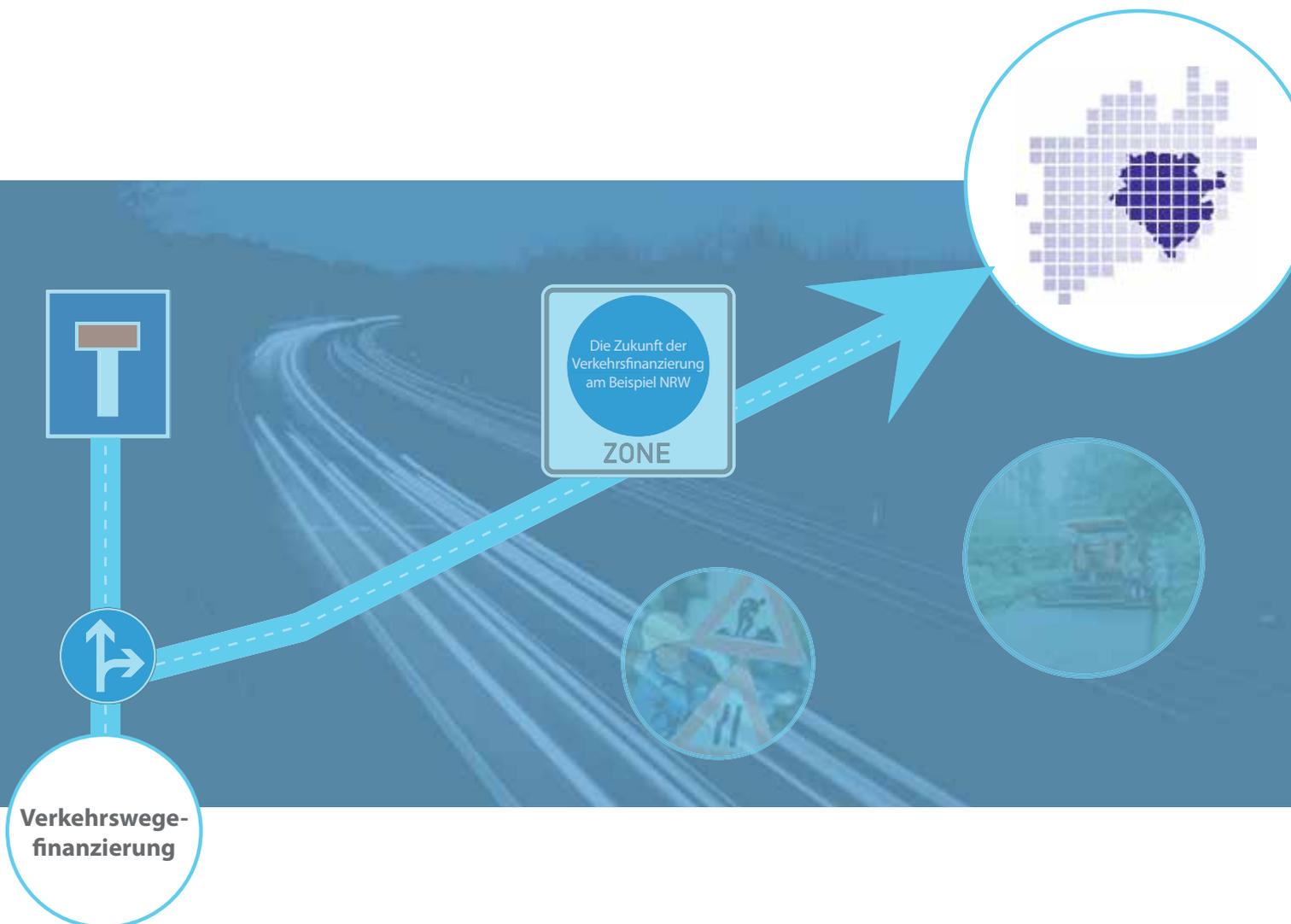


Mobilitätskonzept Straße

Die Zukunft der Verkehrsfinanzierung am Beispiel NRW



„Mobilitätskonzept Straße“

Die Zukunft der Verkehrsfinanzierung am Beispiel NRW

Auftraggeber:

Verkehrsverband Westfalen e. V.
Märkische Str. 120
44141 Dortmund

Ihre Fragen beantworten:

Stefan Schreiber, Tel. 0231 5417-289, s.schreiber@dortmund.ihk.de
Stefan Peltzer, Tel. 0231 5417-146, s.peltzer@dortmund.ihk.de
www.verkehrsverband-westfalen.de

Auftragnehmer:

Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster
Am Stadtgraben 9
48143 Münster

Wurster Wirsing Kupfer
Rechtsanwälte
Kaiser-Joseph-Str. 247
79098 Freiburg

Autoren:

Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig
Tobias Huld
Dr. Dominik Kupfer
Stefan Schreiber
Stefan Peltzer
Dr. Holger Tobias Weiß

IVM Münster
IVM Münster
RAe Wurster Wirsing Kupfer
Verkehrsverband Westfalen e. V.
Verkehrsverband Westfalen e. V.
RAe Wurster Wirsing Kupfer

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I - IV
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
1. Hintergrund der Studie	1
1.1 Motivation des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. zu dieser Studie	1
1.2 Aktuelle Situation der Verkehrsinfrastruktur.....	2
1.3 Der Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen.....	4
1.4 Regionale Abgrenzung des Verkehrsverbandes Westfalen e. V.....	6
2. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur	7
2.1 Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen.....	8
2.2 Die aktuelle Investitionspolitik.....	11
3. Leistungsfähigkeit der Straßeninfrastruktur	15
3.1 Zustand der Bundesfernstraßen in NRW.....	15
3.1.1 Quantitative Indikatoren.....	16
3.1.2 Qualitative Indikatoren.....	19
3.2 Zustand und Bedeutung der Straßeninfrastruktur im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e. V.	29
3.2.1 <i>Infrastrukturausstattung</i>	29
3.2.2 <i>Qualität und Bedeutung der Straßeninfrastruktur</i>	31

4. Perspektiven für die Bundesfernstraßen in NRW bis zum Jahr 2025	36
4.1 Zustandsprognose bis 2025.....	36
4.2 Ungedeckter Investitionsbedarf bis 2025.....	40
4.3 Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Straßeninfrastrukturinvestitionen.....	43
5. Rechtliche Rahmenbedingungen der Bundesfernstraßenfinanzierung	44
5.1 Finanzverantwortung des Bundes.....	45
5.2 Finanzierungsinstrumente.....	45
5.2.1 <i>Verfassungs- und gesetzesrechtliche Vorgaben</i>	46
5.2.1.1 <i>Prinzip des Steuerstaates</i>	46
5.2.1.2 <i>Vollständigkeitsgrundsatz</i>	47
5.2.1.3 <i>Gesamtdeckungsgrundsatz</i>	49
5.2.2 <i>Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts</i>	51
5.2.2.1 <i>Rechtssetzungskompetenzen der EG</i>	51
5.2.2.2 <i>Wegekostenrichtlinie und Mineralölsteuerrichtlinien</i>	52
5.2.2.3 <i>Primärrechtliche Determinanten</i>	53
5.3 Verwendung der verfügbaren Mittel.....	54
5.3.1 <i>Bundesauftragsverwaltung</i>	54
5.3.2 <i>Finanzierungsplanung</i>	55
5.3.3 <i>Verknüpfung von Finanzierungsplanung und Projektdurchführung</i>	56
5.4 Fazit.....	58
6. Alternative Finanzierungsmodelle	58
6.1 Modell 1 – Haushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung.....	60
6.1.1 <i>Darstellung des Modells und wirtschaftliche Beurteilung</i>	60
6.1.2 <i>Juristische Beurteilung</i>	62
6.1.2.1 <i>Zulässigkeit der Zweckbindung von Haushaltsmitteln</i>	62
6.1.2.2 <i>Verlässlichkeit der Zweckbindung von Haushaltsmitteln</i>	63

6.2	Modell 2 – Haushaltsnaher Fernstraßen-Fonds mit indirekter Nutzerfinanzierung.....	66
6.2.1	<i>Darstellung und wirtschaftliche Beurteilung.....</i>	66
6.2.2	<i>Juristische Beurteilung.....</i>	68
6.2.2.1	<i>Errichtung eines Fernstraßen-Fonds.....</i>	68
6.2.2.2	<i>Direkte Zuweisung des Lkw-Aufkommens an den Fernstraßen-Fonds.....</i>	69
6.3	Modell 3 – Öffentlicher Fernstraßen-Fonds mit Nutzerentgelten und partiellen staatlichen Zuschüssen.....	72
6.3.1	<i>Darstellung und wirtschaftliche Beurteilung.....</i>	72
6.3.2	<i>Juristische Beurteilung.....</i>	76
6.3.2.1	<i>Direkte Zuweisung der Mauteinnahmen an den Fonds.....</i>	76
6.3.2.2	<i>Einführung weiterer Nutzerentgelte.....</i>	76
6.3.2.3	<i>Einführungsvariante.....</i>	77
6.3.2.4	<i>Absenkung der Mineralölsteuer.....</i>	78
6.4	Modell 4 – „Fonds Deutsche Fernstraße“.....	79
6.4.1	<i>Darstellung und wirtschaftliche Beurteilung.....</i>	79
6.4.2	<i>Juristische Beurteilung.....</i>	82
6.4.2.1	<i>Übertragung von Rechten und Kompetenzen.....</i>	82
6.4.2.2	<i>Direkte Zuweisung der Mauteinnahmen an den Fonds.....</i>	84
6.4.2.3	<i>Kreditfinanzierung.....</i>	87
6.5	Modell 5 - Nutzerklub.....	87
6.5.1	<i>Darstellung und Realisierungsaussichten.....</i>	88
7.	Kurzdarstellung der Ergebnisse.....	91
7.1	Leistungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Fernstraßen.....	91
7.2	Alternative Finanzierungsmodelle.....	92
7.2.1	<i>Modell 1: Haushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung.....</i>	92
7.2.2	<i>Modell 2: Fernstraßen-Fonds mit partieller Nutzerfinanzierung.....</i>	94

7.2.3	<i>Modell 3: Fernstraßen-Fonds mit vervollständigter Nutzerfinanzierung</i>	95
7.2.4	<i>Modell 4: Fonds Deutsche Fernstraße</i>	96
8.	Handlungsempfehlungen und Politikfahrplan	99
	Literaturverzeichnis	101

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.	6
Abbildung 2: Verkehrsleistung und Verkehrsinfrastruktur (1980 = 100).....	12
Abbildung 3: Verkehrsinfrastruktur Benchmarking Europa	12
Abbildung 4: Indikatorensystem.....	16
Abbildung 5: Zustandserfassung und -bewertung auf Autobahnen in Nordrhein-Westfalen 2002.....	26
Abbildung 6: Gesamtwert der Zustandserfassung und -bewertung auf Autobahnen in der Bundesrepublik Deutschland 2006	26
Abbildung 7: Zustandserfassung und -bewertung auf Bundesstraßen in Nordrhein- Westfalen 2003.....	27
Abbildung 8. Gesamtwert der Zustandserfassung und –bewertung auf Bundesstraßen in der Bundesrepublik Deutschland 2004.....	27
Abbildung 9: Entwicklung der investiven Ausgaben für Bundesfernstraßen	28
Abbildung 10: Verkehrsinfrastruktur im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.	29
Abbildung 11: Anteile der Straßenklassen im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.	31
Abbildung 12: Prognose des Verkehrswachstums in Nordrhein-Westfalen	38
Abbildung 13: Prognose der Auslastung auf den kritischen Autobahnabschnitten in Nordrhein-Westfalen.....	38
Abbildung 14: Prognose der jährlichen Investitionsmittel des Bundes für das gesamte Bundesfernstraßennetz bis 2025.....	39
Abbildung 15: Wohlfahrtseinbußen durch unterlassene Investitionen in das Bundesfernstraßennetz Nordrhein-Westfalens.....	44
Abbildung 16: Bundeshaushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung in Modell 1	61
Abbildung 17: Struktur des Haushaltsnahen Fonds im Modell 2.....	67
Abbildung 18: Struktur der Fondslösung im Modell 3.....	74
Abbildung 19: Struktur der Fondslösung in Modell 4.....	81
Abbildung 20: Struktur des Nutzerklubs in Modell 5.....	89

