unterbau um das 40 000- bis 80 000-Fache höher belastet und zerstört. Die gleichzeitige Absenkung der Haushaltsmittel in der gleichen Größenordnung von ca. 1 Mrd. Euro/Jahr hat allerdings die Glaubwürdigkeit der Argumentation für notwendige zusätzliche Mittel wegen des gestiegenen Lkw-Verkehrs, der überproportionalen Stauverursachung und des hohen Zerstörungsgrades je Fahrvorgang grundsätzlich und lang wirkend erschüttert.

Entsprechende Zerstörungswirkungen, Staus und Staufolgen werden auch durch kleinere Lastkraftwagen und Lieferwagen – zumindest ab 3,5 Tonnen – erzeugt. Betroffen sind alle Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen mit erkennbarem Lkw-Verkehrsaufkommen. Auf Hauptverkehrs- und Verkehrsstraßen wie auch Erschließungsstraßen der Städte und Gemeinden beeinträchtigen sie zudem Sicherheit, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Beschleunigung des ÖPNV durch Ladevorgänge auf Fahrstreifen oder Busspuren. Also muss eine Verteilung von erhobenen Beiträgen auf alle Baulastträger nach der Lkw-Verkehrsleistung erfolgen.

Es ist daher der Bodewig-Kommission (2013) und dem Wissenschaftlichen Beirat (2013) zu folgen, die Lkw-Maut für Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen und letztlich auf allen Straßenkategorien zu erheben. Bei dieser Fahrzeuganzahl ist eine GPS- oder GSM-gestützte Erhebung mit fahrzeugseitigen Erhebungsgeräten (OBU's) realisierbar, um damit verkehrsleistungsabhängige Mauten zu erheben und die Fahrleistungen auch den Baulastträgern zuordnen zu können. Der Verweis auf Transportkostensteigerungen, die aber bisher nur 1,0 bis 1,5% (maximal 2%) ausmachen, kann kein Gegenargument sein, da Logistikkosten einen wesentlich höheren

Anteil ausmachen. Die moderaten Kostensteigerungen können letztlich »verursachungsbezogen« an die Endkunden weiter gegeben werden.

Für Fernbusse bedarf es eines entsprechenden Einbezugs, da die erst kürzlich erfolgte Liberalisierung des Fernbusmarktes unter der Prämisse, dass die anderen Autobahnnutzer und Schienennutzer analog herangezogen werden, kein sachliches Gegenargument darstellt.

### **Pkw-Maut unverzichtbar – ein wenig intelligenter Einstieg unvermeidlich**

Wird das Zusammenspiel von Nutzer- und Steuerfinanzierung als gültiges Ziel verfolgt, so muss nicht nur die Ausdehnung der Lkw-Maut auf erweiterte Tonnageklassen und auf alle überörtlichen Straßen ernsthaft verfolgt werden, sondern auch – aus Gerechtigkeitsgründen – eine Pkw-Maut. Die (wahl-)politische Zurückhaltung ist zwar erklärbar, aber nicht vertretbar. Eine öffentliche Kommunikation eines integrierten Konzeptes für

- Steuerfinanzierung mit Nutzerfinanzierung und für
- alle Baulastträger

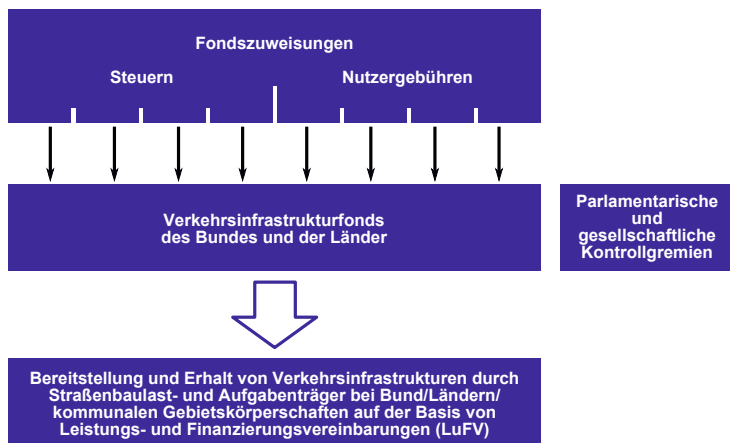
sowie dessen nachhaltige Unterstützung durch die Politik lassen die Akzeptanz steigen – viel eher als die voraussichtlichen »Klimmzüge« zur Umsetzung einer »Ausländer-Maut«. Mit diesen »Klimmzügen« und deren Folgewirkungen diskreditiert die Politik möglicherweise auf längere Zeit notwendige Handlungsansätze zur Nutzerfinanzierung und zum Abbau von Fehlanreizen wie beispielsweise der »Entfernungspauschale«.

Zur Vermeidung hoher Einführungswiderstände infolge öffentlicher und privater Investitionen in eine Technik, die fahrleistungs- und verkehrsabhängige Mauterhebungen erlaubt, sollte eine Vignette als »dumme« Einführungslösung gewählt werden, obwohl damit kein Zusatzeffekt einer Verkehrlenkung (räumlich und zeitlich) erfolgen kann. Der Wissenschaftliche Beirat präferiert eine beim Kauf von Benzin oder Diesel zu erhebende »Gebühr«. Mit einer Vignette können allerdings ausländische Fahrzeuge besser und gezielter herangezogen werden. Dabei handelt es sich um eine Lösung, die möglicherweise auf Dauer die Einführung einer differenzierenden Pkw-Maut erschwert.

### **Bewirtschaftungsoption »Fonds« – ein zielführender Ansatz**

Bei einer deutlichen Verstärkung der Nutzerfinanzierung müssen zumindest drei Voraussetzungen gesichert werden, um »Glaubwürdigkeit« und »Vertrauen« zu finden:

Abb. 1  
Grundstruktur des Fondsmodells



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): S. 184.

- ein Schutz gegenüber einem Zugriff durch die jährlichen/zweijährlichen Haushaltsgesetze die Parlamente (»überjährige und zugriffssichere Bindung«),
- eine Kontrolle der Verwendung durch die Parlamente sowie
- ein effizienter Einsatz.

Hinzu kommt ein strenges Bench-Marking der Projekte der Erneuerung sowie eine Infrastrukturberichtserstattung über die Qualitätsentwicklung der Straßen aller Baulastträger analog der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung LuFV »Schiene«. Die Parlamentskontrolle – beispielsweise durch einen von den Parlamenten (Bund, Länder) besetzten Aufsichtsrat oder durch einen Parlamentsausschuss – begründet sich aus der Zusammenführung von Steuermitteln und Erträgen der Nutzerfinanzierung.

Unter Einschluss aller Baulastträger schlägt der Wissenschaftliche Beirat (2013) die in Abbildung 1 dargestellte Fondsstruktur und Mitteleinpreisung vor. Grundlage sind die Überlegungen und Empfehlungen der Daehre- und Bodewig-Kommission. Zum Abbau des Nachholbedarfs schlägt die Bodewig-Kommission die Einrichtung eines Sondervermögens »Nachholbedarf Sanierung« vor. Dabei sollte ein wesentliches Verteilungskriterium die Fahrleistung der Pkw und vor allem der Lkw auf allen Straßen sein – einschließlich der kommunalen (Haupt-)Verkehrsstraßen mit »Verbindungsfunktion«. Es würden keine Mittel für Neu- und Ausbau zugeführt, da diese weiterhin ausschließlich steuerfinanziert sein sollten.

Der – kontrollierte und kontrollierbare – Entzug eines Teils der Steuermittel löst nicht gerade Begeisterung bei den Haushaltsaus-

schüssen und Finanzministern aus, ist aber zur Sicherung der Kontrollierbarkeit und zur Förderung des Vertrauens von Wirtschaft und Zivilgesellschaft unverzichtbar.

Bei der gewählten Struktur fließen die Steuermittel des Bundes auch den Ländern als Investitionshilfen zu (Art. 104b Abs. 1 GG), die die Regionalfonds für die Länder – einschließlich der Kommunen – speisen. In diese fließen nicht nur die anteiligen Nutzerbeiträge (»Mauten«), sondern auch die Investitionshilfen des Bundes aus (Mineralöl-)Steuermitteln. Hierzu müssten in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Gesetzgebungskompetenzen angepasst werden.

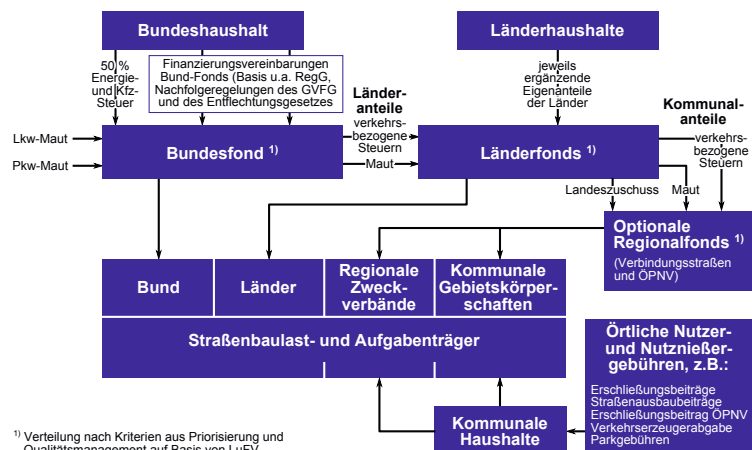
Die grundsätzliche Handhabbarkeit und parlamentarische Kontrollierbarkeit solcher Fonds durch Parlament – und sogar Stimmbürgerschaft – zeigt die Schweiz.

So könnten die Fonds gespeist werden aus

- Nutzergebühren bzw. Abgaben (»Maut«, Schwerverkehrsgebühren),
- (50% der) Energie- und Kfz-Steuer,
- Fremdkapital (öffentlich oder privat) sowie
- Zuweisungen nach Regionalisierungsgesetz und Nachfolgeregelungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes GVFG bzw. des Entflechtungsgesetzes.

Für kommunale Straßen ergeben sich noch Besonderheiten daraus, dass Straßen mit dominanter Erschließungsfunktion vor allem aus Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen finanziert werden sollten. Damit werden Nutzer- und Nutznießer – bis auf einen kommunalen Beitrag des »Öffentlichen

Abb. 2  
Verknüpftes föderales System von Verkehrsfinanzierungsfonds



<sup>1)</sup> Verteilung nach Kriterien aus Priorisierung und Qualitätsmanagement auf Basis von LuFV

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013), S. 185.

Interesses« – zum Neubau und zur Erneuerung herangezogen. Die kontinuierliche Unterhaltung obliegt den Städten/Gemeinden aus Haushaltsmitteln.

### Umsetzungsschritte

Der von der Sonder-Verkehrsministerkonferenz mit der Mehrheit von 16:0:0 am 2. Oktober 2013 gefasste Beschluss zeigt in dem vorgeschlagenen Stufenplan großes Augenmaß. Er beruht vor allem auf der Einrichtung der Infrastrukturfonds für Straße (Bund, Länder mit Gemeinden), Schiene und Wasserstraße (2014) sowie auf der Weiterentwicklung der Lkw-Maut. Vielleicht arbeiten die Räderwerke zwischen MBVI und BMF intensiv – zu hören ist bis auf die Ausweitung der Lkw-Maut auf Lkw ab 7,5 to aber nichts. Die Hoffnung auf eine aktive Schließung der Finanzierungslücke ist wohl trügerisch ... für die Werterhaltung weitere verlorene Jahre!

Wegen der Aufwände und Kosten einer Mauterhebung für Pkw über das gesamte Netz der klassifizierten Straßen bedarf es des Einsatzes »einfacher« Hilfslösungen. Diese können sein:

- eine Pkw-Vignette für Autobahnen und bemaute Bundesstraßen (z.B. 100 Euro/Pkw und Jahr mit Staffelung nach Umweltbelastungen),
- eine befristete Erhebung mit der Mineralölsteuer in Höhe von wenigen Cent/Liter.

### Literatur

Bodewig-Kommission (2013), *Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, Berlin.

Daehre-Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Abschlussbericht*, online verfügbar unter: [http://www.vifg.de/\\_download/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf](http://www.vifg.de/_download/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf).

Reidenbach, M., T. Bracher, B. Grabow, St. Schneider und A. Seidel-Schulze (2008), *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung »Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs«. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft ZfV*, 84. Jg., 2013, Heft 2, S. 138–194.



Tobias Bernecker\*

### Reform der Fernstraßenfinanzierung durch Gebühren, Zweckbindung und Sondervermögen

Die Notwendigkeit, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bereitzustellen, ist angesichts des sich rapide verschlechternden Zustands von Autobahnen, Bundesstraßen und Brücken (vgl. Bundesregierung 2012, S. 197 ff.) und der damit einhergehenden negativen Folgen für den Standort Deutschland weitgehend unumstritten. Ebenfalls weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass dies mit der derzeitigen Finanzierungspraxis nicht gelingen wird. Daher wird intensiv nach neuen Finanzierungsmodellen gesucht. Diese sehen zum einen mehr Haushaltsmittel für den Verkehrssektor vor, zum anderen aber auch eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung, u.a. durch Einführung einer Pkw-Maut<sup>1</sup> auf Autobahnen.

So sehr die Diskussion um neue Finanzierungsinstrumente vor dem Hintergrund des von der Daehre-Kommission ermittelten jährlichen Finanzierungsdefizits in Höhe von 2,3 Mrd. Euro alleine für die Bundesfernstraßen (vgl. Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2012, S. 19) zu begrüßen ist, so kritisch muss teilweise in Bezug auf die in dieser Debatte bemühten Argumente konstatiert werden, dass das Potenzial einer Pkw-Maut vielfach nur auszugswise dargestellt wird, und damit Akzeptanz und Erfolgsaussichten der Pkw-Maut geschmälert werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Vorteile die Pkw-Maut gegenüber anderen Formen der Infrastrukturfinanzierung hat, aber auch die Frage, durch welche institutionellen Reformen eine solche Maut Einführung begleitet werden sollte.

### Pkw-Maut und Zweckbindung

Bereits ein erster Blick auf die am häufigsten bemühten Argumente für die Pkw-Maut zeigt, dass die Pkw-Maut vor

\* Prof. Dr. Tobias Bernecker, lehrt Verkehrsbetriebswirtschaft und Logistik an der Hochschule Heilbronn.

<sup>1</sup> Der Begriff der Pkw-Maut wird im Folgenden als gemeinsamer Oberbegriff über die (zeitabhängige) Pkw-Vignette einerseits und (fahrleistungsabhängige) Pkw-Straßenbenutzungsabgaben andererseits verwendet.



allem mit der Hoffnung auf einen verkehrsträgerbezogenen Einnahme-Ausgaben-Kreislauf verknüpft wird. Im Mittelpunkt stehen also die Möglichkeiten zur Zweckbindung von Einnahmen. Ergänzend wird aber auch die Ausgleichsfunktion von Vorzugslasten als Vorteil genannt, der zum Tragen kommt, sofern die Pkw-Maut als Gebühr erhoben wird: Die Gebührenfinanzierung erlaubt in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme die Einbeziehung aller Nutzer, also auch der ausländischen Fahrzeuge, in die Fernstraßenfinanzierung und sorgt so für mehr Verursachungsgerechtigkeit.

Durch die besondere argumentative Betonung der Finanzierungsfunktion einer Pkw-Maut kommt es in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals zu einer Gleichsetzung von Gebührenerhebung und zweckgebundener Einnahmeverwendung. Rechtlich ist die Zweckbindung von Gesetzes wegen allerdings nicht auf Gebühren beschränkt. Vielmehr eröffnet § 7 S. 2 HGrG die Möglichkeit der Zweckbindung ausdrücklich für alle Arten von (öffentlichen) Einnahmen, also gleichermaßen für Steuern, Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben. Anders als Steuern, die der allgemeinen Einnahmeerzielung dienen, sind Gebühren in ihrer Begründung allerdings explizit mit dem »Zweck der gänzlichen oder teilweisen Kostendeckung«<sup>2</sup> verknüpft, was mithin eine besondere Nähe der Gebühr zur Zweckbindung begründet. Wie aber beispielsweise die von 2005 bis 2011 geltende Regelung des § 11 ABMG gezeigt hat, nach der die als Gebühr erhobenen Lkw-Mauteinnahmen auch für die Schiene und die Binnenschifffahrt verwendet werden konnten, kann dieser Zweck durchaus relativ weit gefasst werden und führt nicht notwendigerweise zu einem verkehrsträgerbezogenen Finanzierungskreislauf.

Es ist daher durchaus angebracht, kritisch zu hinterfragen, ob die Gebührenerhebung für die Infrastrukturfinanzierung tatsächlich die beste Option ist, und wie verlässlich sie die Forderung nach einer gleichermaßen effizienten wie kontinuierlichen Bereitstellung der erzielten Einnahmen gewährleisten kann. Nur dann sind Straßenbenutzungsgebühren tatsächlich sinnvoll. Insofern ist es angebracht, die Frage nach der Pkw-Maut eng mit der grundsätzlichen Frage nach der richtigen Abgabenart für die Infrastrukturfinanzierung zu verknüpfen und gleichzeitig mit der Pkw-Maut auch den haushälterischen Umgang mit den erzielten Einnahmen auf den Prüfstand zu stellen.

### Pkw-Maut und Abgabenart

Die aus der speziellen Begründungspflicht resultierende Nähe zwischen Gebührenerhebung und Zweckbindung legt es nahe, Straßenbenutzungsabgaben als Gebühr zu erheben. Die enge Verflechtung zwischen Einnahmeerzielung

und Ausgabezweck, die aus dieser Verknüpfung resultiert, erschwert sowohl rechtlich-normativ als auch politisch-argumentativ die nachträgliche Aufweichung einer einmal geschaffenen Zweckbindung von Gebührenerhebungen und sorgt damit bei den Abgabepflichtigen für ein Sicherheitsgefühl, das zweckgebundene Steuern oftmals nicht zu erzeugen vermögen: Während z.B. Art. 1 StrFinG, der seit 1960 die Zweckbindung eines Teils der Mineralölsteuer (mittlerweile: Energiesteuer auf Kraftstoffe) für das Straßenwesen vorsieht, Jahr für Jahr ohne größere Öffentlichkeitswirkung im Bundeshaushalt aufgeweicht wird<sup>3</sup>, wird die in § 11 BFStrMG für die Lkw-Maut vorgesehene strikte Zweckbindung der (Netto-)Mauteinnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen – zumindest bislang – verlässlich umgesetzt. Im Bundeshaushalt wird der besondere Charakter der Lkw-Mauteinnahmen u.a. dadurch deutlich, dass diese einnahme- und ausgabenseitig in einen eigenen Titel des Haushaltsplans eingestellt werden, dessen Verwaltung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) obliegt.

Daher gilt die Lkw-Maut vielfach als Vorbild für eine Pkw-Maut und gleichzeitig als erste Stufe des Einstiegs in eine umfassende Nutzerfinanzierung der Straßeninfrastruktur. Die Lkw-Maut profitiert in Deutschland allerdings von Rahmenbedingungen, die für eine Mauterhebung sehr günstig sind:

- geringe Netzlänge (ca. 14 000 km Autobahnen und mautpflichtige Bundesstraßen),
- relativ geringe Fahrzeugzahl (ca. 1,35 Mill. Fahrzeuge im Jahr),
- hohe individuelle Durchschnittsfahrleistung (ca. 20 000 km je Fahrzeug) und
- hoher Anteil an ausländischen Fahrzeugen (ca. 38% der Fahrzeugkilometer).

Der Pkw-Verkehr auf den deutschen Autobahnen ist hingegen von deutlich hiervon abweichenden Verhältnissen geprägt:

- hohe Fahrzeugzahl (ca. 44 Mill. im Inland zugelassene Pkw),
- geringe individuelle Durchschnittsfahrleistung (ca. 4 000 km je Fahrzeug) und
- geringer Anteil an ausländischen Fahrzeugen (ca. 5% der Fahrzeugkilometer).

Die Erfahrungen mit der Lkw-Maut sind daher nur teilweise auf die Pkw-Maut übertragbar. Insbesondere die hohe Pkw-Fahrzeugzahl lässt bei fahrleistungsabhängiger Mauterhebung sehr hohe Systemkosten sowie einen langen Re-

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 50, 217, zit. nach Schmehl (2004, S. 111).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu § 6 Abs. 8 HHG 2014, nach dem die über Art. 1 StrFinG eigentlich für Zwecke des Straßenwesens gebundenen Mittel auch für andere Aufgaben im Geschäftsbereich des BMVI verwendet werden dürfen. Inhaltsgleich Regelungen finden sich auch in den Haushaltsgesetzen der Vorjahre.

alisierung- und Einführungszeitraum bis zur Funktionsfähigkeit des Mautsystems erwarten. Unter anderem aus diesem Grund wird in Deutschland derzeit nicht eine kilometerabhängige Pkw-Maut, sondern eine zeitabhängige Pkw-Vignette präferiert. Angesichts der Dringlichkeit des Finanzierungsproblems erscheint eine solche Fokussierung auf dasjenige Instrument, das eine schnelle Umsetzung verspricht und das sich auf eine effiziente Erfüllung der Finanzierungsfunktion konzentriert, auch durchaus gerechtfertigt.

Allerdings schöpft eine Vignette das Lenkungspotenzial von Infrastrukturabgaben in einem weitaus geringeren Maße aus, als dies bei einer fahrleistungsabhängigen Maut der Fall ist. Zwar lässt sich auch die Vignette theoretisch nahezu beliebig ausdifferenzieren, z.B. in Bezug auf Geltungsdauer, räumlichen Geltungsbereich oder die Emissionsklasse des Fahrzeugs. Je mehr Merkmale aber in den Tarif einbezogen werden, desto höher werden die System- und Kontrollkosten der Vignette. Der relative Finanzierungsvorteil durch ein günstigeres Brutto-/Nettoeinnahmeverhältnis gegenüber einer fahrleistungsabhängigen Maut schwimmt dann zunehmend. Die praktische Sinnhaftigkeit einer über das erforderliche Mindestmaß an zeitlicher Ausdifferenzierung zur Beachtung des europarechtlichen Diskriminierungsverbots (vgl. Europäische Kommission 2012) hinausgehenden Tarifvielfalt im Vignettenmodell ist daher besonders sorgfältig zu prüfen.

Angesichts der grundsätzlichen Eignung von Gebühren für die Erhebung einer Pkw-Maut erscheint ein Rückgriff auf das Instrument der Sonderabgabe, mit der bestimmten homogenen (Teil-)Gruppen eine Zahlungspflicht auferlegt werden kann, die sich aus einer besonderen Sachnähe und Verantwortlichkeit für eine Aufgabe ergibt, für die Pkw-Maut nicht erforderlich. Fraglich ist vielmehr, ob angesichts der Öffentlichkeit der Verkehrsinfrastruktur der Nutzerkreis auf den abgabenpflichtigen Straßen überhaupt im Sinne des Sonderabgabenrechts – das typischerweise auf hoch spezifische Zwecke Anwendung findet – von der Allgemeinheit der Verkehrsteilnehmer abgrenzbar ist, oder ob nicht davon auszugehen ist, dass (fast) jeder Autofahrer zumindest gelegentlich die Autobahn nutzt und damit die Erhebung einer Pkw-Maut als Sonderabgabe auch rechtssystematisch nicht in Frage kommt.

### **Pkw-Maut und (Sonder-)Fonds**

Parallel zur Einführung der Lkw-Maut wurde mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) eine eigene mittelverwaltende Stelle für die Lkw-Mauteinnahmen geschaffen. Die VIFG ist allerdings weder kreditfähig noch in der Lage, unabhängig vom Bundeshaushalt und von den Entscheidungen des Bundesverkehrsministeriums über die Mauteinnahmen zu verfügen oder überjähig zu disponieren.

Sie erfüllt damit zentrale Anforderungen, wie sie z.B. von der Pällmann-Kommission an eine Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft formuliert wurden, nicht (vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000, S. 35 ff.).

Im ersten Moment erscheint aber genau diese Herstellung der von der Pällmann-Kommission geforderten Haushaltsferne das richtige Mittel zu sein, um den Charakter der – nach Ergänzung der Lkw-Maut um die Pkw-Maut deutlich stärker ausgeprägten – Nutzerfinanzierung für die Bundesfernstraßen durch ein Organisationsmodell zu verstetigen, das die Zweckbindung auch institutionell aufgreift. Eine solche Lösung – in Bezug auf die Mittelflüsse wird bei geschlossenen Finanzierungskreisläufen meist von Fonds gesprochen – verlagert zum einen die operative Umsetzung der Zweckbindung aus dem Haushalt heraus in eine eigene Struktur. Zum anderen kann durch die Loslösung der Fonds-Rechnungslegung vom Jahreshorizont des Haushalts die zeitliche Dimension der Mittelplanung und -disposition z.B. an die Planungshorizonte von Bundesverkehrswegeplan und Investitionsrahmenplan angepasst werden, was im Ergebnis eine sowohl realitätsnähere als auch verbindlichere Infrastrukturpolitik ermöglicht.

Die Einrichtung eines solchen haushaltsexternen Fonds bzw. einer Betreibergesellschaft hat allerdings allein schon aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten Verantwortung des Bundes für die Bundesfernstraßen erhebliche Hürden zu überwinden. Sie ist nicht ohne verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat möglich. Die Bodewig-Kommission hat daher in ihren Empfehlungen eine weniger weitreichende Lösung gefordert und den Fonds mit einem unter parlamentarischer Kontrolle stehenden Sondervermögen gleichgesetzt (vgl. Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2013, S. 21). Tatsächlich stellt ein solches Sondervermögen hier einen interessanten Zwischenweg dar. Es erlaubt eine transparente Mittelkoordination und führt zu einer teilweisen sektoralen Autonomie, da nach Art. 110 Abs. 1 GG Mittelzuflüsse und -abflüsse an Sondervermögen im Haushalt nur in der Summe darzustellen sind, und damit auch nur summarisch der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Gleichzeitig bleiben die Sachherrschaft und die Eigentümerschaft des Bundes an den Bundesfernstraßen – und damit grundsätzlich auch die Auftragsverwaltung durch die Länder – unangetastet.

### **Verkehrspolitische Bewertung**

Die vom Bundesverkehrsministerium angekündigte Einführung der Pkw-Maut ist folgerichtig, wenn man sie als Teil eines Entwicklungspfads sieht, der vom Grundsatz der steuerfinanzierten Verkehrsinfrastruktur hin zu nutzerfinanzierten sektoralen Infrastrukturfinanzierungskreisläufen führt. Angesichts der Finanzierungswirkung der Lkw-Maut ist die Aus-

weitung der Gebührenfinanzierung auf weitere Fahrzeugarten, insbesondere den Pkw, mit dieser Begründung durchaus angebracht und geeignet. Dies gilt aber nur, solange – z.B. über eine Vignette – eine schnelle Umsetzung garantiert ist und die Pkw-Maut verwendungsseitig mit einer engen Zweckbindung analog § 11 BFStrMG versehen wird. Dann ist die Pkw-Maut ein durchaus probates – bzw. sogar das wesentliche, weil bereits kurzfristig Erfolg versprechende – Mittel, um die dringend erforderlichen Mehrausgaben für die Bundesfernstraßen zu finanzieren.

Dabei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass die Zweckbindung verkehrsbezogener Abgaben grundsätzlich auch anderweitig und möglicherweise sogar günstiger umsetzbar ist. Sie verlangt allerdings in Zusammenhang mit Steuereinnahmen eine wesentlich höhere politische Disziplin; zudem ist die zweckgebundene Steuerfinanzierung nicht in der Lage, das Veranlasserprinzip, insbesondere die angemessene Einbeziehung ausländischer Nutzer in die Infrastrukturfinanzierung, in gleicher Weise umzusetzen wie die Gebührenfinanzierung.

Die Reform der Infrastrukturfinanzierung ist mit Einführung der Pkw-Maut auch institutionell abzubilden. Angesichts der erheblichen verfassungsrechtlichen Herausforderungen, die mit einem haushaltsexternen Sonderfonds einhergehen, ist es richtig, im Interesse der schnellen Umsetzung einer Finanzierungsreform das unter parlamentarischer Kontrolle stehende Sondervermögen anzustreben. Dessen Mittelzuflüsse und -abflüsse stehen summarisch unter parlamentarischer Kontrolle, eröffnen aber ansonsten weitreichende Freiheiten bei der Mitteldisposition.

## Literatur

Bundesregierung (2012), *Verkehrsinvestitionsbericht 2012*, Bundestags-Drucksache 18/580.

Europäische Kommission (2012), *Mitteilung COM (2012) 199 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge*, Brüssel.

Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2012), *Abschlussbericht*, Berlin.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), *Schlussbericht*, Berlin.

Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2012), *Abschlussbericht*, Berlin.

Schmehl, A. (2004), *Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung*, Mohr Siebeck, Tübingen.



Torsten Böger\*

## Nutzerfinanzierung – viel mehr als Maut!

Durch die strukturelle Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein Instandhaltungsrückstau aufgebaut, der laut einer aktuellen Studie des BDI zunehmend negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung unserer Volkswirtschaft hat.

Es ist das große Verdienst der Kommission »Zukunft der Infrastrukturfinanzierung« (Daehre-Kommission, 2012) und der sich anschließenden Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Bodewig-Kommission, 2013), die Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur als einen entscheidenden Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes wieder in den Mittelpunkt der politischen und gesellschaftlichen Diskussion gerückt zu haben. Beide Kommissionen gehen von einem jährlichen Nachholbedarf für alle Verkehrsträger für Bund, Länder und Kommunen auf Basis der Preise und der Zustandswerte aus dem Jahr 2012 von mindestens 7,5 Mrd. Euro pro Jahr für die nächsten 20 Jahre aus.

Um in Zukunft eine bedarfsgerechte und nachhaltige Infrastrukturfinanzierung zu sichern, werden unterschiedliche Maßnahmen diskutiert, die sich auch aus den Abschlussberichten der Kommissionen ergeben. Im Kern geht es um zwei Fragen:

Erstens, wie können zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden? Als Möglichkeiten werden eine Erhöhung der Finanzmittelausstattung mit allgemeinen Steuermitteln, eine Ausweitung der bestehenden Maut für schwere Lkw, die Bemautung weiterer Fahrzeugklassen und weiterer Straßenkategorien und die Einführung einer Pkw-Maut für auslän-

\* Prof. Torsten Böger ist Geschäftsführer der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH und Honorarprofessor an der Technischen Universität Braunschweig. Er hat als Berater sowohl in der Kommission »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Daehre-Kommission) als auch in der Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Bodewig-Kommission) mitgewirkt.

dische oder für alle Autofahrer (in Form einer Gebühr oder als Sonderabgabe) diskutiert.

Zweitens geht es um die Frage, wie die vorhandenen und möglichen neue Einnahmen zweckgebunden und dauerhaft für die Verkehrsinfrastruktur verwendet werden können. So soll die Einrichtung von Infrastrukturfonds dazu führen, dass Mittel für die Verkehrsinfrastruktur dauerhaft bereitstehen.

Beide Themen »Erhöhung der Einnahmen/Finanzmittel« und »Organisation der Zweckbindung« werden häufig nebeneinander diskutiert, obwohl sich beide Bereiche aufgrund der wechselseitigen Zusammenhänge nur gemeinsam betrachten lassen.

Ein leistungsfähiges Finanzierungs- und Organisationsmodell für die Verkehrsinfrastruktur muss daher notwendigerweise nicht nur die Bestimmung der Einnahmequellen umfassen, sondern

- muss eine umfassende Zweckbindung der Einnahmeargumente sicherstellen,
- eine dauerhafte Verbindung zwischen Kosten- und Leistungsseite und Finanzbedarf schaffen und eine effiziente Bewirtschaftung ermöglichen sowie
- den Investitions- und Finanzierungsprozess verstetigen und ein hohes Maß an Transparenz für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit herstellen.

Ein solches System würde dazu führen, Finanzierung nicht nur als Liquiditätsbereitstellung zu betrachten, sondern die Anreiz- und Kontrollmechanismen eines Finanzierungsprozesses für die Bewirtschaftung der Infrastruktur zu nutzen. Denn in der ökonomischen Betrachtung sind Finanzwirtschaft und Leistungswirtschaft spiegelbildlich miteinander verbunden. Jede leistungswirtschaftliche Aktivität wie beispielsweise die Abwicklung von Bau- und Erhaltungsmaßnahmen findet ihren Niederschlag in Zahlungsströmen und beeinflusst damit die Finanzierungsseite. Umgekehrt hat aber auch die finanzwirtschaftliche Seite erheblichen Einfluss auf eine effiziente Leistungserstellung: Stehen notwendige Finanzmittel nicht ausreichend oder nicht zum notwendigen Zeitpunkt zur Verfügung, so hat dies erhebliche Auswirkungen auf den Leistungserstellungsprozess.

### **Das Finanzierungsmodell Haushalt**

Damit stellt sich die Frage, ob das derzeitige System der Haushaltsfinanzierung strukturell in der Lage ist, die notwendigen Mittel für eine leistungsfähige Infrastruktur dauerhaft und bedarfsorientiert zu mobilisieren und die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen.

Die dem Jährlichkeitsprinzip unterliegende kamerale Haushaltsführung ist lediglich auf den formalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet, folgt dem Realisationsprinzip und ist damit grundsätzlich zahlungsorientiert. Dies hat zur Folge, dass weder eine Lebenszyklusbetrachtung noch eine periodengerechte Erfassung und Darstellung des Werte- und Ressourcenverbrauchs sowie der Risiken erfolgt, da die Kameralistik weder Abschreibungen als Maß des Werteverzehrs noch Rückstellungen für eingegangene Risiken erfassen kann.

Dies führt regelmäßig dazu, dass der notwendige Finanzbedarf für einen optimalen und effizienten Bauablauf sowie für zeitgerechte Erhaltungsmaßnahmen strukturell nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Eine optimale Bewirtschaftung langfristiger Investitionen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur wird erschwert, da sich der Bauablauf nicht wie in der Privatwirtschaft ausschließlich an technischen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet, sondern maßgeblich durch die Verfügbarkeit der jährlich im politischen Wettbewerb festgelegten Haushaltsmittel bestimmt wird.

Durch den Haushaltsprozess können Einnahmen nicht dauerhaft zweckgebunden und keine Verbindung zwischen Kosten- und Leistungsseite und Finanzmitteln hergestellt werden. Damit kann das System der Haushaltsfinanzierung strukturell den Investitions- und Finanzierungsprozess nicht verstetigen und kein effizientes und transparentes Bewirtschaftungssystem ermöglichen.

### **Die besondere Bedeutung der Zweckbindung**

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, wie die für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel für eine langfristige und nachhaltige Investitions- und Erhaltungsplanung zweckgebunden werden können. Denn für die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur und eine effiziente Bewirtschaftung sollte statt eines haushaltsjährlichen Wettbewerbs um knappe Budgetmittel ein zumindest mittelfristig gesicherter Mittelrahmen zur Verfügung stehen.

Für alle staatlichen Einnahmen wie Steuern, Gebühren und Beiträge gilt das Prinzip der Non-Affektation (mit Ausnahme von Sonderabgaben, für die eine parafiskalische Verwendung finanzverfassungsrechtlich zwingend erforderlich ist). Dies bedeutet, dass sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben dienen und damit erst einmal grundsätzlich nicht zweckgebunden sind. Dieses Prinzip gilt unabhängig davon, ob der Haushalt kameralistisch oder doppisch geführt wird.

Gesetzliche Zweckbindungen für Steuermittel sind zwar grundsätzlich in Ausnahmefällen rechtlich zulässig, bergen

aber ein hohes Unsicherheitspotenzial. Eine einfache Zweckbestimmung, wie zum Beispiel im Rahmen der Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer) für die Bundesfernstraßen, kann jederzeit aufgehoben oder, wie seit vielen Jahren praktiziert, auf weitere verkehrspolitische Zwecke ausgedehnt werden. Durch das Gesetzespaket zur Einführung der Lkw-Maut (BFStrMG, VIFGG) hat der Gesetzgeber dagegen eine bewusste Entscheidung für das Gestaltungsziel Nutzerfinanzierung getroffen. Dies hat zur Folge, dass die heutige Zweckbindung der Lkw-Maut erheblich haushaltsfester ist und nur durch den Gesetzgeber im Rahmen einer auch für die Bürger deutlich wahrnehmbaren gesetzlichen Aufgabe des Gestaltungsziels Nutzerfinanzierung geändert werden kann.