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kennzahlen zum Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.	7
Tabelle 2: Output- und Wohlfahrtseffekte von Straßeninfrastrukturinvestitionen (in Preisen von 2000).....	10
Tabelle 3: Autobahndichten in Europa.....	17
Tabelle 4: Verteilung der überörtlichen Straßeninfrastrukturdichten in Europa.....	18
Tabelle 5: Verteilung der Autobahndichten in Europa	19
Tabelle 6: Verbindungsgütern in Europa	21
Tabelle 7: Die zehn Strecken mit den höchsten Staubelastungen in Nordrhein- Westfalen	22
Tabelle 8: Die Auslastungsgrade der zehn Strecken mit den höchsten Staubelastungen in Nordrhein-Westfalen	24
Tabelle 9: Vergleichsparameter für die Verkehrsinfrastrukturausstattung	33
Tabelle 10: Ungedeckter Investitionsbedarf in den drei Szenarien.....	43
Tabelle 11: Organisationsmodelle der Infrastrukturfinanzierung.....	60

1. Hintergrund der Studie

1.1. *Motivation des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. zu dieser Studie*

Der Verkehrsverband Westfalen e. V. wurde 1974 als privatrechtlicher Verein gegründet, um den übergreifenden Gedankenaustausch zu Verkehrsthemen zu fördern. In seiner nunmehr 35-jährigen Geschichte ist er immer mehr dazu übergegangen, aus den gewonnenen Erkenntnissen auch Veränderungsprozesse anzustoßen. Der Verkehrsverband setzt sich seit vielen Jahren aktiv für die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen in seinem Verbandsgebiet ein. Dazu werden beispielsweise eigene wissenschaftliche Studien wie diese durchgeführt, Informationsveranstaltungen und Arbeitskreise organisiert sowie sich am politischen Dialog auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene beteiligt. Dabei legt der Verkehrsverband stets großen Wert auf seine **ausgewogenen Positionen**, die weder einen Verkehrsträger noch eine Interessensgruppe besonders begünstigen. Der Mitgliederkreis setzt sich aus kommunalen Vertretern der Städte und Kreise, aus Vertretern der Wirtschaft, aus Privatpersonen und aus Vertretern der verschiedenen Verkehrsträger wie der Binnenhäfen, der Flughäfen, der DB AG usw. zusammen.

Bereits 1997 hat der Verkehrsverband Westfalen e. V. Prof. Dr. Dr. h.c. Gerd Aberle beauftragt, alternative Formen der Finanzierung für die Verkehrsinfrastruktur zu erarbeiten¹. Vor dem Hintergrund der dramatischen Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplanes 1992 und des damals schon abzusehenden - und auch im Nachhinein eingetretenen - Verkehrsmengenwachstums war es bereits vor mehr als zehn Jahren offensichtlich, dass die klassische Haushaltsfinanzierung aus verschiedenen Gründen ungeeignet ist, um die Anforderungen der Zukunft zu bewältigen².

Von der Zweckbindung der Mineralölsteuereinnahmen über die Einrichtung einer „Bundesfernstraßen Aktiengesellschaft“ bis zu privaten Nutzervereinigungen wurden

¹ Vgl. Verkehrsverband Westfalen (Hrsg.), „Alternative Formen der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur“ von Prof. Dr. Dr. h.c. Gerd Aberle et al. (1997).

² Vgl. Verkehrsverband Westfalen (Hrsg.), „Alternative Formen der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur“ von Prof. Dr. Dr. h.c. Gerd Aberle et al. (1997), S. 44

Vorschläge unterbreitet, die in Teilen auch Eingang in die Ergebnisse der „Pällmann-Kommission“ gefunden haben³. Signifikante Verbesserungen der Finanzierungsstrukturen sind in diesem Zeitrahmen aus Sicht des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. allerdings nicht zu verzeichnen.

Aus diesem Grund möchte der Verkehrsverband Westfalen e. V. noch einmal den aktuellen Status Quo der Fernstraßeninfrastruktur erheben, die Perspektiven beleuchten, die alternativen Finanzierungsmodelle auf ihre aktuelle Umsetzbarkeit überprüfen und vor allem der Politik einen Fahrplan für eine Umsetzung an die Hand geben.

1.2 Aktuelle Situation der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

Mobilität als Raumüberwindung von Personen und Gütern ist eine zentrale Voraussetzung für den Wohlstand moderner arbeitsteiliger Gesellschaften. Sie ermöglicht den Menschen die Befriedigung vielfältiger Bedürfnisse nach materiellen und nichtmateriellen Dingen und die Erzielung der dafür erforderlichen Einkommen und Vermögen. Sie ermöglicht Arbeitsteilung und Spezialisierung und trägt damit zum Produktivitätsanstieg von Arbeit und Kapital bei. Sie ermöglicht die Erschließung von neuen Märkten und Markterweiterungen für Unternehmen und Konsumenten. Sie begünstigt Innovation, fördert den nötigen Strukturwandel und erleichtert die räumliche, wirtschaftliche und politische Integration.

Voraussetzung für Mobilität ist eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, d. h. Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen, Häfen, und Flughäfen, Signalanlagen und Stellwerke sowie Radaranlagen der Flugsicherung. Indem sie meist über längere Zeiträume hinweg eine Vielfalt an gleichzeitigen, zeitunabhängigen und unterschiedlichen Möglichkeiten für Raumüberwindungen eröffnet, geht sie quasi als „Vorleistung“ in die Produktions- und Konsumaktivitäten ein. Aufgrund ihrer Potenzial- und Vorleistungsfunktion wird sie daher auch als „Unterbau von Wirtschaft

³ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), 35 f.

und Gesellschaft“, als „basic capital“ oder als „Schmiermittel“ der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung“ bezeichnet.⁴

Besonders ausgeprägt ist diese Vorleistungs- bzw. Potenzialfunktion bei der Straßeninfrastruktur und hier voll allem bei den Fernstraßen. Das liegt daran, dass der Straßenverkehr unter den Verkehrsträgern mit weitem Vorsprung an erster Stelle bei der Raumüberwindung von Personen und Gütern liegt. So fragt im Durchschnitt jeder Bewohner in Deutschland im Jahr etwa 11.500 Personenkilometer nach, die sich zu 81 % auf den Pkw, zu 8 % auf Busse, zu 7 % auf die Eisenbahnen und zu 4 % auf den Luftverkehr verteilen. Im landgebundenen Güterverkehr werden pro Bewohner im Jahresdurchschnitt 6.300 Tonnenkilometer beansprucht, von denen 72 % auf den Straßenverkehr entfallen, 16 % auf die Schiene und 12 % auf die Wasserstraßen.

Vor diesem Hintergrund werden die sich seit geraumer Zeit abzeichnenden Leistungsbeeinträchtigungen des Fernstraßennetzes wie auch anderer Teile der Verkehrsinfrastruktur mit erheblicher Sorge registriert. Nutzungseinschränkungen und Sicherheitsprobleme durch zunehmende Erhaltungsdefizite und Kapazitätsüberlastungen verursachen volkswirtschaftliche Schäden in Höhe dreistelliger Milliardenbeträge pro Jahr allein durch Zeitverluste, erhöhten Treibstoffverbrauch und damit verbundene Umweltschäden.⁵ Hinzu kommen Wachstums- und Beschäftigungsverluste durch Beeinträchtigungen der Standortqualität. Deutschland läuft damit Gefahr, seine Vorteile, die es traditionell mit seiner gut ausgebauten Infrastruktur trotz des Fehlens nennenswerter Rohstoffvorkommen und eines hohen Lohnniveaus im internationalen Standortwettbewerb ausspielen konnte, einzubüßen.

Wesentliche Ursache für die systematischen Leistungsverschlechterungen vor allem der Straßeninfrastruktur, aber auch anderer Verkehrsinfrastruktureinrichtungen ist die Investitionszurückhaltung des Staates, der traditionell für die Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur verantwortlich ist. So hinken seit den 1980er Jahren die öffentlichen Investitionen in Neubau, Ausbau und Erhaltung der

⁴ Vgl. u. a. Hirschmann (1958), Tinbergen (1962), Jochimsen (1966).

⁵ Vgl. u. a. Deutscher Bundestag (2007).

Bundesverkehrswege der Verkehrsentwicklung deutlich hinterher. Will man verhindern, dass sich die Verkehrsinfrastruktur vom Wachstums- und Wohlstandstreiber zur Wachstums- und Wohlstandsbremse entwickelt, muss daher für ihre nachhaltige Finanzierung gesorgt werden. Im Folgenden werden dazu Überlegungen am Beispiel der überregionalen Straßeninfrastruktur in Nordrhein-Westfalen angestellt.

1.3 *Der Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen*

Die zentrale Lage in Europa und eine traditionell gute Infrastrukturausstattung sind für das bevölkerungsreichste Bundesland in Deutschland das Rückgrat der wirtschaftlichen Stärke. Nach seinem Bruttoinlandsprodukt nimmt das Bundesland global Rang 17 knapp hinter den Niederlanden ein⁶. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt ist Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu den anderen Bundesländern der Wirtschaftsstandort Nummer 1 in Deutschland und erwirtschaftet 4,3 % des europäischen BIP (EU-27)⁷.

18 % der deutschen Exportgüter stammen aus NRW sowie auch über 23 % aller deutschen Importe ihr Ziel in unserem Bundesland haben⁸. NRW ist damit nicht nur Transitland, sondern Ziel und Quelle von Verkehren.

Hierfür steht neben dem Straßennetz eine vielfältige Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung. Zum einen verfügt NRW mit rund 8.000 km über das dichteste **Schiennetz** in Deutschland⁹. Mit dem Hauptbahnhof in Köln verfügt das Land über den europaweit meistfrequentierten Eisenbahnknotenpunkt (über 250.000 Reisende und mehr als 1.200 Züge täglich)¹⁰. Insbesondere im Ruhrgebiet sind allerdings die Kapazitäten der Schieneninfrastruktur ausgereizt und ein erheblicher Anteil der bundesweiten Staus wird dort erzeugt. Der Stau hat auch längst die Schienenwege erreicht. Nordrhein-Westfalen ist zwar ein Land ohne Küsten, aber nicht ohne Anbindung an das **Wasserstraßennetz**. Es ist der mit Abstand größte

⁶ BIP 2007; Quelle: Weltbank 07/2008

⁷ BIP 2007; Quelle: Statistisches Bundesamt, LDS NRW

⁸ Basisjahr 2007; Quelle: LDS NRW

⁹ Vgl. MBV NRW auf www.mbv.nrw.de)

¹⁰ Vgl. NRW.INVEST GmbH auf www.nrwinvest.com

Binnenhafen-Standort Deutschlands. Für den boomenden Containerverkehr sind bisher allerdings die Brückenhöhen des Kanalnetzes unzureichend, um das weit verzweigte Kanalnetz voll auszunutzen und die Straßeninfrastruktur entlasten zu können. Sieben internationale **Flughäfen**¹¹ verbinden das Land mit allen wichtigen innerdeutschen und europäischen Zielen. Ein zentraler Hub-Flughafen mit umfangreichen Interkontinentalanbindungen wie Frankfurt oder München fehlt allerdings.

Trotz des differenzierten Infrastrukturangebotes wird der überwiegende Teil des Straßengüter- und Personenwirtschaftsverkehrs nach wie vor über die rund 139.000 km öffentliche **Straßeninfrastruktur**¹² abgewickelt. Die 2.190 Autobahnkilometer (17,4 % Anteil am deutschen Autobahnnetz) nehmen dabei eine besondere Bedeutung ein. Über sie wird fast 22 % der deutschen Autobahnfahrten von 213 Mrd. Kfz-km abgewickelt¹³. Die Autobahnen sind im bundesdeutschen Vergleich damit um fast ein Viertel stärker belastet. Dieses Bild bestätigt sich auch beim Blick auf die Bundes- und Landesstraßen¹⁴. Das Wirtschaftswachstum ist in der Vergangenheit positiv korreliert mit dem Verkehrswachstum gewesen¹⁵. Gerade in einem Bundesland wie Nordrhein-Westfalen, dessen wirtschaftliche Stärke auf der zentralen Lage und der guten Erreichbarkeit aufbaut, ist der Erhalt einer leistungsfähigen Straßenverkehrsinfrastruktur untrennbar verbunden mit der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung.

¹¹ Dortmund, Düsseldorf, Köln/Bonn, Mönchengladbach, Münster/Osnabrück, Paderborn und Weeze.

¹² Basisjahr 2008; Quelle: Statistisches Bundesamt, LDS NRW

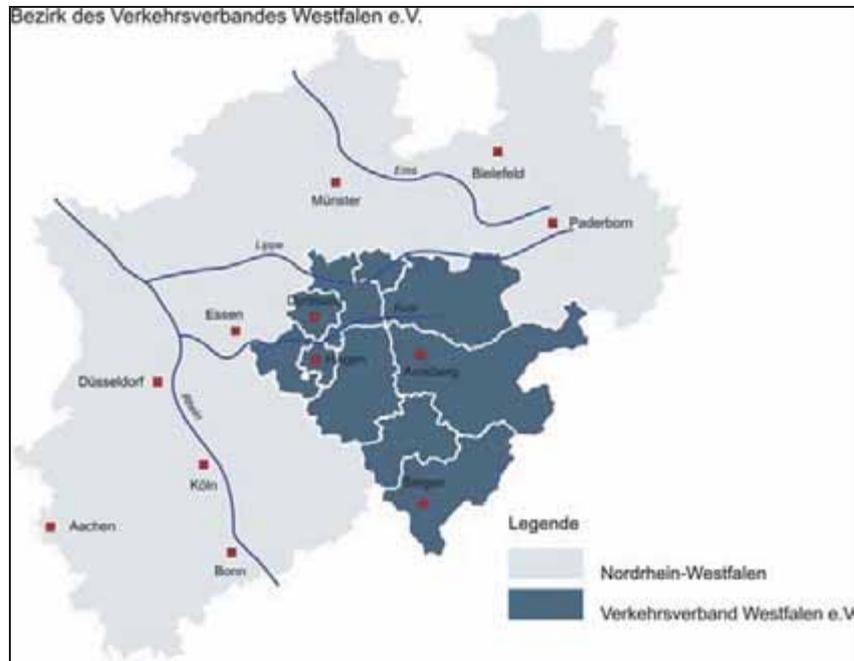
¹³ Basisjahr 2005; Quelle: Statistisches Bundesamt, LDS NRW

¹⁴ Mehrbelastung DTV außerorts auf Bundesstraßen 2005 Deutschland – NRW: +11%; auf Landesstraßen: +36%; Quelle: Statistisches Bundesamt, LDS NRW.

¹⁵ Vgl. Rommerskirchen (2003), S. 374 ff.

1.4. Regionale Abgrenzung des Verkehrsverbandes Westfalen e. V.

Abbildung 1: Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.



Quelle: Eigene Darstellung

Das Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. umfasst eine Fläche von insgesamt 7.662 km² und macht damit knapp ein Viertel der Gesamtfläche NRWs aus. Es entspricht in etwa dem Regierungsbezirk Arnsberg. Das Verbandsgebiet zeichnet sich sowohl topografisch, ökonomisch als auch infrastrukturell durch eine besonders heterogene Struktur aus¹⁶.

Die Städte Dortmund, Hagen und Siegen fungieren als Oberzentren für Handel und Dienstleistung. Insbesondere im Dortmunder Raum ist das infrastrukturelle Netz über alle Verkehrsträger besonders dicht. Dortmund markiert den östlichen Rand des dicht besiedelten Ballungsraumes Ruhrgebiet. Die eher weiträumig strukturierten Gebiete des märkischen Südwestfalen sowie des Südsauer- und Siegerlandes weisen ländliche Strukturen auf. Diese Regionen sind deutlich dünner besiedelt. Insbesondere das überörtliche Verkehrsnetz ist sehr grobmaschig und weist

¹⁶ Vgl. Verkehrsverband Westfalen (Hrsg.), „A 45 – Der Infarkt droht“ von Prof. Dr. Jürgen Steinbrecher et al. (2007), S. 21f.

Netzlücken auf. Dafür verfügt die Region über eine überdurchschnittlich starke mittelständische Industrie. Das Gebiet des Verkehrsbandes Westfalen e. V. kann damit als Mikrokosmos für die geografischen, verkehrlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse gelten, die auch ansonsten in unserem gesamten Bundesland zu finden sind.

Tabelle 1: Kennzahlen zum Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.

	Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.	NRW	Anteil des VVW e.V. an NRW
Anzahl Unternehmen* zum 01.01.2008	155.403	951.306	16,3%
Fläche in qkm	7.662	34.885	22,0%
Bevölkerung zum Stichtag 30.06.2008	3.332.272	17.968.124	18,5%
Erwerbstätige in 2005 (Jahresdurchschnitt)	1.443.098	8.426.700	17,1%
BiP zu Marktpreisen in Mio € in 2005	80.200	487.123	16,5%

* IHK-Unternehmen (HR-Betriebe, KGTs und Betriebsstätten)

Quelle: Eigene Darstellung

Nicht nur bezüglich seiner geografischen Größe, sondern auch bezüglich seiner **ökonomischen Bedeutung präsentiert sich das Verbandsgebiet als Schwergewicht innerhalb NRWs. Fast jedes fünfte NRW-Unternehmen ist hier ansässig. 1,5 Millionen Beschäftigte arbeiten in den rund 155.000 Unternehmen im Verbandsgebiet. Diese erwirtschaften mehr als 16 % des Bruttoinlandsproduktes von Nordrhein-Westfalen.**

2. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Verkehrs-, insbesondere Straßeninfrastruktur

Die herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung der Verkehrs- und hierbei insbesondere der Straßeninfrastruktur wird durch eine Vielzahl theoretischer und empirischer Untersuchungen bestätigt. Kurzfristig steigert ihre Erstellung und Erhaltung die Produktion und Beschäftigung in den Infrastrukturgüterindustrien und den ihnen vorgelagerten Branchen sowie darüber hinaus durch die Verausgabung der dort entstandenen Einkommen und Gewinne in den nachgelagerten Konsumgüter- und Investitionsgüterindustrien. Wesentlich wichtiger als diese kurzfristigen Impulse, die grundsätzlich für jede Investition gelten, sind die

langfristigen Wachstums- und Wohlfahrtseffekte, die eine einmal erstellte Infrastruktur über ihre gesamte Nutzungsdauer hinweg verursacht, wenn ein entsprechender Bedarf vorhanden ist.

2.1 Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen

Zwar unterscheiden sich die ermittelten Wachstumseffekte des Verkehrsinfrastrukturkapitalstocks nach Ländern, Sektoren und Zeiträumen sowie regionalen Untergliederungen, sie übertreffen jedoch in der Regel die Wachstumsbeiträge des gesamten volkswirtschaftlichen Infrastrukturkapitals deutlich, wobei wiederum die Straßeninfrastruktur die stärksten Impulse verursacht.¹⁷ So errechnet die Meta-Studie von *Bom* und *Lighthart* aus 76 empirischen Untersuchungen für den gesamten öffentlichen Kapitalstock eine mittlere Outputelastizität von 0,081. Diese entspricht dem prozentualen Wachstumsbeitrag einer 1 %-igen Erhöhung des Infrastrukturkapitalstocks; für die vor allem aus Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen bestehende Kerninfrastruktur liegt die Outputelastizität bei 0,083.¹⁸ Speziell die große Bedeutung der Straßen- bzw. Autobahninfrastruktur weisen *Boarnet* für kalifornische Counties im Zeitraum von 1969 bis 1988 mit einer Outputelastizität von 0,30 und *Fernald* für die USA im Zeitraum von 1953 bis 1989 mit einer Produktionselastizität von 0,35 nach.¹⁹ Letzterer berücksichtigt dabei einen Stauindikator in der Produktionsfunktion und zeigt, dass der Kapitalstock der Autobahnen vor allem in den Zeiten des grundlegenden Aufbaus des Autobahnnetzes bis 1973 übernormale Renditen abgeworfen hat. Zu einem signifikanten, aber deutlich geringeren Wachstumsbeitrag des US-amerikanischen Autobahnkapitalstocks kommen *Garcia-Mila* und *McGuire* für 48 Bundesstaaten im Zeitraum von 1969 bis 1983 mit 0,04 und liegen damit am unteren Ende des breiten Korridors weltweit ermittelter Elastizitäten.²⁰ Auch für die deutsche Straßeninfrastruktur werden überwiegend ausgeprägte Impulse für das

¹⁷ Vgl. u. a. die Übersichten bei Stephan (2001), Bhatta/Drennan (2003), Bertenrath u.a. (2006), Romp/de Haan (2007), Bom/Lighthart (2008).

¹⁸ Vgl. Bom/Lighthart (2008).

¹⁹ Vgl. Fernald (1999), Boarnet (1998). Letzterer berücksichtigt dabei auch Interdependenzen zwischen den Counties und ermittelt negative Spillovers von Straßeninvestitionen auf benachbarte konkurrierende Regionen.

²⁰ Vgl. Garcia-Mila/McGuire (1992).

Wirtschaftswachstum berechnet, so von *Goodwin* mit Outputelastizitäten zwischen 0,53 und 0,68 oder von *Stephan* mit Werten zwischen 0,083 und 0,11 bzw. 0,33 und 1,33.²¹ Letztere stuft er allerdings als unplausibel hoch ein.