Der entscheidende Vorteil der Nutzerfinanzierung liegt jedoch im Gegenleistungsprinzip: Denn die Erhebung von Gebühren für die Nutzung der Straßen, hier der Bundesfernstraßen, erfordert aufgrund ihrer Ausgestaltung als Gebühr als Gegenleistung die Bereitstellung einer leistungsfähigen Straßenverkehrsinfrastruktur. Eine Steuer dagegen wird immer voraussetzungslos geschuldet. Daher ist auch die Wirkung einer steuerlichen Zweckbindung grundsätzlich anders zu bewerten als eine Zweckbindung von Gebühren.

### Überlegungen zur Einrichtung von Infrastrukturfonds

Die aktuelle Diskussion um die Einrichtung von Infrastrukturfonds zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur knüpft an der Frage der Zweckbindung an. Mit einem staatlichen Fonds könnten Mittel in besonderer Weise für bestimmte Aufgaben reserviert werden.

Obwohl für den Begriff eines staatlichen Fonds keine Legaldefinition existiert, kann man sich bei der Zielsetzung und Ausgestaltung an der Sonderabgabenrechtsordnung orientieren, die eine gruppennützige Verwendung der vereinnahmten Mittel von Sonderabgaben als sog. Parafiscus zwingend und damit außerhalb des Haushaltes erfordert. Damit werden nicht nur die Einnahmeerzielung und die Verwendung der Einnahmen in einen korrespondierenden Zusammenhang gestellt, es kann auch eine umfassende Zweckbindung der Mittel gewährleistet werden. Eine solche umfassende Zweckbindung sieht die Finanzverfassung derzeit weder für Steuereinnahmen noch für Gebühren vor.

Denkbar ist, dass ein solcher Fonds das aktuelle und künftige Gebührenaufkommen zugewiesen bekommt und/oder aus Steuermitteln gespeist wird. Nur wenn es gelingt, im Rahmen der Fondskonstruktion einen institutionellen Bezug zwischen notwendigen Finanzierungsmitteln und Zuweisungen an den Fonds, beispielsweise durch eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Fonds und Haushalt zu schaffen, kann ein solcher Fonds ein Instrument für eine

bedarfsgerechte und betriebswirtschaftlich effiziente Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur darstellen.

### Das Potenzial einer vollständigen Nutzerfinanzierung

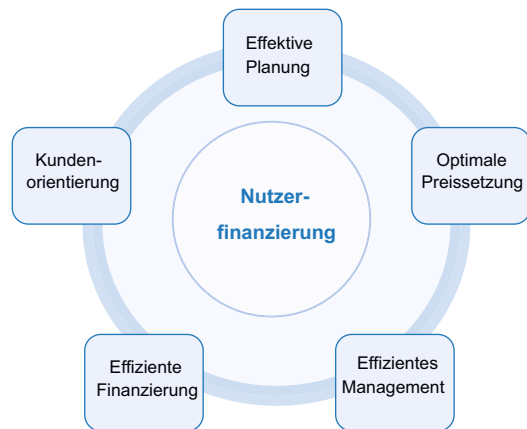
Im Vorfeld der im Jahr 2005 eingeführten streckenbezogenen Maut für schwere Lkw auf Autobahnen hatte die Pällmann-Kommission »Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« im Auftrag der damaligen Bundesregierung in ihrem im Jahr 2000 veröffentlichtem Schlussbericht ein strategisches Gesamtkonzept für die zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorgelegt. Besonders eine der Kernaussagen besitzt auch heute noch unverändert Gültigkeit: Um ein effizientes und nachhaltiges Finanzierungs- und Bewirtschaftungsregime aufzubauen, »muss ein verkehrsbezogener Finanzierungskreislauf durch Gewährleistung eines institutionellen Bezugsrahmens zwischen Abgabenlast und Mittelverwendung geschaffen werden, d.h. es muss eine konsequente Integration von Abgabenpolitik und Investitionspolitik erfolgen.« (Pällmann, 2000, S. 31 ff.). Die Pällmann-Kommission empfahl daher für alle Verkehrsträger den Umstieg auf ein vollständig durch Nutzer (oder Nutznießer) finanziertes System und die Einrichtung von staatlichen, aber privatrechtlich organisierten Finanzierungsgesellschaften. Konsequenterweise hat die Bundesregierung im Zuge der Einführung der Lkw-Maut mit der Gründung der bundeseigenen privatrechtlich organisierten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) einen institutionellen Anker für eine effiziente und transparente Verwendung der Einnahmen aus der Lkw-Maut geschaffen.

Gegenwärtig werden Investitionen in Bau, Ausbau und Erhaltung im Bereich der Straßeninfrastruktur in Deutschland noch fast ausschließlich aus dem Haushalt finanziert. Der Straße steht somit an Investitionsmitteln im Wesentlichen zur Verfügung, was ihr an staatlichen Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, neu aufgenommenen Krediten und sonstigen staatlichen Einnahmen im Wettbewerb mit anderen Ausgabenposten haushaltsjährlich zugewiesen wird. Mit der Lkw-Maut ist in diesem Finanzierungssystem allerdings eine öffentliche Abgabe vorhanden, deren Aufkommen nach Abzug der Systemkosten gemäß §11 Abs. 1 Satz 3 BFStMG einer Zweckbindung unterliegt und die in diesem Rahmen »für Bundesfernstraßen« verwendet wird.

Diese Reduzierung auf die Einnahmeseite lässt aber entscheidende Vorteile der Nutzerfinanzierung unberücksichtigt. So bietet die Nutzerfinanzierung die Möglichkeit, geschlossene Finanzierungskreisläufe zu etablieren und damit eine Verbindung zwischen der Einnahme- und Leistungserstellungsseite zu erreichen. Ein solches Nutzerfinanzierungssystem sorgt für eine effiziente Finanzierung, ermög-

Abb. 1

## Die fünf „Verkehrsregeln“ der Nutzerfinanzierung



Quelle: Darstellung der VIFG.

licht eine effektive Planung, bewirkt eine optimale Preissetzung und führt zu einem effizienten Management.

Die Nutzerfinanzierung und das damit verbundene Prinzip der Gegenleistung stärken aber auch die Kundenrolle des Nutzers, der für die Zahlung eine Gegenleistung in Form einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erhält. Der Nutzer wird zum Kunden. Das Prinzip der Gegenleistung stellt auch erhöhte Anforderungen an die Transparenz über die Mittelverwendung. Die Leistung wird über den Preis messbar, und es besteht ein Bezug zu den Kosten der Erstellung und Bewirtschaftung. Auf diese Weise kann eine gesellschaftliche Akzeptanz von Nutzerentgelten hergestellt werden.

Die Nutzerfinanzierung als vollständiger Finanzierungskreislauf erfüllt dabei alle Anforderungen an ein leistungsfähiges Finanzierungsmodell. Im geschlossenen Finanzierungskreislauf werden alle nutzungsbasierten Entgelte außerhalb des Haushaltes verbucht und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien bewirtschaftet. Eine so organisierte Nutzerfinanzierung ist in der Lage, eine stabile, langfristig am Bedarf orientierte Finanzierungsbasis zu schaffen, und ermöglicht die Implementierung eines effizienten und wertorientierten Kapazitätsmanagements. Bedarfsplanung und Finanzplanung sind organisch miteinander verbunden und sorgen für Effizienz. Daneben können auch Lenkungenfunktionen mit Hilfe der Nutzerfinanzierung implementiert werden. Die Möglichkeit der Preisdifferenzierung hinsichtlich Fahrzeugtyp, Raum, Zeit und Auslastungsgrad erlaubt auch eine streckenbezogene Betrachtung von externen Kosten und Staukosten.

## Literatur

Böger, T. R. und J. Sudau (2012), »Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen: gerecht, transparent, effizient«, in: D. Knop (Hrsg.), *Public Private Partnership Jahrbuch 2012*, Convent GmbH, Frankfurt am Main.

Böger, T. R. und J. Willmer (2013), »Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur: Der Blick in die Zukunft«, in: D. Knop (Hrsg.), *Public Private Partnership Jahrbuch 2013*, Convent GmbH, Frankfurt am Main, 103–106.

Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2013), *Abschlussbericht*, Berlin.

Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2012), *Abschlussbericht*, Berlin.

Kossak, A. und W. Pällmann (2008), »Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur – eine Option mit großem Wirkungspotential«, *Straße + Autobahn* 59(12), 791–797.

Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), *Schlussbericht*, Berlin.

Roland Berger Strategie Consultants (2013, im Auftrag des BDI und weiterer Verbände): *Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU*, München.

Der Welt droht die schwerste sicherheitspolitische Fehlentwicklung seit der Kuba-Krise 1962, in der ein nuklearer Schlagabtausch gerade noch verhindert werden konnte. Kuba machte erstmals einer breiten internationalen Öffentlichkeit die ungeheuren Gefahren eines möglichen Atomkrieges bewusst. Die Krise wurde durch eine Vereinbarung über den Abzug der sowjetischen Raketen vom Typ SS-4 und SS-5 und amerikanischer Jupiterraketen aus Italien und der Türkei beigelegt; letzteres unterlag auf Wunsch der USA einem Geheimabkommen und war lange nicht bekannt.

Die Erkenntnisse aus der Kubakrise setzten den Anfang der Entspannungspolitik. Es begann mit der Einrichtung eines »heißen Drahtes«. Er war der allererste Schritt zur Vertrauensbildung. Wir haben in vielen kleinen und großen Schritten der Abrüstung und Rüstungskontrolle, mit unseren Verträgen mit Moskau, Warschau, Prag und Ostberlin, mit dem Helsinki-Prozess und einer Politik der Entspannung und wirtschaftlichen Zusammenarbeit schließlich die deutsche Vereinigung und die großen Veränderungen in Europa erreichen können.

Die große, historisch präzedenzlose Leistung bestand darin, das Ende des Kalten Krieges und die gewaltigen Veränderungen in Europa herbeigeführt zu haben, ohne auch nur einen einzigen Schuss abgefeuert zu haben. Dabei war die politische Strategie der NATO ein nicht hinwegzudenkender Eckstein des Erfolgs, weil

1. die Nato als höchstes Ziel der Allianz festgeschrieben hatte, – ich zitiere – »eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung in Europa zu schaffen«, und
2. die NATO mutig und beharrlich eine erfolgreiche Doppelstrategie von ausreichender militärischer Sicherheit und einer Politik von Zusammenarbeit verfolgte.

Es bleibt bemerkenswert, dass eine solche Ausrichtung in einer Phase beispielloser Hochrüstung in Ost und West erfolgen konnte und trotz herber Rückschläge – Prag 1968, Afghanistan 1979 und die Bedrohung durch nukleare Mittelstreckenwaffen – beharrlich fortgesetzt wurde.

Die 1990er Jahre waren durch eine optimistische, euphorische Grundstimmung bestimmt. 1992 schrieb Francis Fukuyama sein Buch »Das Ende der Geschichte«. Es war Skepsis gegenüber seiner These angebracht, dass die Welt nunmehr in eine »liberale, konfliktfreie Entwicklung« eintreten würde, aber es schien schon so, dass wir – um mit Berthold Brecht zu sprechen – die »Mühen der Berge hinter uns hatten, nun aber die Mühen der Ebenen vor uns lagen«. Allerdings konnte ich mir nicht vorstellen, dass im Frühjahr 2014 – 25 Jahre nach dem Fall der Mauer und im 100. Jahr des Ausbruchs des I. Weltkriegs – eine Lage vorzufinden sein würde, in der wir von allen guten Geistern verlassen worden sind und in der Bedrohung und absurdes, gefährliches Theater so nahe beieinander liegen.

Gewalttätigkeiten, Rechtsbrüche, Landnahmen, Machtverschiebungen, Rechthaberei und Heuchelei, Schuldzuweisungen, Gesprächsverweigerung und Sprachlosigkeit, Sensationslüsternheit und Entstellungen, Ausgrenzungen und Sanktionen, ein erschreckender Mangel an diskreter, vertrauensvoller Diplomatie – das sind nicht die Stoffe, die für ein friedliches Zusammenleben gedeihlich sind.

Zwei Jahrzehnte sind nach Ende des Kalten Krieges verstrichen, die für die Gestaltung einer neuen Weltordnung nicht aus-



Frank Elbe\*

<sup>1</sup> Kanzelrede in der Bauernkirche in Iserlohn. Die Rede ist zur Veröffentlichung und Verbreitung frei.  
\* Frank Elbe, Botschafter a. D., Rechtsanwalt, Publizist; 1971 bis 2005 im diplomatischen Dienst, überwiegend mit Ost-West Beziehungen, Sicherheits- und Abrüstungspolitik befasst. 1987 bis 1992 Leiter des Ministerbüros im Auswärtigen Amt. Verhandler bei den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen über die Einheit Deutschlands, bei den Verhandlungen mit Polen 1990, bei Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitischen Gesprächen mit den USA und der UdSSR. Redenschreiber für Außenminister Genscher. 1990 Ernennung zum Botschafter zur besonderen Verwendung und Leiter des Leitungsstabes (umfassend Ministerbüro, Kabinettsreferat, Pressereferat und Referat für Öffentlichkeitsarbeit). 1992 Ernennung zum Ministerialdirektor und Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt. 1993 bis 2005 Botschafter in Indien, Japan, Polen und der Schweiz. Seit 2006 Rechtsanwalt in Bonn.

reichend genutzt wurden, in denen wir noch nicht einmal die Beziehungen zwischen Russland, Europa und Amerika auf eine ordentliche, nachhaltige Grundlage stellen konnten. Schlimm genug, aber noch schlimmer wäre es, den erfolgreichen Weg der Kooperation zu verlassen und amerikanischen Ideen nachzugeben, die darauf setzen, Russland einzuhegen. Das wäre ein Rückfall in den »Schlafwandel« der Zeit vor dem Ausbruch des I. Weltkriegs.

Das heutige Drama besteht darin, dass der lange mühsame Weg, aus der Konfrontation über eine Politik der Zusammenarbeit, der Vertrauensbildung, der Abrüstung und Entspannung zu mehr Sicherheit zu gelangen, ja vielleicht einen Zustand des Friedens zu erreichen, verlassen werden könnte oder bereits verlassen worden ist. Einige Partner des Westens machen schon seit geraumer Zeit klar, dass in dem von Gorbatschow beschworenen »europäischen Haus« kein Zimmer für Russland frei ist, dass Russland von der »dauerhaften und gerechten Friedensordnung in Europa« besser ausgeschlossen wäre. Dabei verdrängen sie die Tatsache, dass für die Sowjetunion die Aussicht auf eine nachhaltige Partnerschaft mit dem Westen in den Verhandlungen über die deutsche Einheit Voraussetzung für ihre Verhandlungsbereitschaft war.

In der Krimkrise hat nun Putin dem Westen in einem einzigartigen Kraftakt gezeigt, »wo der Hammer hängt«, wie es Horst Teltschik, der frühere Sicherheitsberater von Helmut Kohl so trefflich formuliert hat. Das war selbst für diejenigen, die ihn für den Bau einer gemeinsamen Zukunft als eine feste, berechenbare Größe ins Kalkül genommen hatten, ein schwer verdaubarer Brocken. Und diejenigen, die ihn ohnehin in ihrem »Kreuzzug gegen das Reich des Bösen« für den »Oberteufel« gehalten haben, werden nun nicht müde, der Welt zu vermitteln, wie sehr sie schon immer vor ihm gewarnt haben.

Konrad Adenauer hat den Abgeordneten im Deutschen Bundestag einmal auf seine unnachahmliche rheinische Art erklärt: »Meine Damen und Herren, die Lage ist so wie sie ist. Wir haben keine andere.« Das bedeutet zum einen, dass kein Anlass besteht, im Umgang mit Russland neue Parameter zu definieren. Es geht nicht um die Frage »Können wir ohne weiteres zur Tagesordnung übergehen, als sei nichts geschehen?« Es geht vielmehr darum, im Interesse unserer Sicherheit die Stützpfeiler in den Beziehungen zu Russland weiterhin zu verstärken. Es geht auch darum, den Dialog mit Putin auf allen Ebenen wieder aufzunehmen und mit neuer Kraft und wechselseitigem Respekt die Beziehungen weiter auszubauen.

Auch Putin gehört zur Lage, wie sie ist – wir haben keinen anderen. Wahrscheinlich ist es sogar so, dass wir keinen Besseren haben, aber durchaus einen sehr viel Schlechteren bekommen könnten. Entgegen dem allgemeinen Trend hal-

te ich Putin für einen berechenbaren, außergewöhnlich begabten Politiker. Er zählt zu den sogenannten »Sabadnikis« – den Westlern in Russland –, und wir sind gut beraten, seine europäische Ausrichtung wieder zu erkennen und zu nutzen. Wie seine Vorgänger Jelzin und Gorbatschow hat Putin immer auf eine Partnerschaft mit dem Westen gesetzt, insbesondere mit der EU und der NATO.

Aber auch Präsident Putin hat innenpolitische Zwänge zu beachten. Das ist nicht nur ein Privileg des Westens. Es gibt seit der Zeit des Zaren Peter der Große eine Spaltung Russlands in fortschrittliche, westlich orientierte Reformer und orthodoxe Slawophile. Dieser Grundkonflikt ist mit dem Fall der Berliner Mauer nicht aufgehoben worden. Putin wird trotz gefestigter Machtposition – vielleicht so gerade deswegen – argwöhnisch von erkonservativen Kräften aus den Streitkräften, der früheren kommunistischen Partei und aus nationalistischen Kreisen unter die Lupe genommen – sicherlich mehr noch als von den Pussy Riots. Diese Leute möchten am liebsten das Rad der Geschichte und die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zurückdrehen. Es sind dieselben Leute, die im Georgienkrieg am liebsten bis nach Tiflis durchmarschiert wären und Saakaschwili am nächsten Baum aufgeknüpft hätten. Es darf daran erinnert werden, dass die Beendigung der Georgienkrise in Gesprächen zwischen Merkel, Sarkozy, Medwedew und Putin erreicht wurde.

Man braucht nicht lange darüber zu diskutieren: Putin hat die Trennung der Krim von der Ukraine absichtsvoll und planmäßig unterstützt und mitbetrieben. Es ist nicht ganz verständlich, warum sich Putin entschlossen hat, den Anschluss der Krim so handstreichartig durchzuführen. Warum riskierte er die zu erwartende weltweite Kritik?

Aus diplomatischen Kreisen in Moskau hört man, dass Putin wohl keinem Masterplan folgte, dem weitere Einverleibungen in der Region folgen würden, sondern dass er eher eine sehr spontane Entscheidung traf, ausgelöst

- durch die Flucht von Janukowjtsch,
- der Beteiligung von Faschisten an der neuen Regierung in der Ukraine,
- die Maßnahmen der neuen Machthaber zur Einschränkung der russischen Sprache und
- der Sorge von Übergriffen gegen die russische Minderheit und die Schwarzmeerflotte.