Wendet man die vorliegenden Untersuchungsergebnisse auf die gegenwärtige Fernstraßeninfrastruktur in Deutschland an, bietet sich die von *Bom* und *Lighthart* über alle bisherigen Untersuchungen hinweg ermittelte Meta-Elastizität des Kapitalstocks der Kerninfrastruktur in Höhe von 0,083 als eher konservativer, aber durchaus plausibler Ausgangswert für die Analyse an, denn er weicht kaum von jenen 0,1 ab, die in der Verkehrswissenschaft als realistische Größenordnung für die Wachstumseffekte des Verkehrsinfrastrukturkapitalstocks gelten.²² Geht man unter diesen Bedingungen von einer zusätzlichen Investition in die Bundesfernstraßen in Höhe von 1 Mrd. € im Jahr 2006 aus, hätte sich der Kapitalstock gegenüber dem Vorjahreswert von knapp gut 183 Mrd. € zu Preisen von 2000 um weitere 0,5 Prozentpunkte erhöht. Unter Vernachlässigung abnehmender Grenzerträge von Produktionsfaktoren ergäbe dies bei einer Outputelastizität von 0,083 ein zusätzliches Outputwachstum von 0,041 %. Bezogen auf das damalige reale Bruttoinlandsprodukt von knapp 2.081 Mrd. € zu Preisen von 2000 wäre damit ein realer Outputeffekt in Höhe von knapp 854 Mio. € im ersten Jahr zustande gekommen. Geht man weiterhin davon aus, dass sich der Outputeffekt entsprechend der Abnutzung des Kapitalstocks im Laufe der Zeit abschwächt und am Ende der Lebensdauer ausläuft, ergäbe sich bei linearer Abschreibung über die gesamte Lebensdauer im Mittel ein jährlicher Effekt in Höhe der Hälfte des Effektes im ersten Jahr, also von gut 427 Mio. €. Bei einer durchschnittlichen Lebensdauer von Straßen von gut 30 Jahren, summiert sich der Gesamteffekt auf etwa 12,8 Mrd. € (Tabelle 2).

²¹ Vgl. Goodwin (2001), Stephan (1997) und (2001).

²² Vgl. u. a. Vickerman (2000), SACTRA (1999).

Tabelle 2: Output- und Wohlfahrtseffekte von Straßeninfrastrukturinvestitionen (in Preisen von 2000)

1 Mrd. € Investition	Outputeffekt Outputelastizität: 0,083	Wohlfahrtseffekt Nutzen-Kosten-Relation: 5,2
2006	854 Mio. €	173 Mio. €
2006 - 2036	12.810 Mio. €	5.200 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnung

Alternativ zu den reinen Wachstumseffekten von Infrastrukturinvestitionen lassen sich deren Wohlfahrtswirkungen mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen ermitteln. Sie besitzen den Vorteil, dass sie sowohl die Kosten von Infrastrukturprojekten als auch jene Wohlfahrtsgewinne berücksichtigen, die nicht in die Berechnung des Bruttoinlandsprodukts eingehen.²³ Zu den Kosten rechnen hier neben den Kapitalkosten auch Umweltbelastungen, Lärm oder andere Beeinträchtigungen. Zu den Nutzen gehören Verbesserungen der Mobilitätsmöglichkeiten und Verkürzungen der Reisezeiten für die Bevölkerung oder die Erschließung peripherer Regionen.

Auf Grundlage der Nutzen-Kosten-Relationen der 1.300 Projekte des vordringlichen Bedarfs und der Mittelverteilung auf die Verkehrsträger im BVWP '03 ermitteln *Armbrecht* und *Hartwig* einen durchschnittlichen jährlichen Nutzengewinn in Höhe von 142 Mio. € pro investierter Milliarde in die Verkehrsinfrastruktur über einen mittleren Zeitraum von 30 Jahren.²⁴ Das entspricht einem aufsummierten Bruttonutzen von gut 4,7 Mrd. € und einem Nettonutzen in Höhe von 3,7 Mrd. €. Für Bundesfernstraßen sind die Wohlfahrtswirkungen aufgrund der besseren Nutzen-Kosten-Relation höher. Letztere liegt bei 5,2, woraus ein jährlicher Nutzeneffekt von durchschnittlich 173 Mio. € resultiert, der sich über die gesamte Nutzungsdauer auf 5,2 Mrd. € aufsummiert (Tabelle 1). Für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes ergibt sich durchschnittlich ein Nutzen von 103 Mio. € p. a.

²³ Vgl. Hartwig (2005).

²⁴ Vgl. Hartwig/Armbrecht (2005).

und 3,1 Mrd. € über 30 Jahre, für Wasserstraßenprojekte in Höhe von 163 Mio. € p. a. und insgesamt 4,9 Mrd. €.

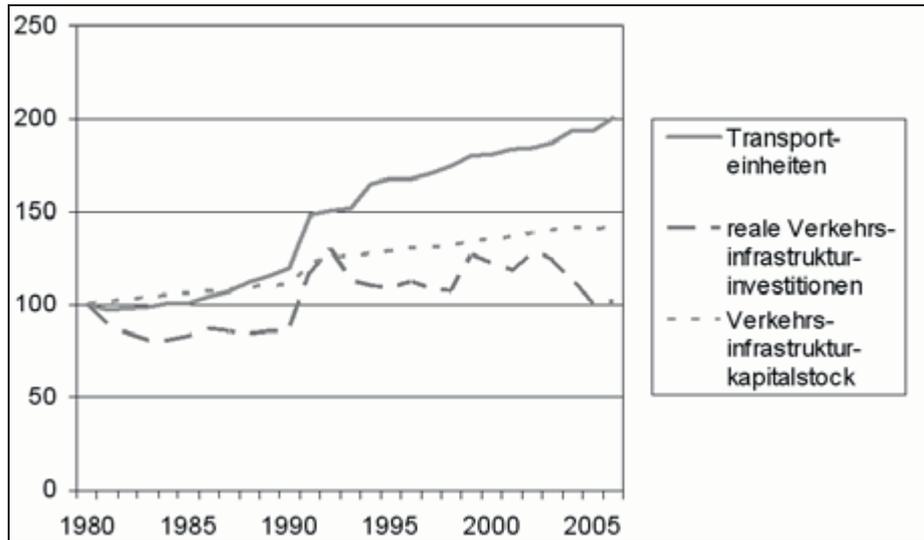
2.2 Die aktuelle Investitionspolitik

Alternativ zu Wachstums- und Wohlfahrtseffekten werden schließlich in der Literatur die Auswirkungen der Infrastrukturinvestitionen auf die Produktionskosten der Unternehmen ermittelt. So zeigt etwa *Seitz* in seiner Untersuchung für 31 Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 1970-1989, dass zusätzliche Autobahnkilometer und ein steigender Straßenkapitalstock Kostensenkungen für die Unternehmen bewirken.²⁵

Alle diese positiven Impulse nehmen ab, wenn die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur durch eine zunehmende Diskrepanz zwischen Verkehrsaufkommen und Infrastrukturinvestitionen beeinträchtigt wird. Das ist seit Beginn der 1980er Jahre der Fall. Während der Personenverkehr zwischen 1980 und 2006 von 603,5 Mrd. auf 1.105,7 Mrd. Personenkilometer um gut 83 % und der Güterverkehr von 256,2 Mrd. auf 620,0 Mrd. Tonnenkilometer um 142 % gestiegen sind, sich also die aus beiden Komponenten bestehenden Transporteinheiten von 859,7 Mrd. auf 1.708,7 Mrd. nahezu verdoppelt haben, sind die realen Investitionen in Neubau, Ausbau und Erhaltung per saldo nahezu unverändert geblieben (Abbildung 2).

²⁵ Vgl. *Seitz* (1993) sowie mit ähnlichen Ergebnissen *Bernd/Hansson* (1992), *Conrad/Seitz* (1994), *Lynde/Richmond* (1993).

Abbildung 2: Verkehrsleistung und Verkehrsinfrastruktur (1980 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung

Davon betroffen war besonders die Straßeninfrastruktur, die traditionell den größten Teil des Verkehrswachstums zu bewältigen hat und im internationalen Leistungsfähigkeitsvergleich bei den meisten Merkmalen nur noch einen Mittelplatz einnimmt (Abbildung 3).

Abbildung 3: Verkehrsinfrastruktur Benchmarking Europa

Straßeninfrastruktur	Rang						
	1	2	3	4	5	6	7
Quantität							
Straßendichte	NL	F	UK	D	I	CH	S
Verteilung Straßendichte	S	UK	CH	NL	D	F	I
Autobahndichte	NL	D	CH	I	F	UK	S
Vert. Autobahndichte	S	UK	F	D	CH	NL	I
Dichte Anschlussstellen	NL	CH	D	F	UK	I	S
Dichte 5- u. mstr. Autob.	NL	UK	D	I	F	CH	S
Qualität							
Verbindungsgüte	F	I	D	S	NL	UK	CH
Staufreiheit	S	CH	I	F	D	UK	NL
Zustand	F	I	D	NL	UK	S	CH
Sicherheit	S	UK	CH	D	NL	F	I

Quelle: Eigene Darstellung

Wie sein Vorgänger, der Bundesverkehrswegeplan 1992, war auch der aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2003 (BVWP '03) von Beginn an massiv „unterfinanziert“, was allein daran ersichtlich wird, dass bereits bei der Planung der von 2001 bis 2015 als notwendig erachtete Investitionsbedarf mit gut 220 Mrd. € weit über den als

verfügbar angesehenen Mitteln von etwa 145 Mrd. € lag. Mittlerweile gilt selbst diese „enge“ Finanzierung als nicht mehr gesichert. So blieb das Investitionsvolumen für die Bundesverkehrswege im Zeitraum von 2001 bis 2006 um knapp 3,7 Mrd. € hinter den Planansätzen zurück, woran auch die wachsenden Einnahmen aus der Lkw-Maut nichts ändern konnten.²⁶ Für die Zukunft ist kaum Besserung zu erwarten, sondern wird sich die Schere aus weiterer Expansion der Verkehrsleistungen und öffentlichen Infrastrukturinvestitionen immer weiter öffnen. Daran dürften auch die zusätzlichen Mittel für die Verkehrsinfrastruktur nichts ändern, die gegenwärtig zur Bewältigung der konjunkturellen Auswirkungen der Finanzkrise vorgesehen sind, denn solche Maßnahmen sind – wie alle Konjunkturprogramme – konzeptionell nur kurzfristig angelegt, so dass mit einer nachhaltigen Zunahme der Verkehrsinvestitionen nicht zu rechnen ist. Für diese Einschätzung spricht auch die aktuelle Finanzplanung bis ins Jahr 2011 und ihre Fortschreibung bis 2015. Danach wird der bereits bis 2006 aufgelaufene Fehlbetrag von 3,7 Mrd. € bis dahin auf 11,2 Mrd. € anwachsen.²⁷

Besonders betroffen von dieser Unterfinanzierung wird wiederum vor allem die Straßeninfrastruktur sein, sind doch die Prognosen des BVWP `03 für den Straßenverkehr im Jahr 2015 durch die tatsächliche Entwicklung schon heute erreicht worden. Für die Zukunft ist eine weitere Expansion des Straßenverkehrs, vor allem im Straßengüterverkehr, der bis 2025 um 79 % zunehmen soll, zu erwarten. Damit wird sich der alte Wunsch nach einer Entkoppelung von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum – wie alle Jahre zuvor – wieder nicht erfüllen. Stattdessen drohen weitere Erhaltungsdefizite, Kapazitätsüberlastungen und Staus auf den Bundesstraßen und Autobahnen und eine weitere Verschlechterung ihrer Position im internationalen Verkehrsinfrastruktur-Benchmarking.²⁸

Wie in Kapitel 5 näher beschrieben wird, unterliegen aus finanzwissenschaftlicher Sicht alle Steuern grundsätzlich dem Prinzip der Nonaffektation, also der Nichtzweckbindung. Danach dienen alle Steuereinnahmen der Finanzierung aller Ausgaben, wie es auch § 8 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vorsieht. Damit soll der Staat mit seinem öffentlichen Haushalt in die Lage versetzt werden, die

²⁶ Vgl. Centrum für angewandte Wirtschaftsforschung Münster (2008).