Putin handelte mit der ihm eigenen Entschlossenheit schnell, bevor sich seine Widersacher formieren konnten, und er unter einem wachsenden innenpolitischen Druck hätte weiter gehen müssen, als er selbst wollte. Die Schnelligkeit der Übernahme der Krim und die damit verbundene Machtdemonstration gegenüber dem Westen überraschten vor allem seine politischen Gegner. Das erweiterte seinen Handlungs-



spielraum erheblich. Dadurch konnte er unangefochten schon in seiner Rede vor der Duma in Aussicht stellen, dass er keine weiteren Maßnahmen gegen die Ukraine ergreifen würde. Er wollte dem Westen weniger zeigen, »wo der Hammer hängt«, als ein Stoppschild aufstellen und eine Warnung aussprechen, als er vor der Duma sagte: *»Im Falle der Ukraine haben unsere westlichen Partner eine Grenze überschritten, handelten grob, verantwortungslos und unprofessionell.«*

Es mag sein, dass eine solche Bewertung nur eine der vielen aktuellen Kaffeesatz-Lesereien ist, aber es ist eine schlüssige Überlegung, für die auch spricht, dass Putin kurz nach seiner Rede den amerikanischen Präsidenten Obama anrief, um die weitere Entwicklung zu besprechen und einen Konföderationsplan für die Ukraine vorzuschlagen. Auf jeden Fall entspräche es professionellem Handwerk der Politik, einem solchen Motiv nachzuspüren, statt blindlings vorgefassten Einschätzungen zu folgen.

Die euroatlantische Gemeinschaft braucht Russland aus vielerlei Gründen:

- für die wirtschaftliche und strategische Zusammenarbeit,
- die Energiesicherheit,
- Abrüstung und Rüstungskontrolle,
- Verhinderung von Proliferation,
- Lösungen der Probleme im Iran, Afghanistan, Syrien und im Nahost-Konflikt,
- für die Einhegung des Krisen- und Konfliktpotenzials in Zentralasien,
- aber auch für die Meinungsbildung und Entschlussfassung im UNO-Sicherheitsrat wie im Rahmen von G 8 und G 20 und
- zur Eindämmung des nuklearen Risikos.

Letzteres – die Eindämmung des nuklearen Risikos – scheint bei der Analyse der gegenwärtigen Lage keine Rolle zu spielen, was mir unbegreiflich ist. Die »gegenseitig gesicherte Vernichtung« – oder auf Englisch die »mutually assured destruction«, sinnigerweise abgekürzt »MAD« – ist immer noch das aktuelle Instrument der nuklearen Abschreckung in den Beziehungen zwischen Russland und den USA. Sie folgt einer einfachen Logik: »Wer zuerst schießt, stirbt als Zweiter!«, d.h. der eine ballert los, aber der andere hat noch so viele Kapazitäten auf U-Booten, Flugzeugen oder auf dem Boden, dass er einen totalen Vernichtungsschlag gegen den Aggressor führen kann. Das Gleichgewicht des Schreckens bezeichnet eine Situation, in der eine Nuklearmacht vom atomaren Ersteininsatz dadurch abgehalten werden soll, dass der Angegriffene selbst nach einem gegen ihn geführten Erstschlag noch einen vernichtenden Zweitschlag gegen den Angreifer führen könnte. Trotz aller Fortschritte in der nuklearen Abrüstung dürfen die Atommächte USA und Russland nach dem bis 2020 gültigen NEW-START-Vertrag

jeweils 1660 nukleare Sprengköpfe besitzen. Inmitten des neuen Friedens gibt es also immer noch eine gefährliche Nische des Kalten Krieges.

Das ist eine beängstigende Situation, die man als »mad« bezeichnen darf. Sie beruht auf der Annahme, dass sich die Parteien im Umgang mit ihren nuklearen Kapazitäten immer rational verhalten werden. Aber kann es als gesichert angesehen werden, dass sich die Parteien immer ausschließlich vernünftig verhalten? Gesichert ist nur die totale Zerstörung, wenn sie sich irrational verhalten. Deswegen war der lange Weg von der Kubakrise 1962 bis zur Gegenwart so wichtig, weil sich das große Paket an Instrumenten der Entspannungspolitik, der Abrüstung, der Vertrauensbildung, der Zusammenarbeit in mannigfachen Bereichen wie eine Schutzschicht über den Zugriff auf Atomwaffen zog.

Eine philosophische Betrachtung über die Atombombe von Peter Sloterdijk in seinem Buch »Kritik der zynischen Vernunft« dient weiterer Einsicht: *»Die Bombe ist längst kein Mittel zu einem Zweck mehr, denn sie ist das maßlose Mittel, das jeden möglichen Zweck übersteigt ... Haben wir sie gebaut, um uns zu »verteidigen«, hat sie uns in Wahrheit eine beispiellose Wehrlosigkeit eingebracht ... Die einzige Frage bleibt, ob wir den äußeren Weg wählen oder den inneren – ob die Einsicht aus der Besinnung kommen wird oder aus den Feuerbällen über der Erde.«*

Bisher gelang es, die Risiken des Einsatzes nuklearer Mittel zu reduzieren, wenn auch nicht völlig auszuschalten. Wenn wir in einer Krise die Instrumente der Politik und Diplomatie einschränken, bedeutet das, dass wir Schichten dieses Schutzes abtragen, und nicht nur einer militärischen Auseinandersetzung, sondern damit auch dem Zugriff auf nukleare Waffen als Ultima Ratio zur Lösung eines Konfliktes wieder näher kommen, was verhindert werden muss.

Solche apokalyptischen Ängste können – anders als in der Kubakrise – die Kohäsion des Bündnisses in Frage stellen. Wie Umfragen bereits belegen, bestehen hohe Zweifel, ob der Westen den richtigen Weg zur Lösung der Krise beschreitet und ob Deutschland nicht besser für eine Sonderrolle in den Beziehungen zu Russland optieren sollte. Das ist eine dramatische Entwicklung.

Wir sollten bald klare Verhältnisse schaffen, wie Russland seinen Platz in der euroatlantischen Gemeinschaft findet. Es geht um die strategische Gestaltung langfristiger, nachhaltiger Beziehungen zu Russland. Bei einem entsprechenden politischen Willen kann das gar nicht so schwer sein.

Dabei gilt unverändert:

1. Es wird für Europa und die USA keine Sicherheit gegen Russland, sondern nur mit Russland geben. Das erfor-

dert Respekt vor berechtigten russischen Sicherheitsinteressen und Empfindlichkeiten. Man muss sich nicht leichtfertig von irgendwelchen russischen Neurosen beeindrucken lassen, aber man sollte schon nachdenken, ob Sorgen des russischen Partners nicht Rücksicht verdienen. Umgekehrt können wir erwarten, dass Russland die aus der europäischen Geschichte stammenden Sorgen und Ängste seiner westlichen Partner ernst nimmt und mit dazu beiträgt, sie abzubauen.

2. Niemand kann Russland, eine Großmacht mit enormen wirtschaftlichen Ressourcen, eben nicht nur eine Regionalmacht, ohne Nachteile für sich selbst isolieren. Eine Strategie, die darauf zielt, Russland auszugrenzen, wird keine Rendite tragen. Im Gegenteil, sie würde sehr bald den eigenen Interessen des Westens schaden.
3. Eine von Vernunft geleitete Politik erfordert Besonnenheit und einen klaren Standpunkt, aber sie verzichtet auf unangemessene Härte und insbesondere auf die Verweigerung von Dialog. Das stellt die Festigkeit der eigenen Position überhaupt nicht in Frage, sondern dient der Wahrung eigener Sicherheitsinteressen.

Die Bereitschaft der NATO-Staaten, mit Russland kooperative Ansätze zu entwickeln, ist immer mehr verlorengegangen – gemessen an jener Aufbruchsstimmung, als der Londoner NATO-Gipfel 1990 der Sowjetunion »die Hand der Freundschaft« reichte. Das ist schon schlimm, aber noch schlimmer wäre es, den erfolgreichen Weg der Kooperation zu verlassen, und amerikanischen Ideen zu folgen, die darauf setzen, Russland einzuhegen. Verteidigungsminister Volker Rühe, General Naumann, Admiral Weisser und ich haben 2010 in einem Artikel für den »SPIEGEL« dafür plädiert, Russland die Tür zur NATO zu öffnen, was damals noch nicht einmal unfreundlich aufgenommen wurde. Heute ist es unvorstellbar, dass die NATO an irgendeiner Partnerschaft mit Russland interessiert ist.

Obwohl wir die Eiszeit der West-Ost-Konfrontation bald schon ein Vierteljahrhundert hinter uns gelassen haben und das Potenzial zu einer breiten Zusammenarbeit mit Russland sich ungemein erweitert hat, bestimmen Apathie und Gleichgültigkeit die weitere Entwicklung. Ist es wirklich nur Gleichgültigkeit? Oder hängt es mit einem veränderten Verständnis der USA von ihrer Rolle als einer globalen militärischen Macht zusammen? Während des Kalten Krieges beschränkten sich die USA darauf, »second to none« zu sein. In der Bush-jun.-Administration strebten sie nach militärischer Überlegenheit. Die ist schon an sich eine gefährliche Perception. Wenn aber diese Vorstellung in eine Politik umschlagen würde, das Bündnis zu hindern, zusammen mit Russland über eine breite, kooperative Gestaltung unserer Sicherheit nachzudenken, wäre das ein Spiel mit dem Feuer – angesichts des immer noch fortbestehenden ungeheuren strategischen Nuklearpotenzials auf beiden Seiten.

Aber auch Gleichgültigkeit des Westens gegenüber Russlands oder gar die größtenwahnsinnige Illusion, dass man sich erlauben könne, Russland die kalte Schulter zu zeigen, es nicht ernst zu nehmen, oder das Land und seine Führung immer wieder verächtlich vorzuführen, führt auf den gefährlichen Weg, dass sich Russland von Europa abwendet und nach Asien ausrichtet. Diese Warnungen wurden schon vor einem Jahrzehnt ausgesprochen. Umso absurder mutet es an, jetzt Putin seine euro-asiatische Ausrichtung als Großmachtstreben vorzuwerfen, wenn wir es selbst in der Hand hatten, ihn stärker an den Westen zu binden.

Unser Land kann auf erfolgreiche Rezepte der Vergangenheit zurückgreifen, und wir verfügen über langjährige, von Erfolgen gekrönte Erfahrungen. Deutschland war in der Vergangenheit der Motor der Entspannungspolitik. Es war nicht immer leicht, den Sinn dieser Politik unseren alliierten Freunden, insbesondere den USA, verständlich zu machen. Es hat sogar ernsthafte Konflikte gegeben, vom Röhrenembargo bis zur Modernisierung der nuklearen Kurzstreckenraketen. Aber schließlich war es diese Politik, mit der wir die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa und die Wiedervereinigung unseres Landes erreicht haben, bekanntermaßen nicht gegen, sondern mit der Sowjetunion

Waren die Reaktionen des Westens bisher klug und angemessen? Die New York Times mahnte in einer frühen Phase der Krimkrise, »nicht einfach irgendetwas zu unternehmen, sondern erst einmal sitzen zu bleiben.« (*»Don't just do anything! Sit there!«*) Dieser Rat entsprach der staatsmännischen Klugheit des französischen Außenministers Talleyrand, der seine Diplomaten fortwährend ermahnte, vor »*allem keinen Eifer*« zu zeigen, sondern erst einmal die Lage zu beobachten und zu analysieren.

Leider ist so etwas mit fixen Fernsehkommentatoren, Moderatoren von Talkshows und ständig den Entwicklungen voraus oder hinterher hechelnden Politikern nicht zu machen. Die Öffentlichkeit wurde von einem Stakkato von ernsten bis irren Vorschlägen »eingedröhnt«. Es reichte von der Verstärkung der NATO-Präsenz an den Ostgrenzen bis zur Mahnung an Schalke 04, nicht mehr im GASPROM-Trikot zu spielen, und das mit der Geschwindigkeit des »*Echtzeitjournalismus, die schneller als die Reaktionszeit für einen Atomangriff*« ist, wie Frank Schirrmacher von der FAZ so unerbittlich entlarvend in seiner Kritik an Claus Kleber vom ZDF feststellte. Dieses Stakkato hat bei zynischer Betrachtung wenigstens einen Vorteil: Es macht klar, wie sehr die Sicht von Politik und Medien einerseits und die Stimmung der Menschen andererseits auseinanderfallen. Ich habe das so krass bisher noch bei keinem sicherheitspolitischen Thema erlebt. Die Menschen im Land denken anders, sie fühlen sich verunsichert und haben Angst vor der Zukunft. Hoffentlich stellt die Politik bald den Schulterschluss zu den Sorgen der Menschen her.

Die große diplomatische Fehlleistung besteht darin, dass nicht ausreichend seriös verhandelt wird. Beide Seiten suchen nicht wirklich das Gespräch, sondern sprechen miteinander, um sich anschließend die Inhalte der Gespräche öffentlich um die Ohren zu hauen. Das Instrument der direkten, vertraulichen Telefonanrufe wird denaturiert, wenn unmittelbar danach die Gesprächsinhalte an die Medien weitergeleitet werden. Das war bei der Beilegung der Georgienkrise, als Sarkozy und Merkel mit Medwedew und Putin verhandelten, erfreulich anders.

Das Nordatlantische Bündnis hat bisher ein miserables Bild abgegeben. Die NATO hat eher zur Eskalation der Krise als zu ihrer Beilegung beigetragen. Sie hätte im Rahmen des NATO-Russland-Rates sofort Verhandlungen mit Russland aufnehmen müssen. Sie hat zu Beginn der Krise angekündigt, dass sie – anders als im Georgienkrieg – die Mitgliedschaft Russlands im NATO-Russland-Rat nicht suspendieren werde. Aber was ist eine solche Erklärung wert, wenn das für Verhandlungen vorgesehene Gremium nicht in Anspruch genommen wird? Das hinterlässt den schalen Eindruck, als sei die Krise für die NATO ein willkommener Anlass, Russland weiter ausgrenzen zu können. »Die Dämonisierung von Wladimir Putin ist keine Politik. Sie ist ein Alibi für die Abwesenheit von Politik.« schreibt Henry Kissinger. Zu diesem Eindruck haben die beiden letzten Generalsekretäre nicht unerheblich beigetragen. Es ist an der Zeit, dass der Ministerrat seinen Hilfsorganen klar macht, wer der Herr im Haus ist.

Ob Deutschland diese Rolle will oder nicht, so hat es unter den westlichen Partnern eine bedeutsame, wenn nicht sogar die gewichtigste Rolle im Verhältnis zu Russland. Es sollte – wie es das in der Vergangenheit immer wieder getan hat – nun sein Gewicht stärker einbringen, um eine Lösung der Krise herbeizuführen, denn schließlich würde es unter den westlichen Staaten am stärksten unter Fehlentwicklungen leiden.

Ich bin kein Freund von Sanktionen. Wenn sie nötig sind, sollten sie wirken, nicht unrechtmäßig sein und vorzugsweise vom Sicherheitsrat der UN verhängt werden. Das Einfrieren von Konten, die Privatpersonen gehören, ist unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zu rechtfertigen. Wer Sanktionen verhängt, muss mit Gegensanktionen rechnen. Ein »tit-for-tat«-Spiel hat alttestamentarische Züge und schiebt den Zeitpunkt, an dem man sich ohnehin wieder an den Verhandlungstisch setzen muss, unkontrollierbar lang hinaus.

Ich halte es auch für einen politischen Fehler, durch markige Sprüche unreflektiert klare Verletzungen des Völkerrechts zu rügen. Das gehört eher in die Abteilung Desinformation und Politikverweigerung als zu den Instrumenten politischer Krisenbewältigung. Das Völkerrecht hält alles

andere als Klarheit parat. Es steckt voller Widersprüche und Konflikte. Das gilt insbesondere für den Konflikt zwischen dem Recht der territorialen Integrität aller Staaten wie dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Letzteres wird erhärtet durch das Prinzip der »friedlichen Veränderung« der KSZE-Schlussakte. Es gibt aber keine völkerrechtliche Norm, »die ein Sezessionsrecht ausdrücklich bejahen oder verbieten würde«. Die Geschichte liefert unzählige Beispiele, wie das Völkerrecht zur Begründung für den Beginn feindlicher Auseinandersetzungen herhalten musste. Zuweilen – parallel zu ihrer Leidenschaft für die Durchsetzung des Völkerrechts – scheuen Regierungen auch nicht vor einer zynischen Verachtung des Rechts zurück. So kommentierte Präsident Reagan die Verurteilung der US-Invasion in Grenada durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen mit den Worten »Einhundert Nationen in der UN waren mit so ziemlich allem nicht einverstanden, was ihnen da, wo wir beteiligt waren, widerfuhr, und es hat mein Frühstück in keiner Weise gestört«. Unsere eigene Geschichte lehrt uns, dass der Weg geduldiger Verhandlungen uns selbst und Europa weiter vorangebracht hat als das Beharren auf völkerrechtlichen Positionen. Natürlich war die Vertreibung der Deutschen aus den Ostgebieten und deren Annexion ein himmelschreiendes Unrecht. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde den Deutschen jahrzehntelang vorenthalten; es durfte für alle, nur nicht für uns gelten. Letztlich haben aber Verhandlungen das Gesicht Europas verändert und nicht die Fixierung auf das ius cogens des Völkerrechts als Handlungsmaxime für die Politik. Diplomatie ist keine internationale Winkeladvokatur, sondern hat die Aufgabe, Spannungen zu vermeiden, Konflikte zu lösen und Frieden zu stiften.

Es gibt neue Kampfbegriffe in der aktuellen Politik: »Russlandfreund« und »Putinversteh«r. Ich verstehe das inzwischen als eine Art von KZ-Winkel, den all diejenigen tragen, die versuchen, die Empfindlichkeiten der russischen Seite nachzuzeichnen oder auch eigenes Fehlverhalten zu analysieren. Der Vergleich ist überzogen, aber eben auch notwendig, weil die neuen Kampfbegriffe zur Vorstufe von Denk- und Sprechverboten werden. Das von der grünen Europa-Abgeordneten Harms angeregte Sprechverbot für Gerhard Schröder verstärkt solche Befürchtungen. Die Russlandfreunde oder Putinversteh«r – zu ihnen zählen immerhin bedeutende Politiker und Wirtschaftsführer – stören. Sie stellen sich der gängigen Dämonisierung von Putin durch eigene Nachdenklichkeit in den Weg und fordern vor allem den Dialog, der nun gerade verhindert werden soll.

Das Wort »verstehen« ist die sprachliche Wurzel für viele gute Begriffe, die auch in der Politik Anwendung finden sollten: Verstand, Verständigung, Verständnis. Verstehen heißt nicht, alles zu übernehmen, alles nachzusehen oder alles zu verzeihen. In sicherheitspolitischen Fragen hat das Verständnis da aufzuhören, wo der Verlust eigener Sicherheit droht.

Aber auch derjenige gefährdet die eigene Sicherheit, der von vornherein ausschließt, sich in die Befindlichkeit eines anderen Menschen, einer anderen Gesellschaft oder einer anderen Nation zu versenken. Damit schränkt er die Möglichkeiten der politischen Analyse ein.

Was geht eigentlich in der russischen Duma vor, wenn sie bis auf einen Abgeordneten der Aufnahme der Krim in die Russische Föderation zustimmt? Der politische Meinungspluralismus ist auch inzwischen in Russland so fest verankert, dass man eine Manipulation der Entscheidung ausschließen kann. In seiner Rede vor der Duma sprach Putin davon, dass »die sprichwörtliche Eindämmungspolitik gegen Russland, die sowohl im 18., im 19. und im 20. Jahrhundert betrieben wurde, auch heute noch fortgeführt wird.« Das reflektiert nicht nur seine Sorge, dass ihm die NATO zu nahe auf den Pelz rücken könnte. Dahinter steckt auch Enttäuschung und Verärgerung, dass das Vertrauen auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Westen nicht gerechtfertigt war, dass ein Vierteljahrhundert von Anstrengungen keine Früchte getragen haben. So denken Russen in allen politischen Lagern, wo immer man sie trifft, als Freunde, Kollegen, Geschäftspartner und Touristen. So etwas muss man ernst nehmen.

Der amerikanische Kommentator Tom Friedmann hat die russische Befindlichkeit 2008 auf den Punkt gebracht: »Wir erwarten von Euch Russen, dass Ihr Euch wie eine westliche Demokratie verhaltet, aber wir werden Euch behandeln als wäret Ihr weiterhin die Sowjetunion. Der Kalte Krieg ist für Euch vorbei, aber nicht für uns«.

Russland fühlt sich sicherheitspolitisch vom Westen »umzingelt«:

- Es hat die Erweiterung der NATO durch Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und die baltischen Staaten nur widerstrebend hingenommen. Die USA betrieben dann vor dem Georgienkrieg nachdrücklich die Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO und die EU.
- Russland sah in dem Raketen-Schild in Polen und Tschechien eine Beeinträchtigung seiner Zweitschlagkapazität.
- Und wie musste es Russland erst verstehen, als der von den USA auf den Schild gehobene und von ihnen nachhaltig unterstützte georgische Präsident Michail Saakaschwili eine militärische Offensive gegen Südossetien begann?
- Was sollte es davon halten,
  - dass sich über 100 amerikanische Militärberater in Georgien aufhielten,
  - zwei Tage vor der Eröffnung des Artilleriefeuers auf Stellungen in Südossetien die amerikanische Außenministerin Rice in Tiflis war,
  - während des Krieges Marinestreitkräfte der NATO Manöver im Schwarzen Meer abhielten und

- schließlich der NATO-Oberbefehlshaber während der Feindseligkeiten nach Tiflis eilte?
- Russland versteht schließlich auch das Angebot eines EU-Assoziationsabkommen als Übernahme der Ukraine in das westliche Lager.

Der Georgienkonflikt hatte bereits gefährliche Züge eines Stellvertreterkrieges, hier Südossetien, dort Georgien, und dahinter Russen und Amerikaner – wie man das aus den Zeiten des Kalten Krieges kannte. Die Russen wollten ihren über 200 Jahre ausgeübten Einfluss in der Region nicht verlieren. Drohende US-Basen an der Südflanke sind für sie unvorstellbar. Den USA wiederum diente Georgien als Brückenkopf am Kaukasus. Es ist ein strategisch wichtiges Transitland für Öl- und Erdgaslieferungen aus Aserbaidschan. Um ihre Pipelines zu schützen, drängten die Amerikaner auf die Nato-Mitgliedschaft Georgiens. Es war der erste militärische Konflikt nach Ende des Kalten Krieges mit einem hohen Gefahrenpotenzial für die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Er kann die Interessen Europas immer noch nachhaltig berühren.

Niemand kann sich beschweren, dass Russland nicht rechtzeitig auf seine Befindlichkeiten aufmerksam gemacht habe. Putin wies auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 auf die Bedrohung der russischen Erstschlagkapazität durch das amerikanische Raketenabwehrsystem hin. Danach belebte der russische Präsident Medwedjew in Berlin den Gedanken einer Kooperationszone von Vancouver bis Wladiwostock, um in diesem Raum einen Stabilitätspakt zu begründen. Seine Rede wurde vom Publikum begeistert aufgenommen, insbesondere von der deutschen Wirtschaft. Eine Reaktion des Westens blieb lange aus. Einen wirklichen Dialog über die Vorschläge Medwedjews hat es mit Russland bis heute nicht gegeben. Was spricht dagegen, mit der russischen Führung in einen substanziellen Dialog einzutreten, um gemeinsam das Potenzial auszuloten, wie Sicherheit und Zusammenarbeit verbessert werden können?

Zu den bittersten Enttäuschungen der Russen gehört das Thema Osterweiterung der NATO. Es ist eine Enttäuschung, die ganz Russland erfasst hat. Berthold Kohler, einer der Herausgeber der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung«, schrieb am 24. März 2003 in seinem Kommentar: »Und dennoch wird jetzt wieder gern die Behauptung Moskaus geglaubt, es sei der Westen, der sich nicht an Vereinbarungen gehalten habe: Er habe Russland im Zuge der Verhandlungen über die Wiedervereinigung Deutschlands versprochen, die NATO nicht nach Osten auszudehnen. Einen solchen Pakt gab es nicht. Es hätte ihn auch nicht geben dürfen.«

Ich kann diese Aussage so nicht mittragen. Ich war aufs Engste mit den Verhandlungen über die Wiedervereinigung befasst. Ich war Leiter des Ministerbüros im Auswärtigen Amt, gehörte zu dem dreiköpfigen deutschen Verhandlungs-

team bei den 2+4-Verhandlungen und hatte intensive, freundschaftliche Beziehungen zu dem politischen Berater des amerikanischen Außenministers, Unterstaatssekretär Zoellick, dem späteren Weltbankpräsidenten, sowie zu den Beratern des sowjetischen Außenministers, Tarasenko und Stepanow.

Um die Jahreswende 1989/1990 musste die deutsche Politik eine der härtesten Nüsse der deutschen Nachkriegsgeschichte knacken. Die USA machten ihre Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung davon abhängig, dass das vereinigte Deutschland Mitglied der NATO werden müsse. Im Februar 1990 begann bereits das große Werben des US-Außenministers Baker: er machte im Kreml den westlichen Standpunkt klar, dass das vereinigte Deutschland in der NATO bleiben müsse. Baker nannte es im Gespräch mit Gorbatschow »unrealistisch«, wenn die sowjetische Seite davon ausgehe, eine Wirtschaftsmacht wie Deutschland könne, einmal vereint, neutral bleiben. Ja, er warnte den Generalsekretär gar vor der Gefahr, dass sich ein neutrales Deutschland selbst um seine Sicherheit kümmern werde. *»Würden Sie ein wiedervereintes Deutschland außerhalb der NATO und ohne US-Streitkräfte, dafür vielleicht mit eigenen Atomwaffen, lieber sehen?«* fragte er den sowjetischen Präsidenten, *»oder ziehen Sie ein vereintes Deutschland vor, das in die NATO eingebunden ist, während gleichzeitig gewährleistet ist, dass die NATO ihr Territorium um keinen Zentimeter in Richtung Osten ausweitet?«*

Richtig ist, dass es keine Vereinbarung im 2+4-Vertrag und auch sonst gegeben hat. Das wäre auch nicht der richtige Rahmen gewesen. Aber es kann überhaupt keinem Zweifel unterliegen, dass Jim Baker mit der Autorität der führenden Macht des westlichen Bündnisses eine verbindliche politische Erklärung abgeben wollte und auch abgegeben hat. Baker hat in Moskau nicht nur eine beiläufige Erklärung abgegeben. Sie betraf den Kernpunkt der sowjetischen Zustimmung zur deutschen Einheit. Über nichts ist ausgiebiger verhandelt worden als über das Sicherheitsthema. Die Zugehörigkeit des vereinten Deutschlands zur NATO war das alle anderen Fragen überragende Thema: sie war *»die Mutter aller Fragen«*, wie es Schewardnadse auf den Punkt brachte.

Allen Beteiligten war klar, dass Gorbatschow und Schewardnadse eine solide partnerschaftliche Beziehung zum Westen – zu Deutschland, zu den USA, zur Europäischen Gemeinschaft – sowie die EU damals noch hieß – und zur NATO wollten, dass sie aber diese Politik auch gegen erhebliche innere Widerstände durchzusetzen hatten. Die Sicherheitsfrage hatte für die Kremelführung eine große innenpolitische Bedeutung. Nicht nur den Gegnern des Perestrojka-Kurses, sondern auch dem sowjetischen Volk, das im Großen Vaterländischen Krieg einen hohen Blutzzoll erbracht hatte, musste von der eigenen Führung verständlich

gemacht werden, warum Deutschland nach seiner Vereinigung insgesamt der NATO, einem militärischen Bündnis angehören sollte, gegen das von der sowjetischen Propaganda jahrzehntelang ein Feindbild aufgebaut worden war. Wie konnte der Zusammenbruch der in Jalta und Potsdam für Europa festgelegten Nachkriegsordnung gerechtfertigt werden, für die die Sowjetunion gekämpft hatte? Der innenpolitische Druck auf Gorbatschow und Schewardnadse war gewaltig.

Zunächst lief auch alles so, wie es die USA versprochen hatten. Als die Staatschefs Ungarns, Polens und der Tschechoslowakei im Februar 1991 in Visegrád entschieden, sich dem politisch-wirtschaftlichen System Europas anzuschließen, wurden eilig das sog. NATO-Liaison-Konzept und später der NATO-Kooperationsrat entwickelt. Man wollte damit die sicherheitspolitischen Bedürfnisse dieser Staaten befriedigen, aber andererseits Rücksicht auf die Sowjetunion nehmen. Deshalb blieb man unterhalb der Schwelle einer formellen Mitgliedschaft in der NATO.

Später fühlte sich der Westen immer noch gebunden, die Frage der NATO-Osterweiterung behutsam vorab mit der russischen Regierung zu erörtern. Als die NATO 1997 erwog, Polen, Ungarn und Tschechien als Mitglieder aufzunehmen, waren Sondierungen durch die Planungsstabschefs des auswärtigen Amtes und des Verteidigungsministeriums vorangegangen. Primakow zeigte sich nicht erbaut, erhob jedoch keine Einwände, weil er sich eine zusätzliche sicherheitspolitische Rendite aus der Zusammenarbeit mit der NATO versprach. Er fand sie schließlich auch im NATO-Russland-Rat. Bei der Aufnahme der baltischen Staaten und anderer wurden die Russen gar nicht mehr gefragt.

Erst bei der geplanten Aufnahme von Georgien und der Ukraine schien die Schmerzgrenze für Russland erreicht zu sein, weil hier der Westen meinte, dass kein Anlass bestünde, die Russen überhaupt mit dem Thema zu befassen. Nach dem Georgienkrieg wurde das Thema der NATO-Mitgliedschaft von Georgien und der Ukraine dann – auch auf Betreiben von Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier – von der Tagesordnung abgesetzt.

Was wollen die Zyniker, die heute auf einen fehlenden Vertrag über die Begrenzung der Ausdehnung der NATO hinweisen, eigentlich sagen? Wäre es ihnen wirklich lieber gewesen, wenn die Sowjets sich damals viel Zeit bei den Verhandlungen genommen hätten – auch wenn die deutsche Einheit dann verhindert worden wäre? Wollen sie den heutigen russischen Partnern vermitteln, dass eine nachdrückliche politische Erklärung der Führungsmacht des Westens, die zur Geschäftsgrundlage eines mehrmonatigen intensiven Verhandlungsprozesses wurde, nichts wert war, dass ein Handschlag in der internationalen Politik nichts bedeutet?

Auch die Berufung auf die KSZE-Schlussakte ermöglicht nicht, zu dem Schluss zu gelangen – der Palmströmschen Logik von Morgenstern folgend, »*dass nicht sein kann, was nicht sein darf!*« – aus rechtlichen Gründen gar nicht zu einem Verbot der Ausdehnung des Nato-Gebietes nach Osten hätte kommen können. Die Schlussakte von Helsinki statuiert Rechte für ihre Mitgliedstaaten, darunter das Recht, entscheiden zu dürfen, ob ein Mitgliedstaat einem Bündnis angehören will, und wenn ja, welchem. Es begründet keine Pflichten für Bündnisse, Kandidaten aufnehmen zu müssen. Jede Entscheidung über die Aufnahme wird im Rahmen eines MAP unter Berücksichtigung einer Analyse getroffen, ob die Mitgliedschaft eines Kandidaten sicherheitspolitisch sinnvoll ist.

In der gegenwärtigen Krise bereitet nicht nur Russland sicherheitspolitisches Ungemach. Auch die amerikanische Außenpolitik schafft Belastungsproben. Es kommen Zweifel auf, ob die USA sich noch an die politischen Zielsetzungen der NATO gebunden fühlen. Im Harmel-Bericht heißt es: »*Es ist das höchste Ziel der Allianz, eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung in Europa zu schaffen.*«. Offensichtlich geht es vielen Amerikanern in erster Linie darum, den Einfluss Russlands einzugrenzen. Von einem bedeutenden deutschen Wirtschaftsführer wurde mir vor kurzem entgegen gehalten: »*Ich bin überzeugt, dass die Amerikaner kein allzu großes Interesse an einem überstarken Europa haben und auch nicht an einem allzu intensiven wirtschaftlichen Schulterchluss zwischen Europa und Russland.*«. Das wäre ein ernstes machtpolitisches Spiel zum Nachteil der Europäer.

Als der amerikanische Vizepräsident Biden 2008 auf der Münchener Sicherheitskonferenz ankündigte, dass der neue Präsident Obama entschieden habe, in den Beziehungen mit Russland »*den Wiederaufnahmeknopf zu drücken*«, ging ein Raunen der Erleichterung durch den Saal. Ich habe mich allerdings damals gefragt, ob die europäischen Partner zu irgendeinem Zeitpunkt über eine vorherige Entscheidung, den »*Stoppknopf in den Beziehungen mit Russland zu drücken*«, jemals gehört geschweige denn konsultiert worden waren. Der mit großen Elan angetretene Obama hat sich inzwischen aus seiner Politik der Wiederbelebung der Beziehungen zu Russland, – eine Politik, die bei der Verleihung des Friedensnobelpreises an ihn eine Rolle spielte –, lautlos verabschiedet. Ich kann mich auch hier nicht erinnern, dass die Europäer um ihre Meinung gebeten worden waren, ob sie mit diesem Wechsel in der amerikanischen Position einverstanden sein könnten. Wir konnten so etwas nur erahnen, insbesondere als die Gegner Obamas 2012 die Verabschiedung des »*Magnitzky-Gesetzes*« begeistert als das Ende der »*reset policy*« bejubelten.

Obamas Kehrtwende geht zu europäischen Lasten. Es wird immer deutlicher, dass die amerikanische Außenpolitik in-

nenpolitischen Zwängen unterworfen ist. Obama scheitert zunehmend an den Falken Amerikas. Sie diktieren die Bedingungen für seinen Umgang mit Russland. Der einflussreiche Republikaner John McCain kritisierte Außenminister Kerry, einen »*sehr kleinen Stock*« zu tragen. Damit spielte er auf die Doktrin des ehemaligen Präsidenten Theodore Roosevelt an, die lautete: »*Sprich sanft und trage einen großen Knüppel, und Du wirst weit kommen.*«. Inzwischen macht auch wieder die vor dem 2. Irakkrieg aufgestellte Behauptung, dass »*die Amerikaner vom Mars und die Europäer von der Venus abstammen*« seine Runden. Das bezweckt nichts anderes, als die Europäer als »*Weicheier*« im Umgang mit Russland zu beleidigen. Abgesehen davon, dass die Amerikaner in ihren Kriegen begeistert als »*Mars*« gestartet, aber überwiegend als »*Venus*« gelandet sind – so auch Henry Kissinger –, übersieht dieser Vergleich, dass die erfolgreiche Doppelstrategie der NATO von »*ausreichender militärischer Sicherheit*« und einer »*Politik von Abrüstung, Entspannung und Zusammenarbeit*« äußerst sinnvoll die unterschiedlichen Elemente von Mars und Venus inkorporiert. Ich erinnere unsere neokonservativen Freunde in den USA gern daran, welche Mars-Eigenschaften europäische Staaten bei der Stationierung von Cruise Missiles und Perhing II zur Abwehr der sowjetischen Bedrohung durch Mittelstreckenraketen vom Typ SS 20 unter Beweis gestellt haben, und bitte sie zu überlegen, ob ihr eigenes Land die damit verbundenen innenpolitischen Zumutungen hätte verkraften können.