²⁷ Vgl. BMF (versch. Jg.), BMVBW (2003).

²⁸ Vgl. die Überlastungsprognosen im Fernstraßen- und Schienennetz für 2020 acatech (2006).

erforderlichen Mittelverwendungsentscheidungen selbstständig zu treffen. Das gilt auch für „steuerliche Äquivalenzabgaben“, also Abgaben, die für einen bestimmten Zweck erhoben werden wie die Mineralölsteuer. Aus ihnen ist – im Gegensatz zu Entgelten, d.h. Gebühren und Beiträgen – rechtlich kein Anspruch auf eine spezifische Gegenleistung ableitbar.²⁹ Die Flexibilität und Eigenständigkeit bei der Mittelverausgabung ist für die Politik zwar unbedingt notwendig, eröffnet ihr gleichzeitig allerdings auch jene diskretionären Handlungsspielräume, die erfahrungsgemäß zu Entscheidungen führen, die im Zweifelsfalle zu Lasten der investiven Ausgaben gehen. Grund dafür ist eine **Rationalitätenfalle**, in der sich die Politik befindet und die darin besteht, dass ihr zwar die langfristige Vorteilhaftigkeit wohlfahrtsstiftender öffentlicher Investitionen für Wirtschaft und Gesellschaft durchaus bewusst ist, dass die Wähler, auf deren Stimmen sie angewiesen ist, jedoch an kurzfristig direkt spürbaren Maßnahmen interessiert sind. Bei Mittelknappheit in den öffentlichen Haushalten werden von der Politik daher im eigenen Interesse an Wählerstimmen konsumtive Ausgaben den investiven Ausgaben vorgezogen. Die lange Zeit sinkende Investitionsquote von Bund, Ländern und Gemeinden, von der dann zudem nur ein Drittel auf die Infrastrukturinvestitionen entfällt, ist dafür ein sichtbarer Beleg.³⁰ Besonders betroffen von dieser politischen Rationalität sind vor allem Verkehrsinvestitionen. Obwohl der Deutsche Bundestag mit dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) im Anhang einen „Bedarfsplan“ verabschiedet, der auf dem BVWP beruht, besitzt er letztlich keine bindende Wirkung, da er unter dem Haushaltsvorbehalt steht. Entscheidend ist vielmehr der jährliche Straßenbauplan, der im Bundeshaushalt enthalten ist und konkrete Baumaßnahmen und deren Finanzierung enthält.

Die **Rationalitätenfalle**, in der sich die Politik bei ihren Budgetentscheidungen befindet, führt darüber hinaus dazu, dass die sowieso schon zu geringen Investitionsmittel häufig nicht in jene Projekte fließen, in denen sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Kosten die höchsten Nutzen stiften, also dort, wo der größte Bedarf besteht. Hier schlägt sich der Zwang zum politischen Proporz nieder, nach dem vom öffentlichen Mittelfluss alle relevanten politischen Gruppen und alle Regionen annähernd gleichermaßen profitieren müssen, sonst droht bei wichtigen Entscheidungen die Zustimmungsverweigerung. Vor dem Hintergrund, dass jeder

²⁹ Vgl. Grosseckler (2007).

³⁰ Vgl. Thöne (2004).

EURO nur einmal ausgegeben werden kann, ist dies fatal, zeigen doch alle Studien, dass Infrastrukturinvestitionen nur dort dauerhafte **Wachstums- und Wohlfahrtseffekte** bewirken, wo auch der nötige Bedarf vorhanden ist. Genau so wie eine unterdimensionierte Verkehrsinfrastruktur Wachstum verhindert, bewirken überdimensionierte Infrastrukturen nicht nur keine zusätzlichen Wachstumsimpulse, sondern sie können sich wegen der Folgelasten sogar als Wachstumsbremse auswirken, weil die Erhaltungsaufwendungen knappe Mittel binden, die für effizientere Verwendungszwecke nicht mehr zur Verfügung stehen.

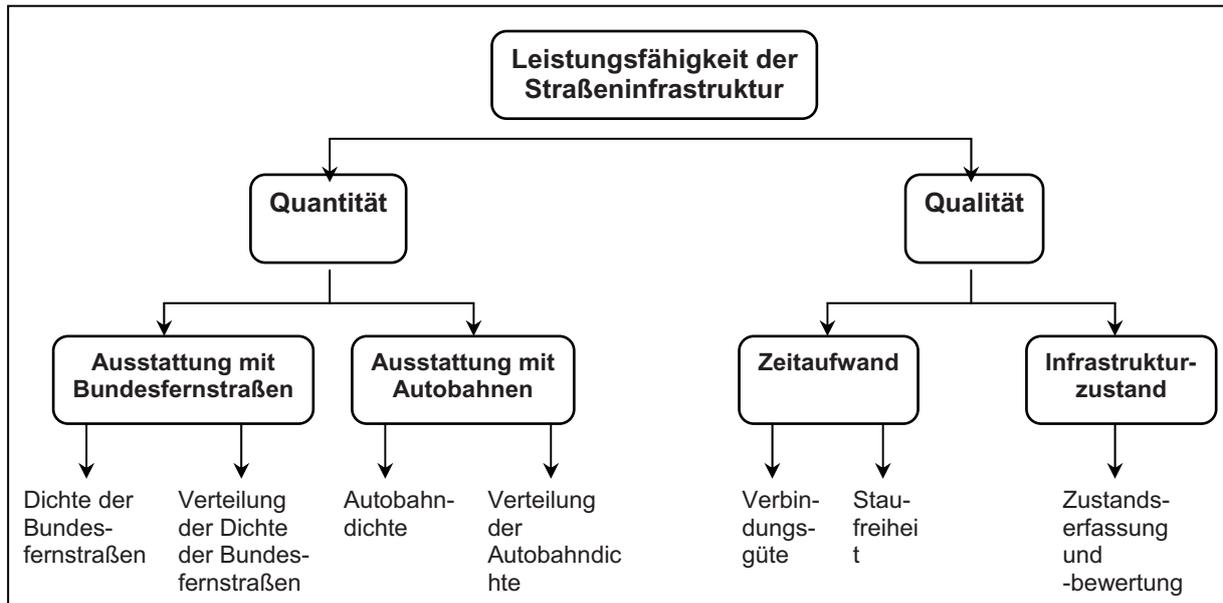
3 Leistungsfähigkeit der Straßeninfrastruktur

3.1 *Zustand der Bundesfernstraßen in Nordrhein-Westfalen*

Die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßen in Nordrhein-Westfalens lässt sich mit Hilfe verschiedener Indikatoren ermitteln, die im Rahmen des „Verkehrsinfrastruktur-Benchmarking Europa“ vom Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster in Zusammenarbeit mit dem Institut für Mobilitätsforschung im Jahre 2007 entwickelt wurden.³¹ Danach werden quantitative und qualitative Leistungsfähigkeitsindikatoren unterschieden. Die quantitativen Indikatoren umfassen die Ausstattung mit Bundesfernstraßen insgesamt sowie speziell für die Autobahnen. Zu den qualitativen Indikatoren rechnen der Zeitaufwand der Infrastrukturnutzung und der physische Zustand der Infrastruktur. Die quantitativen und qualitativen Indikatoren werden dann zum Zwecke der Messbarkeit operationalisiert, so dass ein mehrstufiges Indikatorensystem entsteht (Abbildung 4).

³¹ Vgl. Institut für Mobilitätsforschung (2007).

Abbildung 4: Indikatorensystem



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Institut für Mobilitätsforschung (2007)

3.1.1 Quantitative Indikatoren

Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich für 2008 eine quantitative Ausstattung mit Bundesfernstraßen von 7.072 km. Davon entfielen 2.186 km auf Bundesautobahnen, was einem Anteil am gesamtdeutschen Autobahnnetz von rund 17 % entspricht. Auf die Bundesstraßen entfielen mit 4.886 km rund 12 % des gesamten Bundesstraßennetzes.³² Bezieht man den Umfang des Bundesfernstraßennetzes auf die Fläche, erhält man mit der **Infrastrukturdichte** einen Indikator für die räumliche Erschließung. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich eine Dichte der Bundesfernstraßeninfrastruktur von 0,207 km Infrastruktur pro km² Fläche. Im Vergleich zur gesamten Bundesrepublik, die eine Infrastrukturdichte von 0,149 km/km² aufweist, liegt Nordrhein-Westfalen mit einem Unterschied von 58 m Infrastruktur pro km² Fläche deutlich über dem Durchschnitt. Das gilt auch für die Autobahnen. Hier weist Nordrhein-Westfalen eine Autobahndichte von 0,064 km/km² auf, während die gesamte Bundesrepublik Deutschland eine Autobahndichte von 0,034 km/km² aufweist. Auch im Vergleich zu fast allen europäischen Ländern verfügt Nordrhein-Westfalen über eine überdurchschnittlich hohe Autobahndichte (Tabelle 3)

³² Vgl. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2008), S. 88 ff.

Tabelle 3: Autobahndichten in Europa

Land / Staat	km/km ²
NRW	0,064
D	0,034
F	0,019
I	0,022
NL	0,075
S	0,004
UK	0,015
CH	0,033

Quelle: Eigene Berechnung sowie Berechnungen des Instituts für Mobilitätsforschung (2007)

Die Infrastrukturdichte gibt allerdings keine Auskunft darüber, ob die Straßeninfrastruktur sich auch dort befindet, wo sie am dringendsten benötigt wird, nämlich in den bevölkerungsreichsten Regionen des Landes. Erfassen lässt sich dies durch die **Verteilung der Bundesfernstraßeninfrastrukturdichte** als Verhältnis des mit dem Bevölkerungsanteil einer Region, im vorliegenden Fall eines Kreises, gewichteten Mittelwertes der Infrastrukturdichte dieses Kreises zum landesweiten Mittelwert der Infrastrukturdichte.³³ Die Formel zur Berechnung lautet:

$$V_l = \frac{\sum_r \frac{b_r}{B_l} \cdot \frac{i_r}{f_r}}{\frac{I_l}{F_l}}$$

V_l : Verhältnis zwischen dem mit der Bevölkerung gewichteten Mittel der Infrastrukturdichte und der Infrastrukturdichte auf Landesebene

B_l : Einwohner in Land l

B_r : Einwohner Region r

I_l : Infrastrukturmfang in Land l

i_r : Infrastrukturmfang in Region r

F_l : Fläche in Land l

f_r : Fläche in Region r

³³ Für Nordrhein-Westfalen wurde mit Daten zur Infrastruktur und Bevölkerung auf Kreisebene gerechnet, die im Wesentlichen den NUTS-III Regionen der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik der EU entsprechen, die zum länderübergreifenden Vergleich von Gebietseinheiten in den Mitgliedsstaaten entwickelt wurde.

Durch die Gewichtung des Zählers mit der Bevölkerung nimmt der Indikator für bevölkerungsreiche Regionen einen Wert von >1 an. D.h. stark besiedelte Regionen sind überdurchschnittlich mit Straßeninfrastruktur ausgestattet, was auf eine bedarfsgerechte Versorgung hinweist.³⁴ Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich eine Verteilung der Infrastrukturdichte bei Fernstraßen von 1,355. Im Vergleich zur Bundesrepublik, die einen Wert von 1,065 aufweist, zeigt sich, dass in Nordrhein-Westfalen die Bundesfernstraßen deutlich bedarfsgerechter verteilt sind. Das gilt auch im internationalen Vergleich. Hier weisen nur das Vereinigte Königreich und Schweden einen höheren Indikatorwert auf (Tabelle 4).³⁵ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass hier die überörtliche Straßeninfrastruktur untersucht wurde, die bis zu einem gewissen Maße auch Landesstraßen mit überregionaler Bedeutung beinhaltet und damit zu leichten Verzerrungen der Indikatorwerte führen kann.