Was nun den »*großen Knüppel*« im Umgang mit Russland angeht, ist es keine Angelegenheit der USA, allein zu entscheiden, ob und wie ein solcher Knüppel zur Beilegung einer Krise in Europa eingesetzt wird. Europa ist kein Vorhof der USA und sollte erst recht kein »*Kriegsschauplatz*« für einen neuen Kalten Krieg oder »*Kalten Frieden*« (so die Publizistin Angela Stent) sein. Als Europäer, als Deutsche, haben wir ein Interesse daran, Europa nicht dem Einfluss amerikanischer Innenpolitik auszusetzen. Europa ist unser Kontinent. Es mögen manche Amerikaner Putin für einen »*son of a bitch*« halten, aber selbst, wenn er es wäre, gilt »*he is our son of a bitch.*«

Ich habe viele gute Freunde in der Ukraine. Ich habe verstanden und erlebt, wie komplex die Lage in einem Land ist, das wie gegenwärtig kein anderes Land Europas durch verschiedene Sprachen, Konfessionen, kulturelle Einflüsse und politische Orientierungen zerrissen ist, und das durch Politiker und Oligarchen schamlos ausgeplündert wurde. Es hat mich berührt, dass trotz aller Schwierigkeiten und Leiden immer noch ein Gefühl der nationalen Einheit vorhanden ist und die Mehrheit der Bevölkerung eine Teilung des Landes nicht wünscht. Die Ukraine ist vergewaltigt worden durch eine Entweder-oder-Politik aller früheren Regierungen. Alle – Juschtschenko, Timoschenko und Janukowytsh – wollten die Ukraine in die eine oder Richtung drängen, ihr eine west-

liche oder östliche Ausrichtung aufzwingen – und das jeweils zu Lasten des anderen Lagers. Die Situation verschärfte sich durch die Parteinahme des Westens und Russlands für das jeweils von ihnen favorisierte Lager. Schon die Einmischung ausländischer Mächte im Spanischen Bürgerkrieg hat gezeigt, dass sie nur das Leiden des spanischen Volkes erhöht hat. Die Ukraine braucht Ruhe, Entwicklung und Stabilität. Das ist nicht zu erreichen, wenn der Westen und Russland dort Stellvertreterkriege zur Sicherung ihres Einflusses führen wollen. Es geht jetzt nicht um absolute Zufriedenheit, sondern um ausbalancierte Unzufriedenheit, wie es Henry Kissinger beschrieben hat. Dies ist nach Lage der Dinge nur zu erreichen, wenn eine künftige Verfassung stärker als bisher einen föderalen Charakter erhält. Es ist nicht Sache der Russen, auf Konföderationen zu bestehen, und nicht Sache der Amerikaner, diese zu verweigern. Wir alle – Europäer, Amerikaner und Russen – sollten vielmehr bemüht sein, der Ukraine zu helfen, für die Staatsform zu optieren, die trotz aller Zerrissenheit des Landes den Menschen eine Zukunft in Frieden, Sicherheit und Wohlstand ermöglicht.

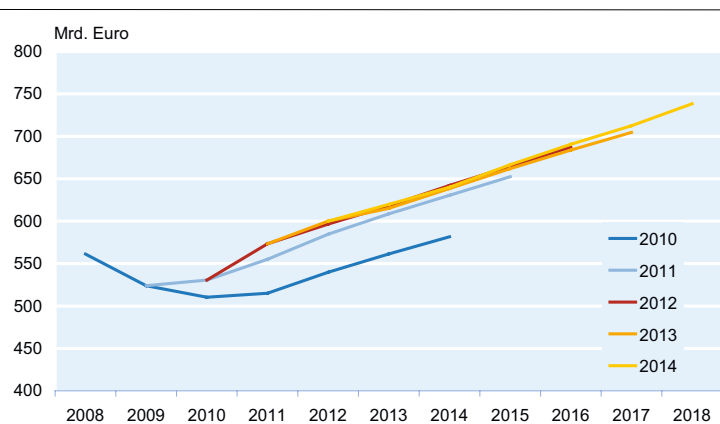
Erneut hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die Prognosen zur Entwicklung des Steueraufkommens angehoben. Besonders günstig entwickeln sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer. Diese sind im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2010 um 0,6 Prozentpunkte angestiegen, was zum Teil auf inflationsbedingte Mehreinnahmen zurückgeführt werden kann. Die verbesserte Einnahmesituation dürfte die Forderung nach einem Abbau der kalten Progression verstärken. Um negative Beschäftigungseffekte durch die Einführung des Mindestlohns zu reduzieren, könnten eine deutliche Ausweitung der Minijobregelungen sowie die Erhöhung des Grundfreibetrags sinnvoll sein.

**Tab. 1**  
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nov. 2013	620,5	640,3	663,8	686,3	706,8	731,5
Mai 2014	619,7	639,9	666,6	690,5	712,4	738,5
Schätzungskorrektur	- 0,8	- 0,4	2,8	4,2	5,6	7,0

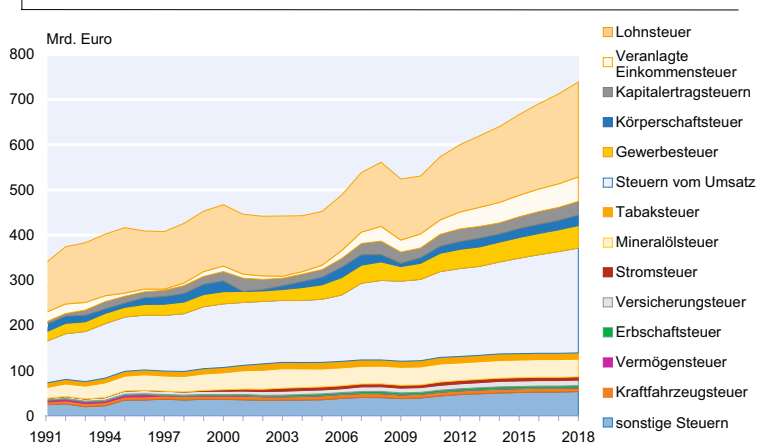
Quelle: BMF (2013; 2014).

**Abb. 1**  
Ergebnisse der Steuerschätzung im Mai, 2010 bis 2014



Quelle: BMF (2010–2014).

**Abb. 2**  
Steueraufkommen



Ab 2014: Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

## Steuerschätzung und Steuerstruktur

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hatte im Mai erneut die Prognosen über das erwartete Steueraufkommen angehoben. Während die Schätzungen vom November 2013 für das vergangene und das laufende Jahr kaum korrigiert werden mussten, wird für die kommenden Jahre 2015 bis 2018 mit im Prognosezeitraum ansteigenden Mehreinnahmen gerechnet (vgl. Tab. 1). Bereits in früheren Schätzungen hatte sich der Arbeitskreis aufgrund der verbesserten konjunkturellen Entwicklung nach oben korrigiert (vgl. Abb. 1), wobei die Aufwärtsrevision häufig von der Lohnentwicklung getrieben war (vgl. z.B. Breuer 2011). Die Struktur des erwarteten Steueraufkommens wird in Abbildung 2 dargestellt.<sup>1</sup>

## Prognoserevision

Die Schätzungskorrektur ergibt sich unter anderem durch eine Revision der zugrunde liegenden Konjunkturprognose. Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« prognostiziert auf Basis der von der Bundesregierung erstellten Frühjahrsprojektion (vgl. BMWi 2014). Diese sieht im laufenden sowie im kommenden Jahr ein etwas höheres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vor, als es im vergangenen Herbst erwartet wurde (vgl. Tab. 2). Für das laufende Jahr rechnet die Bundesregierung nunmehr mit einem nominalen Wachstum des BIP von 3,5%. Für das kommende Jahr wird mit 3,8% ein um 0,8 Prozentpunkte höheres Wachstum erwartet, was sich entsprechend in einem

<sup>1</sup> Tabelle 5 stellt die Ergebnisse der Steuerschätzung detailliert dar.



**Tab. 2**  
**Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen**  
 Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung</b>						
Okt. 2013	2,6	3,3	3	3	3	3
Apr. 2014	2,7	3,5	3,8	3,1	3,1	3,1
Differenz	0,1	0,2	0,8	0,1	0,1	0,1
<b>Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«</b>						
Nov. 2013	3,4	3,2	3,7	3,4	3	3,5
Mai 2014	3,3	3,3	4,2	3,6	3,2	3,7
Differenz	-0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	0,2

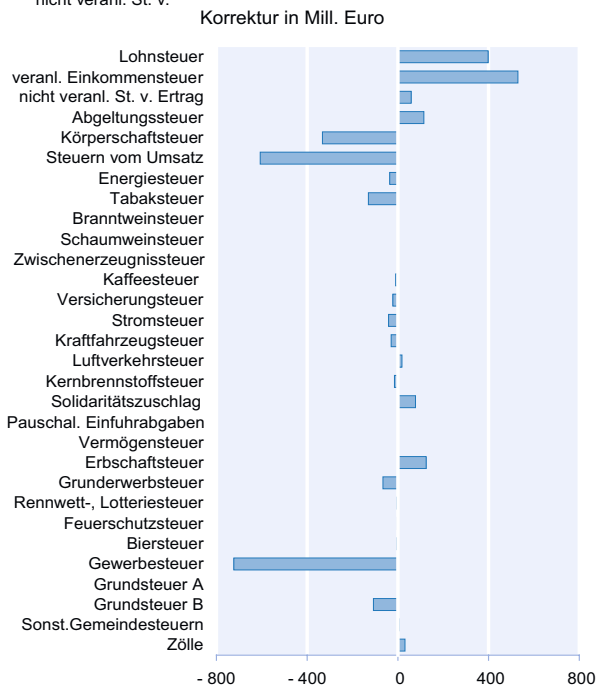
Quelle: BMF (2013; 2014); BMF und BMWi (2013; 2014).

höheren Steueraufkommen niederschlägt. Die Prognose der Bundesregierung ist dabei allerdings noch leicht pessimistischer als die gemeinsame Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute, die im Frühjahr für die Jahre 2014 und 2015 ein nominales Wachstum in Höhe von jeweils 3,9% prognostizierten (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2014).

Die Revisionen der Schätzungen werden unter anderem von der Entwicklung des Steueraufkommens am aktuellen Rand beeinflusst. So wurde die Prognose vom November für das Jahr 2013 leicht korrigiert (vgl. Abb. 3). Für die Folgejahre (2014 bis 2018) ergeben sich ebenfalls Änderungen aufgrund der aktuellen Kassenentwicklung (vgl. Abb. 4 und 5). Hinzu

**Abb. 3**  
**Prognosefehler der Schätzung vom November 2013 für das Jahr 2013**

nicht veranl. St. v.



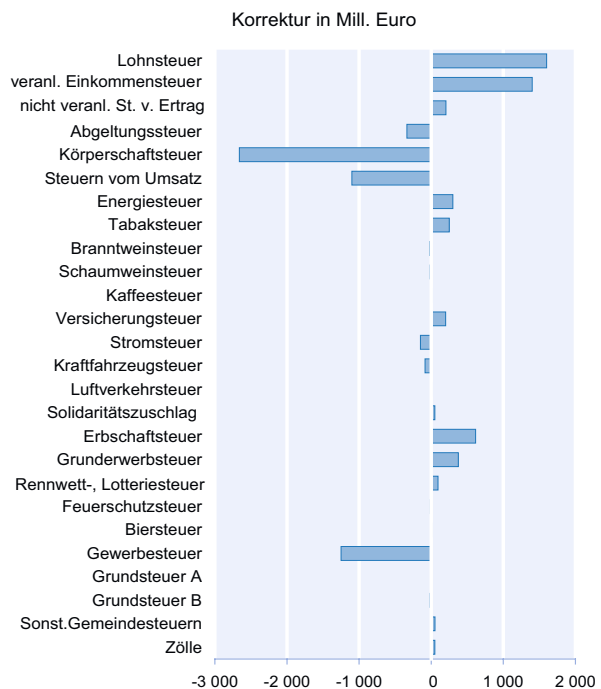
Quelle: BMF (2013; 2014).

**Kalte Progression**

Einen großen Anteil an den Prognoserevisionen haben die Mehreinnahmen der Lohnsteuer. Zudem ist die Lohnsteuer auch besonders für die im Prognosezeitraum steigende Steuerquote verantwortlich. So ist der Anteil der Lohnsteuer am BIP seit dem Jahr 2010 um ca. 0,6 Prozentpunkte angestiegen (vgl. Abb. 7).

Die Mehrbelastung durch die Lohnsteuer wird häufig kritisiert, da sie teilweise auf inflationsbedingten Mehreinnahmen beruht, die wegen des progressiven Steuertarifs als »kalte Progression« bezeichnet werden.

**Abb. 4**  
**Veränderung der Prognosen für das Jahr 2014 im Vergleich zur Schätzung vom November 2013**



Quelle: BMF (2013; 2014).

**Tab. 3**  
**Arbeitnehmerentgelte und Lohnsteueraufkommen**  
 Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 2013	2,8	3,1	2,8	2,8	2,8	2,8
Apr. 2014	2,8	3,4	3,7	3	3	3
Differenz	0	0,3	0,9	0,2	0,2	0,2
Lohnsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov 2013	5,9	5,3	5,6	5,4	5,2	5,2
Mai 2014	6,1	6	6,4	5,7	5,5	5,4
Differenz	0,2	0,7	0,8	0,3	0,3	0,2

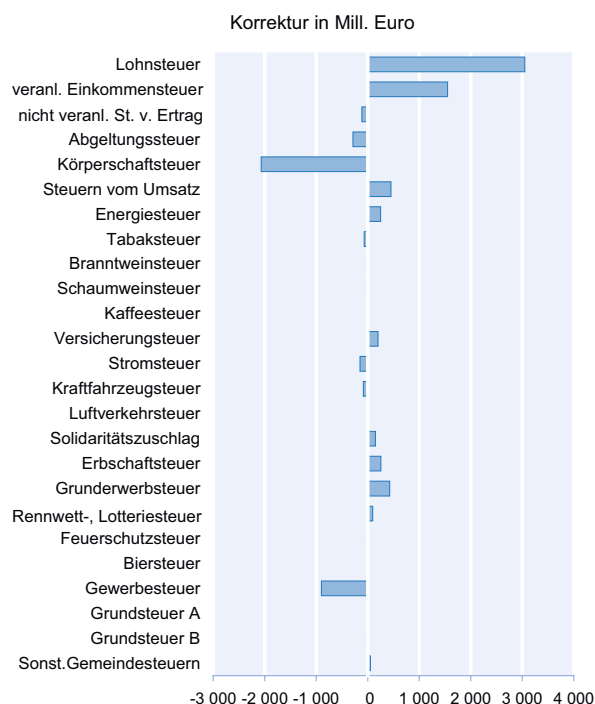
Quelle: BMF (2013; 2014); BMF und BMWi (2013; 2014).

Der Anstieg der Lohnsteuer ergibt sich sowohl über eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern als auch über steigende Bruttolöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer (letztere wirken aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs mit einer sehr hohen Elastizität von deutlich über eins auf das Lohnsteueraufkommen<sup>2</sup>). Das sich allein aus diesen makroökonomischen Eckwerten ergebende hypothetische Wachstum der Lohnsteuer ist in Tabelle 4 dargestellt.

Der Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter wird jedoch durch Preisanpassungen überlagert. Während die Reallöhne teil-

<sup>2</sup> In der folgenden Modellrechnung wird eine durchschnittliche Elastizität der Lohnsteuer in Bezug zur BLG pro Arbeitnehmer von 1,8 unterstellt.

**Abb. 5**  
**Veränderung der Prognosen für das Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom November 2013**



Quelle: BMF (2013; 2014).

weise nicht gestiegen sind, ist hingegen aufgrund der Progression allein durch die Preiserhöhungen eine höhere Lohnsteuer zu zahlen, so dass durch diesen Effekt bspw. bei konstanten Reallöhnen die Nettoeallöhne sinken würden. Approximativ lässt sich der Beitrag der inflationsbedingten Mehreinnahmen zum Wachstum der Lohnsteuer bestimmen, indem die jeweilige Inflationsrate mit dem Teil der Tarifelastizität der Lohnsteuer multipliziert wird, der über eins hinausgeht.

Allerdings kommt es regelmäßig zu Rechtsänderungen bzw. Steuersenkungen, die den Effekt der kalten Progression reduzieren oder verhindern. So wurde etwa im Jahr 2010 der Einkommensteuertarif angepasst, was zu deutlichen Mindereinnahmen führte. Auch kommt es über reine Tarifänderungen hinaus zu regelmäßigen Rechtsänderungen, so dass die Frage, ob der Effekt der kalten Progression größer ist als die Effekte von Steuersenkungen, nicht einfach zu beantworten ist.

### Finanzpolitische Implikationen

In der aktuellen Diskussion um Steuersenkungen im Bereich der Einkommensteuer deuten die Ergebnisse der Steuerschätzung auf Haushaltsspielräume sowie weitere Mehreinnahmen im Bereich der Lohnsteuer hin. Insbesondere die Bedeutung der progressionsbedingten Mehreinnahmen könnten die Umsetzungschancen auf einen Erfolg der Gesetzesvorhaben zum Abbau der kalten Progression erhöhen. Andererseits wird auf die Notwendigkeit von Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau verwiesen. Zudem ist die aktuelle Projektion des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« mit Risiken verbunden, die sich unter anderem aufgrund von anhängigen Gerichtsentscheidungen ergeben (etwa bei der Kernbrennstoffsteuer). Allerdings sind die öffentlichen Haushalte insgesamt in Deutschland in einer sehr günstigen Verfassung und weisen bereits seit dem Jahr 2012 Überschüsse aus, die nach der aktuellen Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute bis zum Jahr 2015 ansteigen werden. Auch der Bundeshaushalt ist laut den Planungen des BMF ab dem Jahr 2015 ausgeglichen und hält damit die Vorgaben der Schuldengrenze wohl mit deutlichem Abstand ein. Natürlich sollte das Budget im Aufschwung Überschüsse aufweisen; der um konjunkturelle Effekte bereinigte Budgetsaldo des Bundes ist jedoch nach den Projektionen ebenfalls in diesem Jahr ausgeglichen. Der Verweis auf Haushaltsengpässe scheint daher nur bedingt zu überzeugen. Allerdings ist auch der Nachweis der Existenz progressionsbedingter Mehreinnahmen kein zwingendes Argument für Steuersenkungen.<sup>3</sup>

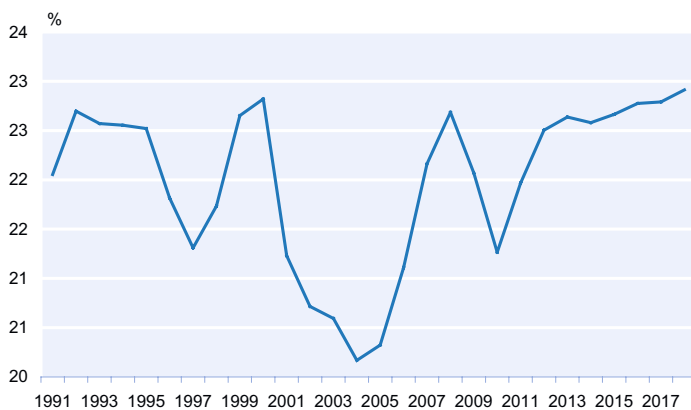
<sup>3</sup> Vgl. auch Bach (2012) zur kalten Progression und den Herausforderungen beim Einkommensteuertarif.

**Tab. 4**  
**Eckdaten zur Lohnsteuer**  
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruttolöhne und -gehälter (BLG)	3.8	0.1	2.9	4.7	4.2	3.1	3.6	3.7
Arbeitnehmer	1.4	0.1	0.6	1.4	1.2	0.9	0.7	0.2
BLG pro Arbeitnehmer	2.3	0.0	2.3	3.3	2.9	2.2	2.9	3.5
Lohnsteuer	6.5	-3.0	-3.5	7.4	5.7	5.1	4.3	5.6
Lohnsteuer hypothetisch	5.6	0.1	4.8	7.3	6.4	4.8	5.9	6.5
Effekt der kalten Progression	1.3	0.0	1.6	1.6	1.3	1.3	1.1	1.5

Quelle: Destatis (2014); BMWi (2014); Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 6**  
**Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt**



Quelle: BMF (2014); Berechnungen des ifo Instituts.

### Mindestlohn und Steuerpolitik

Die Steuerpolitik sollte vielmehr den wirtschaftspolitischen Rahmen im Auge behalten. Eine besondere Herausforderung der Wirtschaftspolitik in Deutschland scheint derzeit die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 zu sein. Dies könnte Anpassungen im Steuer- und Abgabensystem notwendig machen. Hiervon sind auch die Maßnahmen zum Abbau der kalten Progression betroffen, da durch die Einführung des Mindestlohns einige Beschäftigte mit niedrigem Einkommen von starken Nominallohnsteigerungen profitieren dürften. Der Anstieg würde aber progressionsbedingt verstärkt dem Staat zufließen und könnte somit die befürchteten negativen Beschäftigungswirkungen verstärken.<sup>4</sup> Etwaige negative Effekte der Einführung des Mindestlohns könnten allerdings gedämpft werden, wenn an geeigneter Stelle die Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge reduziert werden würde.

Durch die Einführung des Mindestlohns dürften etwa Minijobber häufig mit der vollen Bei-

tragspflicht konfrontiert werden, was ggf. zu Reduktionen der Arbeitszeit führen dürfte. Denkbar wäre, die Minijobregelungen im Rahmen der Einführung des Mindestlohns großzügig zu erweitern, um negative Beschäftigungseffekte in diesem Bereich zu verhindern oder wenigstens abzdämpfen.

Bei voller Arbeitszeit dürften Niedriglohneempfänger zudem deutlich oberhalb des steuerlichen Grundfreibetrages liegen und so mit der vollen Wirkung des Steuer- und Abgabensystems belastet werden. In diesem Bereich steigt die Grenzbelastung durch die Lohnsteuer aufgrund des sogenannten »Mittelstandsbereichs« sehr deutlich an. Die kalte Progression wirkt insofern besonders stark. Die Sozialabgaben schlagen ebenfalls mit dem

Höchstsatz zu Buche, da die Beitragsbemessungsgrenzen erst für höhere Einkommensbereiche gelten. Die hohe Grenzbelastung für vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte kann daher negative Beschäftigungswirkungen verstärken und die sozialpolitisch gedachte Maßnahme durch fiskalischen Automatismus konterkarieren. Anpassungen durch die Steuerpolitik – etwa durch eine deutliche Erhöhung des Grundfreibetrags – scheinen daher nun besonders sinnvoll zu sein.

**Abb. 7**  
**Anteil der Lohnsteuer am Bruttoinlandsprodukt**



Quelle: Destatis (2014); BMF (2014); Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>4</sup> Vgl. Henzel und Engelhardt (2014) zu den möglichen Effekten der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland.

**Literatur**

Bach, S. (2012), »Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif«, *DIW Wochenbericht* (12), 17–21.

BMF (2010–2014), *Ergebnisse der 140.–144. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMWi (2014), *Frühjahrsprojektion der Bundesregierung: deutsche Wirtschaft – Aufschwung auf breitem Fundament*, Berlin.

BMWi und BMF (2013), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung*, 23. Oktober, Berlin.

BMWi und BMF (2014), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung*, 15. April, Berlin.

Breuer, Chr. (2011), »Lohnentwicklung treibt Steueraufkommen: Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2011«, *ifo Schnelldienst* 64(21), 32–36.

Henzel, S. und K. Engelhardt (2014), »Arbeitsmarkteffekte des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland – eine Sensitivitätsanalyse«, *ifo Schnelldienst* 67(10), 23–29.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013), *Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014), *Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2014*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Statistisches Bundesamt (2014), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Fachserie 18 Reihe 1.2, Inlandsproduktberechnung – Vierteljahresergebnisse, 1. Vierteljahr 2014*, Wiesbaden

**Tab. 5**  
**Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2014**

Steuereinnahmen in Mill. Euro	realisiert		Prognose Mai 2014				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gemeinsch. Steuern</b>	<b>426 190</b>	<b>442 752</b>	<b>458 999</b>	<b>483 201</b>	<b>504 984</b>	<b>525 683</b>	<b>549 327</b>
Lohnsteuer	149 064,6	158 198,1	167 700	178 400	188 650	199 050	209 800
veranl. Einkommensteuer	37 262,4	42 279,5	45 450	47 800	49 950	52 100	54 300
nicht veranl. St. v. Ertrag	20 059,5	17 259	16 000	17 360	19 140	19 825	20 515
Abgeltungssteuer	8 234,1	8 664,4	8 399	8 651	8 904	9 208	9 612
Körperschaftsteuer	16 934,5	19 507,6	18 050	19 740	20 240	20 600	23 150
Steuern vom Umsatz	194 634,9	196 843,2	203 400	211 250	218 100	224 900	231 950
<b>Bundessteuern</b>	<b>99 794</b>	<b>100 453</b>	<b>101 668</b>	<b>102 218</b>	<b>102 793</b>	<b>102 218</b>	<b>102 743</b>
Energiesteuer	39 304,7	39 363,9	39 450	39 350	39 300	39 200	39 150
Tabaksteuer	14 143,4	13 819,9	14 300	13 930	13 950	13 860	13 770
Branntweinsteuer	2 121,4	2 102,4	2 060	2 040	2 020	2 000	1 980
Alkopopsteuer	2	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	450	434,3	420	420	420	420	420
Zwischenerzeugnissteuer	14,3	14,4	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 053,5	1 021,1	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Versicherungsteuer	11 138	11 552,8	11 950	12 080	12 155	12 230	12 305
Stromsteuer	6 973,2	7 009,2	6 850	7 100	7 100	7 100	7 100
Kraftfahrzeugsteuer	8 442,7	8 490,3	8 400	8 400	8 390	8 340	8 240
Luftverkehrssteuer	948,4	978,4	980	990	1 000	1 010	1 020
Kernbrennstoffsteuer	1 577	1 285,1	1 300	1 200	1 100	0	0
Solidaritätszuschlag	13 623,7	14 378	14 900	15 650	16 300	17 000	17 700
Sonstige Bundessteuern	0,1	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,7	1,6	2	2	2	2	2
<b>Ländersteuern</b>	<b>14 201</b>	<b>15 722</b>	<b>17 135</b>	<b>17 011</b>	<b>17 017</b>	<b>17 2238</b>	<b>17 429</b>
Vermögensteuer	–1	–0,6	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	4 304,6	4 633	5 187	4 909	4 811	4 913	5 015
Grunderwerbsteuer	7 389,1	8 394,2	9 150	9 310	9 420	9 530	9 640
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 431,7	1 635	1 735	1 735	1 735	1 735	1 735
Feuerschutzsteuer	380,4	391,9	383	383	383	383	383
Biersteuer	696,6	668,9	680	674	668	662	656
<b>Gemeindesteuern</b>	<b>55 398</b>	<b>56 549</b>	<b>57 830</b>	<b>59 795</b>	<b>61 360</b>	<b>62 875</b>	<b>64 490</b>
Gewerbesteuer	42 344,5	43 027	43 950	45 700	47 050	48 350	49 750
Grundsteuer A	375	384,7	388	388	388	388	388
Grundsteuer B	11 641,6	11 992,2	12 300	12 515	12 730	12 945	13 160
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 037	1 144,9	1 192	1 192	1 192	1 192	1 192
<b>Zölle</b>	<b>4 462,4</b>	<b>4 231,4</b>	<b>4 300</b>	<b>4 350</b>	<b>4 400</b>	<b>4 450</b>	<b>4 500</b>
<b>Steuern insgesamt</b>	<b>600 046</b>	<b>619 708</b>	<b>639 932</b>	<b>666 575</b>	<b>690 554</b>	<b>712 449</b>	<b>738 489</b>

Quelle: Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das **Geschäftsklima** zu Beginn des zweiten Quartals 2014 weiter verbessert. Es ist so gut wie seit über 20 Jahren nicht mehr.

Die befragten Architekten beurteilten ihre aktuelle **Geschäftslage** besser als in den beiden Vorquartalen (vgl. Abb. 1). Nur noch jeder siebte Architekt bewertete seine Lage als »schlecht« (Vorquartal: 18%). Eine noch niedrigere Quote gab es seit Beginn der 1990er Jahre erst zwei Mal. Gleichzeitig bezeichneten 46% der Testteilnehmer (Vorquartal: 42%) ihre momentane Geschäftslage als »gut«.

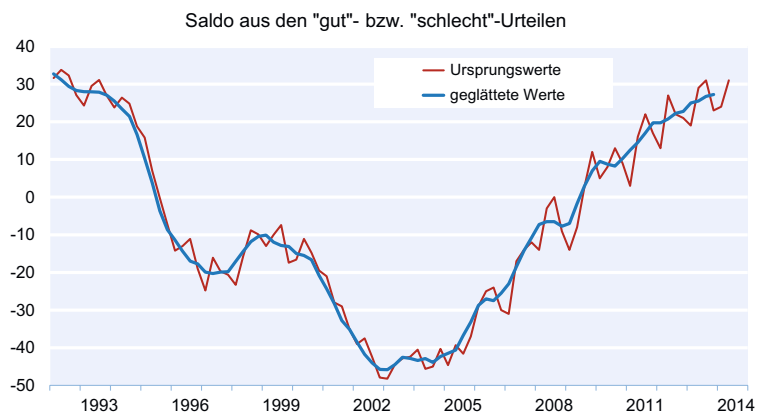
Auch die **Geschäftserwartungen** haben sich gegenüber den Einschätzungen vor einem Vierteljahr verbessert. Während sich der Anteil der eher optimistisch eingestellten Architekten leicht von 16% auf rund 17% erhöhte, sank der Anteil der eher skeptischen Architekten um 3 Prozentpunkte von 15 auf 12%.

Im ersten Quartal 2014 konnten 57% der freischaffenden Architekten **neue Verträge** abschließen; vor zehn Jahren waren es nicht einmal rund 45%. Dennoch dürfte der langjährige Aufwärtstrend mittlerweile an eine »natürliche« Grenze gestoßen sein, denn bereits Werte über 50% deuten schon auf eine recht gute Auftragsvergabesituation hin.

Im Berichtsquartal lag das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) um rund ein Achtel unter dem Niveau des Vorquartals. Dabei erhöhten sich vor allem die Volumina für die neu hereingenommenen Aufträge zur Planung von Wohngebäuden (+ 43%; vgl. Abb. 2). Das Auftragsvolumen für die Planung von Nichtwohngebäuden schrumpfte dagegen – nach einem kräftigen Anstieg im vierten Quartal 2013 – um fast 40%.

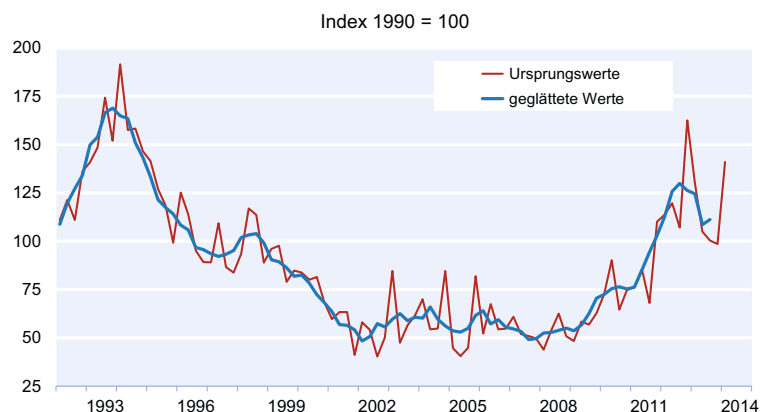
Der Umfang der neu akquirierten Planungsaufträge für **Ein- und Zweifamiliengebäude** lag im ersten Quartal 2014 um rund ein Fünftel über dem Niveau des Vorquartals. Nach den ausgesprochen spärlichen Auftragsvergaben in den Jahren 2006 und 2007 erfolgte in den darauf folgenden Jahren bis Ende 2010 eine deutliche Belebung. Seit 2011

**Abb. 1**  
**Beurteilung der aktuellen Auftragsituation durch die freischaffenden Architekten**



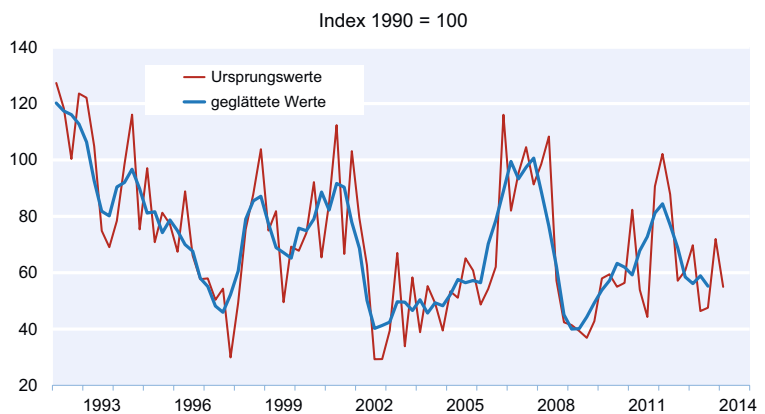
Quelle: ifo Architektenumfrage.

**Abb. 2**  
**Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Wohnungsbau (EUR)**



Quelle: ifo Architektenumfrage.

**Abb. 3**  
**Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten von gewerblichen Auftraggebern (EUR)**



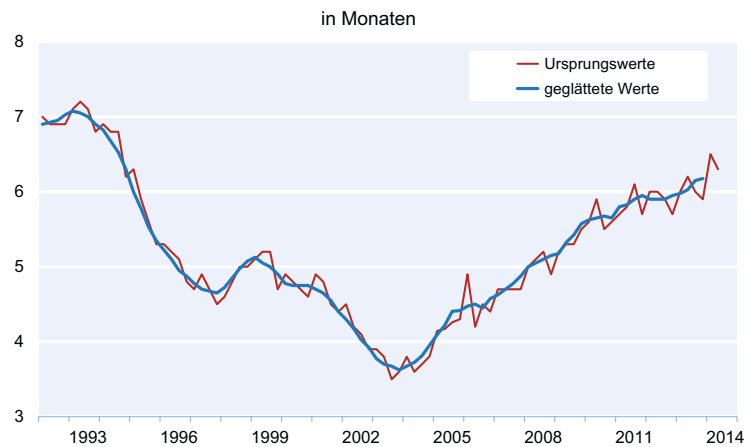
Quelle: ifo Architektenumfrage.

konnten die befragten Architekten in diesem Teilsegment in nahezu jedem Quartal neue Aufträge in etwa doppelt so hohem Umfang hereinnehmen wie im Tief 2007.

Noch positiver verlief die Entwicklung im Geschosswohnungsbau. Nach einer etwa siebenjährigen Durststrecke im Verlauf der Jahre 2002 bis 2008 haben sich seit 2012 die Planungsvolumina in diesem Teilsegment bei einem rund drei Mal so hohen Niveau wie in dieser langjährigen Schwächephase eingependelt. Nach einer extremen Auftragsspitze im vierten Quartal 2012 erfolgte im Verlauf des Jahres 2013 eine deutliche Konsolidierung, die nun im Berichtsquartal mit einem Anstieg der Planungsaufträge zum Bau von **Mehrfamiliengebäuden** um fast 60% eindrucksvoll abgeschlossen wurde.

Die Auftragsvergaben **gewerblicher Auftraggeber** waren im ersten Quartal 2014 um knapp ein Viertel geringer als im Vorquartal (vgl. Abb. 3). Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass dieser Wert gerade einmal etwa 10% unter dem langjährigen Durchschnittswert in diesem Teilsegment notiert. Nach zwei überaus erfreulichen Quartalen, in denen sich die Planungsvolumina **öffentlicher Auftraggeber** fast vervierfachten, erfolgte nun im ersten Quartal 2014 die kon-

**Abb. 4**  
**Auftragsbestände der freischaffenden Architekten**



sequente Reaktion: Das von den Architekten neu akquirierte Planungsvolumen schrumpfte gegenüber dem Vorquartal um über 50%. Diese negative Entwicklung war in allen Bundesländern bzw. Großregionen zu beobachten.

Nach den eingegangenen Meldungen konnten die befragten Architekten den hohen **Auftragsbestand** vom Jahresbeginn (6,5 Monate) nicht verteidigen. Zu Beginn des zweiten Quartals 2014 betrug ihr Auftragspolster im Durchschnitt nur noch 6,3 Monate, ein dennoch durchaus respektable Wert (vgl. Abb. 4).

# ifo Konjunkturtest Mai 2014 in Kürze: Deutsche Wirtschaft legt eine Verschnaufpause ein<sup>1</sup>

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Mai auf 110,4 Punkte gefallen. Im Vormonat hatte er einen Wert von 111,2. Die aktuelle Geschäftslage wurde nicht mehr ganz so gut beurteilt wie im April. Die Unternehmen blicken zudem etwas weniger optimistisch auf den weiteren Geschäftsverlauf. Die deutsche Wirtschaft legt eine Verschnaufpause ein.