Tabelle 4: Verteilung der überörtlichen Straßeninfrastrukturdichten in Europa

Land / Staat	Indikator
<i>NRW</i>	1,355
D	1,065
F	1,054
I	1,038
NL	1,076
S	1,746
UK	1,560
CH	1,306

Quelle: Eigene Berechnung sowie Berechnungen des Instituts für Mobilitätsforschung (2007)

Bei der **Verteilung der Autobahndichte** erreicht Nordrhein-Westfalen einen Indikatorwert von 1,823, was auf eine gute Versorgung bevölkerungsreicher Regionen im Land mit Autobahninfrastruktur hinweist. Auf europäischer Ebene werden nur für Schweden und das Vereinigte Königreich höhere Werte ermittelt, wo das Autobahnnetz in den Ballungsregionen stark ausgebaut ist (Tabelle 5).

³⁴ Vgl. Institut für Mobilitätsforschung (2007), S. 22.

³⁵ An dieser Stelle sei aber darauf hingewiesen, dass im Zuge der Studie des Instituts für Mobilitätsforschung die überörtliche Straßeninfrastruktur untersucht wurde, die bis zu einem gewissen Maße auch Landesstraßen mit überregionaler Bedeutung beinhaltet und damit zu leichten Verzerrungen der Indikatorwerte führen kann.

Tabelle 5: Verteilung der Autobahndichten in Europa

Land / Staat	Indikator
NRW	1,823
D	1,383
F	1,422
I	1,105
NL	1,206
S	3,985
UK	2,324
CH	1,274

Quelle: Eigene Berechnung sowie Berechnungen des Instituts für Mobilitätsforschung (2007)

Bezüglich der Verteilung der Infrastrukturdichte ist anzumerken, dass der Indikator eine rein nachfrageorientierte Ausprägung besitzt. Aus regionalpolitischen Überlegungen heraus könnte es allerdings auch von Vorteil sein, eine überdurchschnittliche Infrastrukturdichte auch zur Erschließung bevölkerungsschwacher Regionen vorzuhalten.³⁶

3.1.2 Qualitative Indikatoren

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass Nordrhein Westfalen quantitativ gut mit Bundesfernstraßen ausgestattet ist. Dieser Umstand lässt aber noch nicht den Schluss zu, dass bereits ausreichend Investitionen in das nordrhein-westfälische Bundesfernstraßennetz getätigt wurden. Quantitative Indikatoren sagen nichts darüber aus, ob und wie die vorhandene Straßeninfrastruktur faktisch genutzt werden kann, d.h. ob möglicherweise Beeinträchtigungen vorliegen. Dies wird mit Hilfe der qualitativen Indikatoren erfasst. Sie beschreiben Merkmale, denen die Nutzer große Bedeutung beimessen.³⁷ Da Straßeninfrastruktur letztlich der Raumüberwindung dient, gilt das besonders für den dabei entstehenden Zeitaufwand. Dieser drückt sich bei Netzinfrastrukturen in der Nutzungszeit und in Zeitverlusten aufgrund von Überlastungen und anderen Nutzungseinschränkungen aus.

³⁶ Vgl. Institut für Mobilitätsforschung (2007), S. 22.

³⁷ Vgl. u.a. McCarthy (2001), Quinet/ Vickerman (2004) und Deiss (2000), S. 47.

Indikator für die Nutzungszeit ist die **Verbindungsgüte**. Sie bezeichnet die durchschnittliche Geschwindigkeit der Raumüberwindung zwischen allen Regionen bzw. Kreisen eines Landes. Dabei wird angenommen, dass die Attraktivität der jeweiligen Zielregion bzw. des Zielkreises mit der Kürze der Fahrzeit und Größe der Bevölkerung zunimmt, da sich damit für die Nutzer der Straßeninfrastruktur die Handlungsoptionen erhöhen. Um Aussagen speziell über die Verbindungsgüte auf den nordrhein-westfälischen Bundesfernstraßen treffen zu können, werden wie in der Referenzstudie von 2007 interregionale Transportrelationen, die auf Teilabschnitten regionale Strecken berühren, nicht mit in die Berechnung einbezogen. Die Formel zur Berechnung lautet:

$$VG_l = \sum_r \frac{b_r}{B_l} \left(\frac{\sum_s b_s \exp(-\beta \cdot t_{rs}) \cdot d_{rs}}{\sum_s b_s \exp(-\beta \cdot t_{rs}) \cdot \frac{t_{rs}}{60}} \right)$$

VG_l : Verbindungsgüte in Land l

b_r : Einwohner in Ausgangsregion r

B_l : Einwohner in Land l

b_s : Einwohner in Zielregion s

t_{rs} : Reisezeit zwischen den Regionen r und s

d_{rs} : Luftlinienentfernung zwischen den Regionen r und s

β : Widerstandsparameter

Das Maß für die Verbindungsgüte ist die mittlere Luftliniengeschwindigkeit³⁸ für die Straßenverbindungen zwischen allen NUTS-III-Gebietseinheiten Nordrhein-Westfalens. Dabei ergibt sich die Luftliniengeschwindigkeit aus dem Verhältnis von Luftlinienentfernung zur realen Fahrzeit. Die Berechnungen wurden auf Grundlage von Luftdistanz- und Reisezeitmatrizen für die Verbindungen zwischen den Zentroiden aller NUTS-III-Gebiete von Spiekermann & Wegener Urban & Regional Research durchgeführt.³⁹ Die Reisezeitmatrizen enthalten zusätzlich eine Staukomponente, mit der dem Umstand Rechnung getragen wird, dass in Ballungsräumen mit hoher Bevölkerungsdichte die Durchschnittsgeschwindigkeiten aufgrund des höheren Verkehrsaufkommens niedriger sind als in anderen Regionen.

³⁸ Die Luftliniengeschwindigkeit definiert sich dabei als das Verhältnis aus Luftlinienentfernung zu realer Fahrzeit.

³⁹ Vgl. Spiekermann/ Wegener (2005).

Nordrhein-Westfalen weist bei der Verbindungsgüte eine relativ niedrige Durchschnittsgeschwindigkeit von 31,6 km/h auf und liegt damit um knapp 20 km/h unter dem Wert für die gesamte Bundesrepublik von 51,3 km/h. Auch international ist die Durchschnittsgeschwindigkeit in Nordrhein-Westfalen am geringsten (Tabelle 6).

Tabelle 6: Verbindungsgüten in Europa

Land / Staat	km/h
<i>NRW</i>	31,6
D	51,3
F	61,0
I	58,4
NL	41,6
S	50,9
UK	41,4
CH	40,2

Quelle: Eigene Berechnung sowie Berechnungen des Instituts für Mobilitätsforschung (2007)

Der Indikator Verbindungsgüte zeigt, dass der **Zeitaufwand der Infrastrukturnutzung** in Nordrhein-Westfalen sowohl im Vergleich zur Bundesrepublik als auch zu anderen europäischen Ländern vergleichsweise hoch ist. Ursächlich hierfür dürfte das bereits angesprochene hohe Verkehrsaufkommen in Agglomerationsräumen sein, das mit einer Beeinträchtigung der Straßeninfrastrukturnutzung durch Überlastungen einhergeht. Die im Indikator Verbindungsgüte enthaltene Staukomponente ist hypothetischer Art und sagt nichts über die tatsächliche Staubebelastung aus. Um die Staufreiheit bzw. Staubebelastung auf der disaggregierten Landesebene erfassen zu können, werden im Folgenden die Staubebelastungen im Jahr 2007 auf ausgewählten Strecken des nordrhein-westfälischen Autobahnnetzes betrachtet, die für die alltägliche Mobilität, insbesondere für Transit- und Pendlerverkehre relevant sind.⁴⁰ Danach kam es 2007 auf 1.276 Autobahnabschnitten zu 61.139 Stauvorfällen mit einer Gesamtstaudauer von 103.272 Stunden. Von diesen Streckenabschnitten sind allerdings nur jene zu berücksichtigen, deren Leistungsfähigkeit auch spürbar beeinträchtigt ist. D.h. in die weitere Analyse werden nur Streckenabschnitte einbezogen, die eine

⁴⁰ Die Staudaten basieren auf der Datenbank „Verkehrsstörungen auf Bundesautobahnen in NRW“ der Bezirksregierung Arnsberg für das Jahr 2007.

Jahresgesamstaudauer von mehr als 260 Stunden aufweisen. Hierbei wurde unterstellt, dass es auf jedem Abschnitt im Jahresdurchschnitt zu einer werktäglichen Staubbelastung von mindestens einer Stunde gekommen ist.

Insgesamt 104 Streckenabschnitte entsprechen diesem Plausibilitätsmaß und führten zusammen zu 5.3724 Stunden Jahresgesamstaudauer, was einer durchschnittlichen Staudauer von 516 Stunden pro Streckenabschnitt entspricht. Bei detaillierter Betrachtung zeigt sich, dass die Strecken mit der höchsten Belastung erwartungsgemäß in den bevölkerungsreichsten Regionen zu finden sind. Die stärksten Staubbelastungen fanden sich auf dem Autobahnring um Köln (z. B. A1 Köln-Bocklemünd – Köln-Lövenich: 2.360 Stunden) und im Ruhrgebiet auf dem Ruhrschnellweg (z. B. A40 Essen-Kray – Gelsenkirchen-Süd: 1.048 Stunden). Zu beachten ist dabei natürlich, dass gegenwärtige Baumaßnahmen, wie z. B. auf der A1 zwischen Köln-Bocklemünd und Köln-Lövenich, zu Rückstauungen führen können.

Tabelle 7: Die zehn Strecken mit den höchsten Staubbelastungen in Nordrhein-Westfalen

Autobahn	Von	Nach	Staudauer 2007 in h
A1	Köln-Bocklemünd	Köln-Lövenich	2.360
A3	Köln-Mülheim	Köln-Dellbrück	2.146
A3	Leverkusen	Köln-Mülheim	2.021
A3	Heumar	Köln-Ost	1.582
A1	Köln-Nord	Köln-Bocklemünd	1.551
A3	Königsforst	Heumar	1.223
A40	Essen-Kray	Gelsenkirchen-Süd	1.048
A1	Köln-Lövenich	Köln-West	971
A40	Dückerweg	Bochum-Wattenscheid	888
A1	Köln-Niehl	Köln-Nord	878

Quelle: Eigene Berechnung auf Datengrundlage der Bezirksregierung Arnsberg

Betrachtet man neben der Staudauer die Fahrzeuge, die innerhalb von 24 Stunden einen Streckenabschnitt befahren, so wurden die 104 ausgewählten Abschnitte im Durchschnitt täglich von 92.000 Fahrzeugen befahren.⁴¹ Geht man von einer Gleichverteilung der Fahrleistung über den Tag aus, so ergibt sich eine stündliche durchschnittliche Verkehrsstärke von rund 3.833 Kfz/h. Legt man die Qualitätsstufen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zugrunde, so bedeutet

⁴¹ Die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke pro Autobahnabschnitt wurde zuletzt in der „Verkehrszählung 2005“ von der Bundesanstalt für Straßenwesen erhoben.

eine solche Verkehrsstärke für die Straßeninfrastruktur die Qualitätsstufe C. Sie steht für eine spürbare Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit.⁴² Unterstellt man, dass das Verkehrsaufkommen verstärkt am Tag, also zwischen 6:00 Uhr und 22:00 Uhr und damit innerhalb von 16 Stunden auftritt, so ergibt sich eine stündliche durchschnittliche Verkehrsstärke von 5.750 Kfz/h und eine Einteilung in die Qualitätsstufe F, die einen Überhang der Verkehrsnachfrage und damit eine Überlastung der Kapazität ausweist.