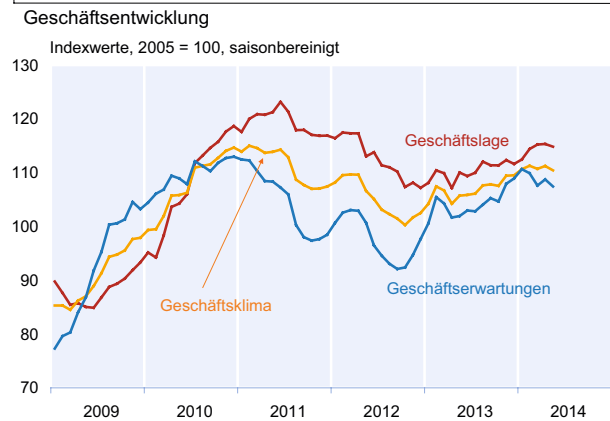
Der Geschäftsklimaindex ist in allen Branchen gesunken. Der stärkste Rückgang wurde im Großhandel verzeichnet. Auch nahezu alle Teilindices – Geschäftslage und -erwartungen – sind gesunken. Die beiden Ausnahmen sind die aktuelle Lage im Verarbeitenden Gewerbe sowie der Geschäftsausblick im Dienstleistungssektor.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, einschließlich des Dienstleistungssektors, ist im Mai von 107,4 auf 106,9 gesunken. Jedoch wird die Mitarbeiterzahl insgesamt weiterhin steigen, wenn auch langsamer. Die höchste Einstellungsbereitschaft liegt weiterhin beim Dienstleistungssektor. Im Verarbeitenden Gewerbe ist das Beschäftigungsbarometer unverändert geblieben. Hier ist weiterhin Zurückhaltung bei Neueinstellungen zu spüren. Im Baugewerbe gab das Beschäftigungsbarometer erneut nach. Mehr Beschäftigung ist hier zunächst nicht zu erwarten. Obwohl im Handel das Barometer leicht nachgab, ist weiterhin eine leicht positive Einstellungsbereitschaft zu erkennen. An den expansiven Personalplänen im Dienstleistungsgewerbe hat sich nichts geändert.

Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Geschäftsklimaindex auf hohem Niveau etwas gesunken. Die Bewertung der aktuellen Lage hat sich zwar minimal verbessert. Ein Grund war die steigende Produktion und die rege Nachfrage. Jedoch blickten die Industriefirmen etwas weniger optimistisch auf den zukünftigen Geschäftsverlauf. Vom Export wurden weiterhin verstärkt Impulse erwartet. Im Investitionsgütergewerbe gab das Geschäftsklima nach zuletzt sechs Anstiegen in Folge etwas nach. Obwohl sich die bisher sehr gute Lage weiter verbesserte, waren die Geschäftserwartungen etwas weniger optimistisch als im Vormonat. Dies steht im Kontrast zu den erneut gestiegenen Exporterwartungen, die auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr gestiegen sind. Die Lagerbestände konnten wieder aufgefüllt werden. Erstmals seit einem Jahr erwarten die Firmen keine Preissteigerungen. Im Konsumgüterbereich stieg der Geschäftsklimaindex. Die aktuelle Lage verbesserte sich deutlich, während die befragten Unternehmer erstmals seit fast einem Jahr leicht skeptisch mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf waren. Die Produktion kann-

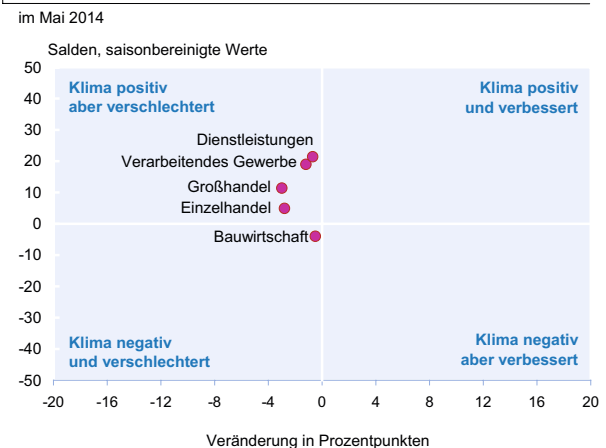
<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

**Abb. 1**  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



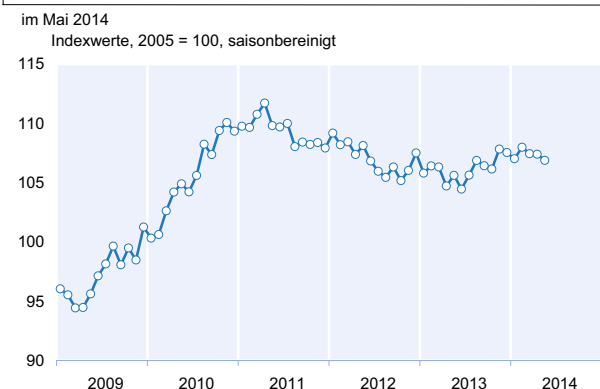
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 2**  
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 3**  
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>

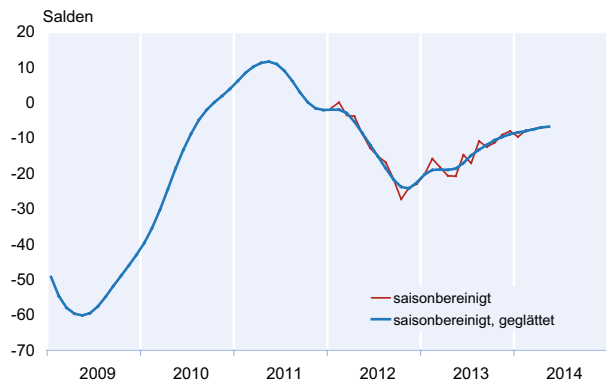


a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

te wieder gesteigert werden, und für die nahe Zukunft gingen die Firmen von einer weiteren Ausweitung aus. Im Ernährungsgewerbe ist der Geschäftsklimaindikator nach der Abkühlung im April wieder in den positiven Bereich zurückgekehrt. Insbesondere die aktuelle Lage wurde deutlich positiver bewertet, aber auch die Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate waren von weniger Skepsis geprägt. Die Produktionspläne waren daher wieder stärker auf Expansion ausgerichtet als zuletzt. Im Fahrzeugbau gab das Geschäftsklima auf hohem Niveau etwas nach. Während die Unternehmen nochmals zufrieden waren mit ihrer gegenwärtigen Geschäftssituation, konnte der sehr große Optimismus aus dem Vormonat nicht gehalten werden. Beide Indices liegen jedoch weiterhin deutlich über ihrem langfristigen Durchschnitt. Nachdem die Lagerbestände in den letzten neun Monaten stets als zu klein beurteilt wurden, galten diese im Mai als optimal. Treibende Kraft war weiterhin der Export. Es wurden erneut starke Impulse vom Auslandsgeschäft erwartet. Die Beschäftigungsdynamik war jedoch leicht negativ.

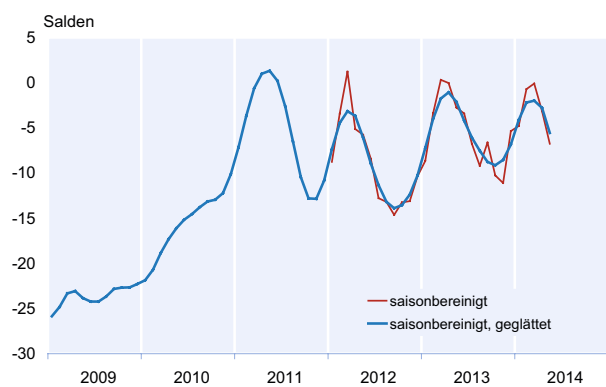
Auch im **Bauhauptgewerbe** gab der Geschäftsklimaindex etwas nach. Die Baufirmen waren etwas weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage als im April. Auch der Ausblick auf das zukünftige Baugeschäft trübte sich weiter ein. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten sank leicht von 74,5 auf 73,7% und lag damit in etwa auf Vorjahresniveau. Wie vor Jahresfrist meldeten 30% der Testteilnehmer Produktionsbehinderungen. Allerdings spielte bei der Befragung 2014 lediglich Auftragsmangel eine signifikante Rolle. Witterungseinflüsse führten dagegen höchst selten zu nennenswerten Beeinträchtigungen. Im Durchschnitt der Baupartnen reduzierte sich die Reichweite der Auftragsbestände von 2,9 auf 2,8 Produktionsmonate. Vor einem Jahr lag dieser Wert bei 3,1 Monaten; die Beurteilung der Auftragsreserven fiel gegenüber damals merklich zurückhaltender aus. Die Firmenmeldungen lassen erkennen, dass die Preise für Bauleistungen seltener angehoben werden konnten als zuletzt. Auch für die kommenden Monate gingen die Unternehmen von geringeren Preiserhöhungsspielräumen aus. Der Personalbestand dürfte sich im Lauf der nächsten drei bis vier Monate nur noch geringfügig erhöhen. Entsprechend den Ergebnissen der Mai-Sonderfrage rechnete per saldo ein Zehntel der im Bauhauptgewerbe tätigen Unternehmen damit, dass ihre Auftragsbestände in den nächsten zwei Monaten aufgrund derzeitiger Anfragen, Submissionsergebnissen und Auftragsverhandlungen zunehmen werden. Bei der Befragung vor einem Jahr lag dieser Saldowert mit + 16 Prozentpunkten noch auf einem merklich höheren Niveau. Insbesondere die im gewerblichen Hochbau bzw. Wohnungsbau tätigen Firmen (Saldowerte von + 16 bzw. + 13 Prozentpunkten) erwarteten steigende Auftragsreserven. Im öffentlichen Hochbau gingen dagegen per saldo 10% der Befragten von Einbußen in den kommenden beiden Monaten aus. Wie im Hochbau überwogen auch im

**Abb. 4****Verarbeitendes Gewerbe<sup>a)</sup>****Beurteilung des Auftragsbestandes**

Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen "verhältnismäßig groß" und "zu klein".

a) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 5****Bauhauptgewerbe****Preiserwartungen**

Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Baupreise.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Tiefbau die optimistischen Einschätzungen. Die Straßenbauunternehmen (Saldowert: + 7 Prozentpunkte) waren dabei weniger zuversichtlich als die in den übrigen Tiefbaubereichen tätigen Unternehmen (+ 9 Prozentpunkte). Im Tiefbau trübte sich das Geschäftsklima wieder ein, lag jedoch weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Die Baufirmen berichteten von einer nahezu unveränderten Geschäftslage, waren jedoch deutlich pessimistischer bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufs. Die Geräteauslastung sank von 76,1% auf 73,8% und lag damit noch über dem Vorjahreswert. Bei den Bautätigkeitsbehinderungen spielte vor allem der Auftragsmangel eine große Rolle. Knapp ein Drittel der Firmen berichteten über fehlende Aufträge. Im Hochbau hingegen stieg der Geschäftsklimaindex. Die Baufirmen waren etwas weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage, jedoch hellten sich die Geschäftserwartungen deutlich auf. Die Geräteauslastung konnte im Mai leicht gesteigert werden. Nur noch 17% der Unternehmen

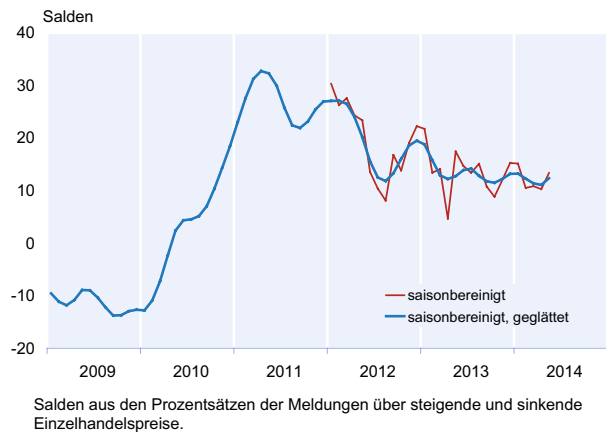


berichteten von Auftragsmangel als Hinderungsgrund für die Bautätigkeit.

Im **Großhandel** ist der Geschäftsklimaindex merklich gefallen, nachdem er zuvor im April stark gestiegen war. Während sich die Bewertung der aktuellen Geschäftslage erheblich verschlechterte, sanken die Erwartungen der Unternehmen nur minimal. Trotz sich verringernder Lagerbestände wurde die expansive Orderpolitik etwas zurückgefahren. Bei der Anzahl der Beschäftigten ist keine größere Dynamik zu erwarten. Im Konsumgütergroßhandel waren die befragten Unternehmer merklich optimistischer im Hinblick auf den weiteren Geschäftsverlauf. Jedoch trübte sich die Lage deutlich ein. Insgesamt fiel deshalb der Geschäftsklimaindikator. Bei sinkenden Lagerbeständen soll die Bestelltätigkeit weiter ausgebaut werden. Die Beschäftigungsdynamik bleibt leicht positiv. Im Produktionsverbundhandel hat sich das Geschäftsklima spürbar abgekühlt. Sowohl zur aktuellen Lage als auch bei den Erwartungen für die nahe Zukunft überwogen die positiven Firmenmeldungen nicht mehr so sehr wie im April. Die Umsätze konnten nicht mehr ganz so stark gesteigert werden wie zuletzt. Obwohl die Firmen weiterhin planten, die Preise zu erhöhen, zeigte sich in der Vergangenheit, dass sie Preissenkungen in Kauf nehmen mussten. Die Nahrungs- und Genussmittelgroßhändler empfanden ihren Geschäftsverlauf in Anbetracht der gestiegenen Nachfrage als sehr günstig. Zudem fielen auch die Erwartungen für die nahe Zukunft optimistischer aus als im Vormonat. Die Betriebe gaben wieder häufiger an, die Verkaufspreise anheben zu wollen. Die Mitarbeiterzahl soll weiter vergrößert werden.

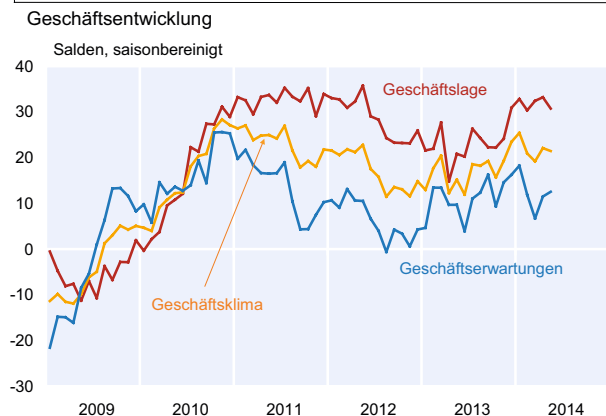
Auch im **Einzelhandel** hat sich das Geschäftsklima deutlich eingetrübt. Die Einzelhändler waren abermals etwas weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Zudem blicken sie erstmals seit einem halben Jahr per saldo leicht pessimistisch auf die zukünftigen Geschäfte. Bei leicht sinkenden Lagerbeständen soll die Ordertätigkeit weiter leicht zurückgefahren werden. Die Einzelhändler gehen davon aus, in Zukunft verstärkt höhere Preise durchsetzen zu können. Im Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel hat sich das Geschäftsklima spürbar abgekühlt. Die Einzelhändler waren wesentlich weniger zufrieden mit der aktuellen Situation. Zudem ist die Zuversicht bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufs in Skepsis umgeschlagen. Bei sinkenden Lagerbeständen bleibt die Bestelltätigkeit weiterhin expansiv ausgerichtet. Die Bereitschaft, neue Mitarbeiter einzustellen, hat nachgelassen. Die Verkaufspreise sollen vielerorts angehoben werden. Im Kfz-Einzelhandel ist der Geschäftsklimaindikator im Mai gestiegen. Die Unternehmen berichteten von einer zufriedenstellenden Geschäftslage, in Bezug auf den zukünftigen Geschäftsverlauf rechneten sie jedoch mit einer Verschlechterung. Zum ersten Mal seit Januar 2012 planten sie moderate Preiserhöhungen. Die Personalpläne waren weiterhin überwiegend auf Einschränkungen ausgerichtet.

**Abb. 6**  
Einzelhandel  
Preiserwartungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 7**  
Dienstleistungen  
Geschäftsentwicklung



Quelle: ifo Konjunkturtest.

kungen ausgerichtet. Aufgrund des schönen Wetters war das Geschäftsklima in den Bereichen Bau- und Heimwerkerbedarf, Blumen und Pflanzen sowie bei Sport- und Campingartikel weiterhin sehr gut. Die Baumärkte berichteten weiter von kräftig steigenden Umsätzen. Nach den zahlreichen Ordertätigkeiten im Frühjahr war geplant, diese nicht mehr so stark auszuweiten. Der Einzelhandel mit Sport- und Campingartikeln meldete von sichtbar steigenden Umsätzen. Der Lagerbestand konnte deutlich reduziert werden. Vermutlich konnten letzte Bestände der Wintersaison verkauft werden. Die Orderpolitik bleibt jedoch weiterhin defensiv ausgerichtet.

Das ifo Geschäftsklima für das **Dienstleistungsgewerbe** Deutschlands ist im Mai von 22,1 auf 21,4 Saldenpunkte gefallen. Die Unternehmen schätzten die aktuelle Lage auf hohem Niveau etwas weniger gut ein als im Vormonat. Hingegen fielen die Erwartungen an den weiteren Geschäfts-

verlauf erneut leicht optimistischer aus. An den expansiven Personalplänen hat sich nichts geändert. Die Unternehmen verbuchten höhere Umsätze als im vergleichbaren Vorjahresmonat und rechneten auch für die nächste Zeit mit Umsatzsteigerungen. Im Bereich Touristik verbuchten die Reisebüros und Reiseveranstalter zwar höhere Umsätze als vor Jahresfrist, bewerteten jedoch ihre aktuelle Lage und auch die Perspektiven für die nächsten sechs Monate ungünstiger. Eine Verkleinerung des Mitarbeiterstamms wurde aber nicht mehr so häufig geplant. Bei den Architektur- und Ingenieurbüros ist der Geschäftsklimaindikator leicht gesunken. Die Testteilnehmer stufte ihre überdurchschnittlich gute Geschäftslage noch etwas günstiger ein, machten aber bei den Geschäftserwartungen einige Abstriche. Für die nahe Zukunft rechneten sie allerdings wieder häufiger mit einem Umsatzwachstum. Die Zahl der Beschäftigten wollten die Unternehmen unverändert ausweiten. Der Bereich Unternehmens- und Public-Relations-Beratung bewertete seine momentane Geschäftslage und auch die Perspektiven ungünstiger als im April. Die Umsätze waren aber höher als vor Jahresfrist, und die Firmen rechneten für die nahe Zukunft sogar etwas häufiger mit weiteren Zuwächsen. Den Personalbestand wollte man moderat ausweiten. In der Werbebranche hat sich das Geschäftsklima verbessert. Die Unternehmen schätzten ihre Geschäftsaussichten zwar etwas weniger optimistisch ein, beurteilten aber die aktuelle Lage deutlich günstiger als im April. Für den Verlauf der nächsten zwei bis drei Monate rechneten allerdings nicht mehr so viele Testteilnehmer wie bislang mit Umsatzsteigerungen. Die Planungen sahen erneut eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl vor.

**ifo Institut**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