Der **Auslastungsgrad** der 104 ausgewählten Strecken drückt das Verhältnis der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke zur Kapazität bzw. der täglichen Durchleitungsfähigkeit an Fahrzeugen eines Streckenabschnitts aus. Diese Kapazitätskennzahlen lassen sich, differenziert nach Anzahl der Fahrbahnen und Anteil des schweren Güterverkehrs, allgemein anerkannten Kapazitätstabellen entnehmen.⁴³ In Bezug auf die 104 erwähnten Strecken ergibt sich bei einer gesamten durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke von 9.385.500 Kfz/24h und einer Gesamtkapazität von 11.092.800 Kfz/24h ein Auslastungsgrad von rund **84 %**. Diese Berechnung geht allerdings von einer Gleichverteilung der Verkehrsströme im Tagesverlauf aus. Legt man wiederum 16 Stunden zwischen 06.00 und 22:00 Uhr zugrunde, ergibt sich ein durchschnittlicher Auslastungsgrad von rund **130 %**, bei der Verteilung des Verkehrs auf den Zeitraum zwischen 06:00 Uhr und 18:00 Uhr, also auf 12 Stunden, sogar von **173 %**. Einen Überblick über die Auslastungsgrade der zehn Autobahnabschnitte mit der höchsten Staubebelastung bietet Tabelle 8.

⁴² Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001), S. 2 -12 und S. 3 – 17. Unterstellt wurden Autobahnen mit dreistreifigen Richtungsfahrbahnen innerhalb von Ballungsgebieten.

⁴³ Diese Tabellen finden sich im „Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001). Es wurde bei der Berechnung von Verkehr innerhalb von Ballungsgebieten ausgegangen und der Anteil des Schwerlastverkehrs auf- bzw. abgerundet. Weiterhin wurde eine allgemeine Längsneigung der Fahrbahn von $\leq 2\%$ gewählt, was als eine ebene Fahrbahn gewertet werden kann. Bei größeren Steigungen der Fahrbahn ergeben sich Kapazitätseinbußen z.B. aufgrund geringerer Durchschnittsgeschwindigkeiten des Güterverkehrs.

Tabelle 8: Die Auslastungsgrade der zehn Strecken mit den höchsten Staabelastungen in Nordrhein-Westfalen

Autobahn	Von	Nach	Auslastung Kfz/24h	Auslastung Kfz/16h	Auslastung Kfz/12h
A1	Köln-Bocklemünd	Köln-Lövenich	82%	123%	164%
A3	Köln-Mülheim	Köln-Dellbrück	122%	183%	217%
A3	Leverkusen	Köln-Mülheim	111%	167%	223%
A3	Heumar	Köln-Ost	111%	167%	223%
A1	Köln-Nord	Köln-Bocklemünd	72%	108%	144%
A3	Königsforst	Heumar	71%	107%	143%
A40	Essen-Kray	Gelsenkirchen-Süd	83%	125%	167%
A1	Köln-Lövenich	Köln-West	90%	135%	181%
A40	Dückerweg	Bochum-Wattenscheid	90%	135%	181%
A1	Köln-Niehl	Köln-Nord	74%	111%	148%

Quelle: Eigene Berechnung

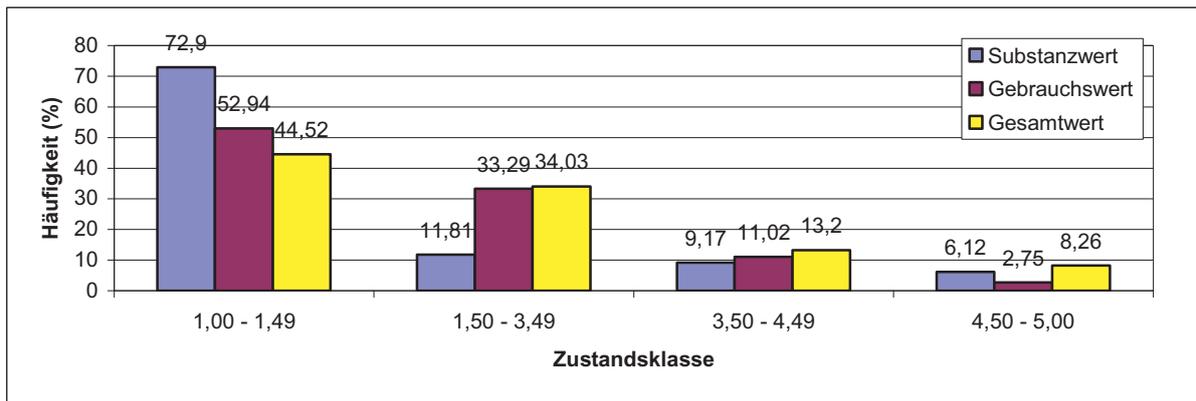
Ein weiterer Indikator für die Qualität der Straßeninfrastruktur ist ihr **physischer Zustand**. Im Allgemeinen wird zu seiner Erfassung der Modernitätsgrad, d.h. das Verhältnis von Brutto- und Nettoanlagevermögen herangezogen. Angaben dazu sind allerdings nur in hochaggregierter Form und nicht auf der Landesebene für Nordrhein-Westfalen verfügbar, weshalb im Weiteren der physische Zustand der Bundesfernstraßen anhand der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) erfasst wird, die der Landesbetrieb Straßenbau NRW in den Jahren 2002 und 2003 durchgeführt hat. Dabei wurden physikalische Merkmale der Bundesautobahnen und Bundesstraßen erfasst und auf einer Notenskala, die sich am **Schulnotensystem** orientiert, bewertet. Auf der Skala lassen sich **vier Klassen** unterscheiden: Die erste Klasse (Note 1,00 bis 1,49) beschreibt einen sehr guten Zustand, die zweite Klasse (Note 1,50 bis 3,49) beschreibt einen guten bis befriedigenden Zustand. Die Note

3,50 oder schlechter fungiert als Warngröße, dessen Erreichen bzw. Unterschreiten eine genauere Untersuchung der Zustandsverschlechterung und eine Planung von geeigneten Gegenmaßnahmen nach sich zieht. Als Schwellenwert für die Ausführung der Gegenmaßnahmen im Sinne von Erhaltungsmaßnahmen oder Verkehrsbeschränkungen dient die Note 4,50 oder schlechter.

Die Notenskala unterscheidet für jede Note drei Werte, die sich aus verschiedenen Zustandsmerkmalen ergeben: den Substanzwert, den Gebrauchswert und den Gesamtwert. Der **Substanzwert** bildet die Ebenheitsmerkmale Risse und Flickstellen ab und beschreibt damit die „Anforderungsgerechtigkeit“ der Bausubstanz. Der aus Unebenheiten, Spurrillen und Griffigkeit errechnete **Gebrauchswert** stellt die zustandsbedingten Auswirkungen auf Befahrbarkeit und Verkehrssicherheit und damit die Angebotsqualität der Straßeninfrastruktur dar. Beide Werte werden zu einem Gesamtwert aggregiert. Die prozentualen Häufigkeiten der Werte in den einzelnen Klassen geben den Zustand der Bundesfernstraßeninfrastruktur getrennt nach Autobahnen und Bundesfernstraßen an.

Für Nordrhein-Westfalen liegen derzeit nur Zahlen der Zustandserfassung und -bewertung von 2002 für Autobahnen bzw. von 2003 für Bundesstraßen vor. Für den Vergleich mit Zahlen der gesamten Bundesrepublik aus dem Jahr 2006 wird angenommen, dass sich der Zustand der nordrhein-westfälischen Straßen im Zeitraum dazwischen nicht wesentlich verändert hat. Im Jahr 2002 befanden sich 44,52 % der Bundesautobahnen in Nordrhein-Westfalen, gemessen am **Gesamtwert**, in der ersten Zustandsklasse, 34,03 % entsprachen der zweiten Zustandsklasse. Den Warnwert von 3,50 erreichten bzw. überschritten 13,2 % der Autobahnen und gehörten damit zur dritten Zustandsklasse. Stark erhaltungsbedürftig und mit einem Wert von 4,50 oder schlechter waren 8,26 % der Autobahnen (Abbildung 5).

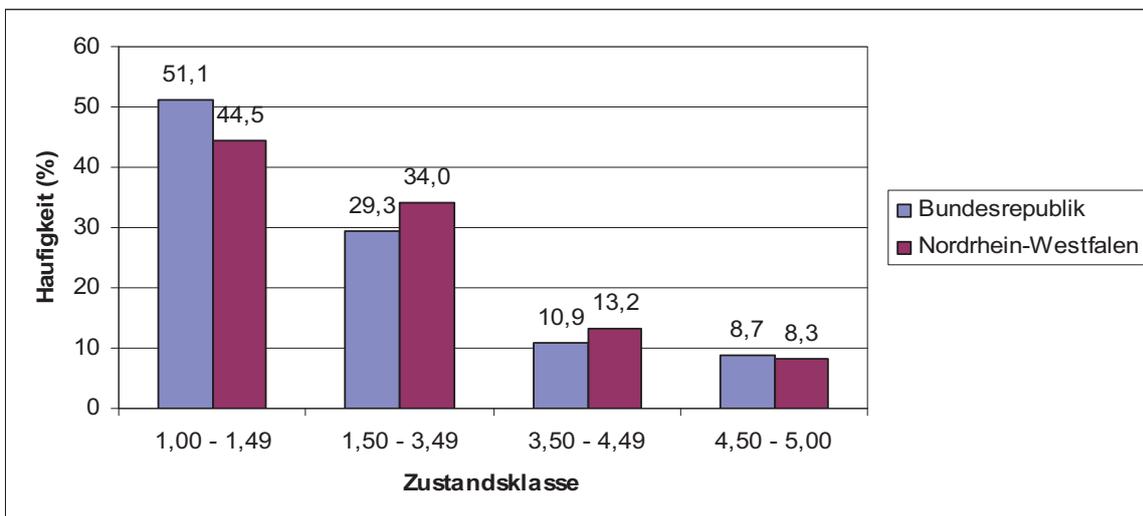
Abbildung 5: Zustandserfassung und -bewertung auf Autobahnen in Nordrhein-Westfalen 2002



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Zustandserfassung und -bewertung vom Landesbetrieb Straßenbau NRW

Die Ergebnisse zeigen, dass 21,46 % des Gesamtwertes der Bundesautobahnen in Nordrhein-Westfalen latenten oder akuten Erhaltungsbedarf aufweisen. Im Vergleich zu den Gesamtwerten des Bundesautobahnnetzes der gesamten Bundesrepublik schneidet Nordrhein-Westfalen schlechter ab. Der Gesamtwert der Autobahnen liegt unter dem Durchschnitt (Abbildung 6)

Abbildung 6: Gesamtwert der Zustandserfassung und -bewertung auf Autobahnen in der Bundesrepublik Deutschland 2006

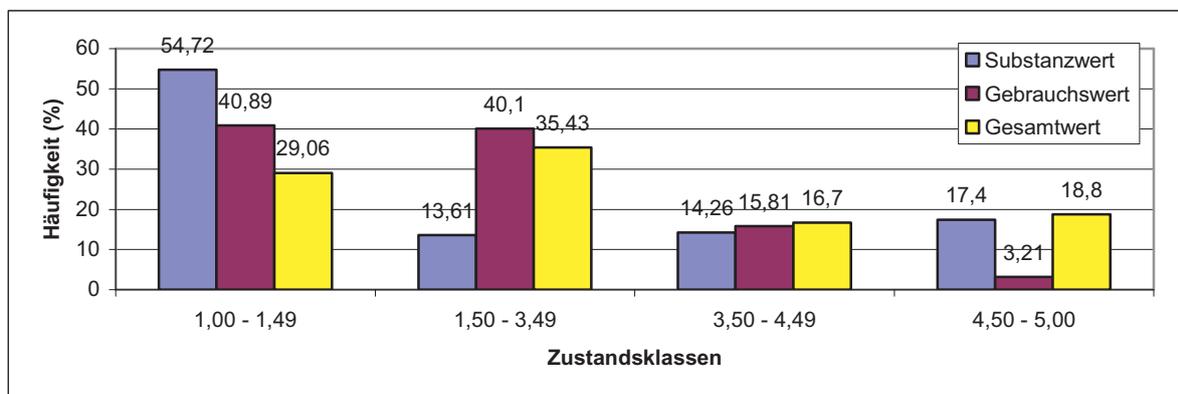


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), S. 14

Im Vergleich zu den Autobahnen ist der Zustand der **Bundesstraßen** in Nordrhein-Westfalen schlechter. In der Untersuchung von 2003 erreichten nur 29,06 % der Strecken im Gesamtwert die Zustandsklasse eins. In die zweite Zustandsklasse

wurden 35,43 % eingestuft und auf die Klasse über dem Warnwert entfielen 16,70 % der Bundesstraßen. 18,80 % wurden mit der schlechtesten Kategorie benotet (Abbildung 7).

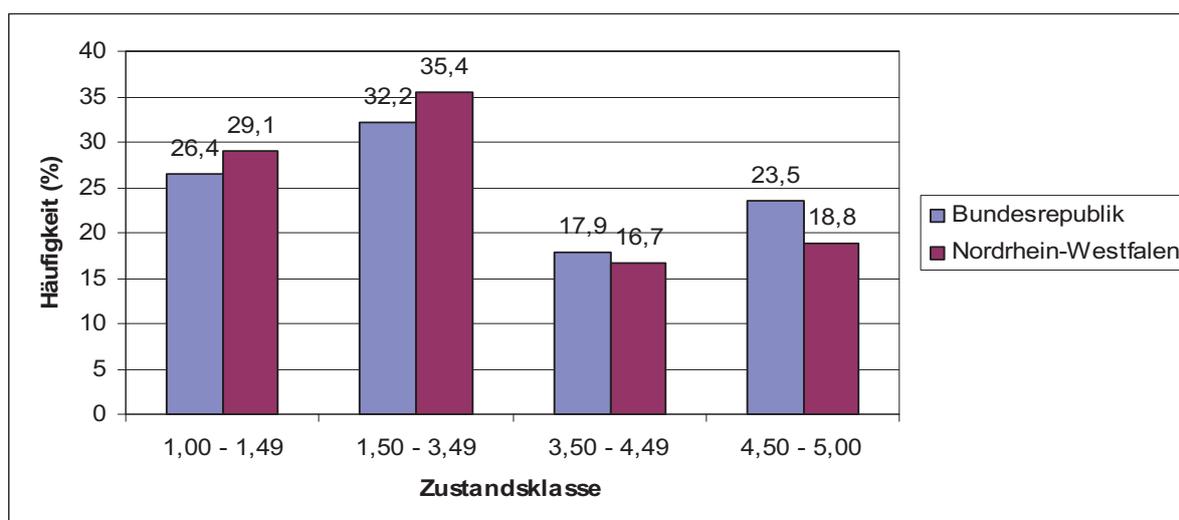
Abbildung 7: Zustandserfassung und -bewertung auf Bundesstraßen in Nordrhein-Westfalen 2003



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Zustandserfassung und -bewertung vom Landesbetrieb Straßenbau NRW

Insgesamt ergibt sich bei den Bundesstraßen ein Anteil mit latentem oder akutem Erhaltungsbedarf von 35,50 %. Im bundesdeutschen Vergleich liegt der Zustand, gemessen an den Gesamtwerten der nordrhein-westfälischen Bundesstraßen, allerdings leicht über dem Durchschnitt (Abbildung 8).

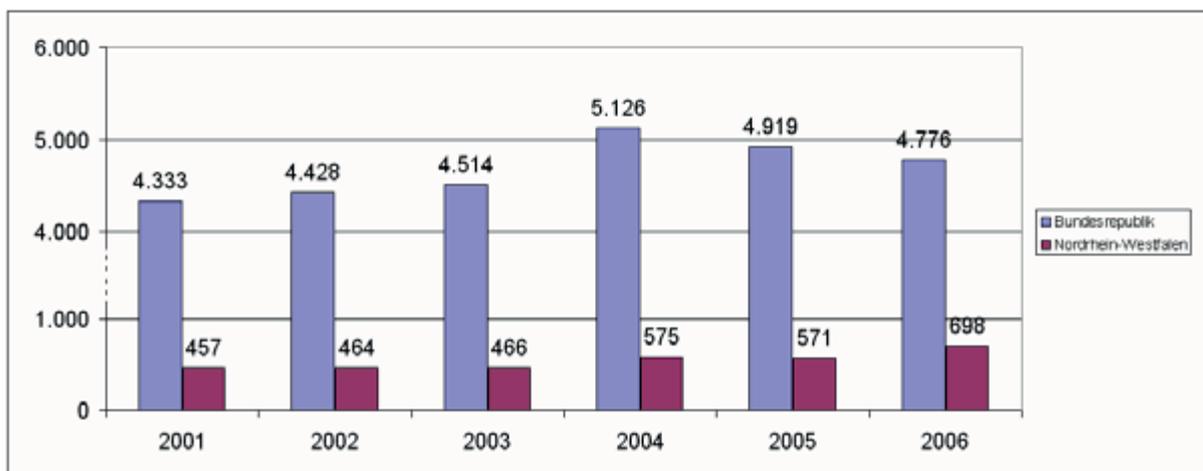
Abbildung 8: Gesamtwert der Zustandserfassung und -bewertung auf Bundesstraßen in der Bundesrepublik Deutschland 2004



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), S. 14

Da die Erhebungen zum Zustand der Bundesfernstraßen in Nordrhein-Westfalen bereits mehrere Jahre zurückliegen, ist nicht auszuschließen, dass mittlerweile weitere Verschlechterungen eingetreten sind. Dafür spricht zumindest die Investitionsentwicklung der letzten Jahre (Abbildung 9). Zwar ist der Umfang der Investitionen seit 2001 sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene leicht angestiegen, darin sind aber neben Neubau- und Ausbaumaßnahmen auch alle Erhaltungsmaßnahmen enthalten, so dass weiterhin von einer nachhaltigen Unterfinanzierung ausgegangen werden muss. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Bauwerke wie z. B. Brücken, die auch zur Bundesfernstraßeninfrastruktur gehören, in solchen Untersuchungen überhaupt nicht berücksichtigt werden und davon ausgegangen werden muss, dass aufgrund der verstärkten Bauaktivitäten in den 1970er Jahren heute für eine Vielzahl dieser Bauwerke ebenfalls starker Erhaltungsbedarf besteht.

Abbildung 9: Entwicklung der investiven Ausgaben für Bundesfernstraßen



Quelle: Eigene Darstellung

In einer Stellungnahme der Bundesregierung im Deutschen Bundestag aus dem Jahr 2005 wird für Nordrhein-Westfalen eine Zuweisung jährlicher Investitionsmittel für Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen von 425 Mio. € p.a. festgelegt, was einem Anteil von 16 % am Bedarfsplan des Bundes für die Bundesfernstraßen entspricht.⁴⁴ Bereits seit 1991 wurde diese Summe allerdings nie erreicht. Das dürfte sich auch für die Zukunft nicht ändern. Im Gegenteil weist der Investitionsrahmenplan bis 2010 für Nordrhein-Westfalen 3,4 Mrd. € vom gesamten Investitionsvolumen für die

⁴⁴ Vgl. Deutsche Bundesregierung (2005).

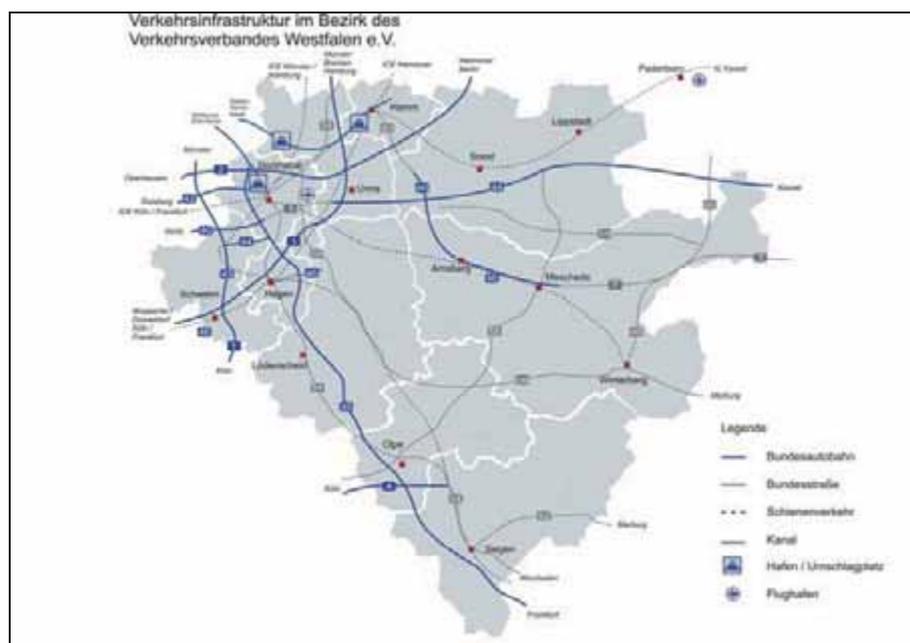
Bundesfernstraßen in Höhe von 22,9 Mrd. € aus, was einem Anteil von rund 14,9 % entspricht.⁴⁵

3.2. Zustand und Bedeutung der Straßeninfrastruktur im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.

3.2.1. Infrastrukturausstattung

Das Verbandsgebiet verfügt verkehrsträgerübergreifend über eine vielfältige Verkehrsinfrastruktur mit allen Verkehrsträgern mit Ausnahme der Seeschifffahrt (Abbildung 10). Die Straßeninfrastruktur stellt gemessen an den Verkehrsleistungen das Rückgrat für den Personen- sowie den Güterverkehr dar und steht daher im Fokus dieser Untersuchung. Was für die Straßeninfrastruktur allein bereits gilt, gilt in besonderem Maße für das Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsträger. Der Nutzen der Infrastruktur ist umso größer, je größer das Netz ist und auch je besser die Netze der einzelnen Verkehrsträger miteinander verbunden sind.

Abbildung 10: Verkehrsinfrastruktur im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.



Quelle: Eigene Darstellung

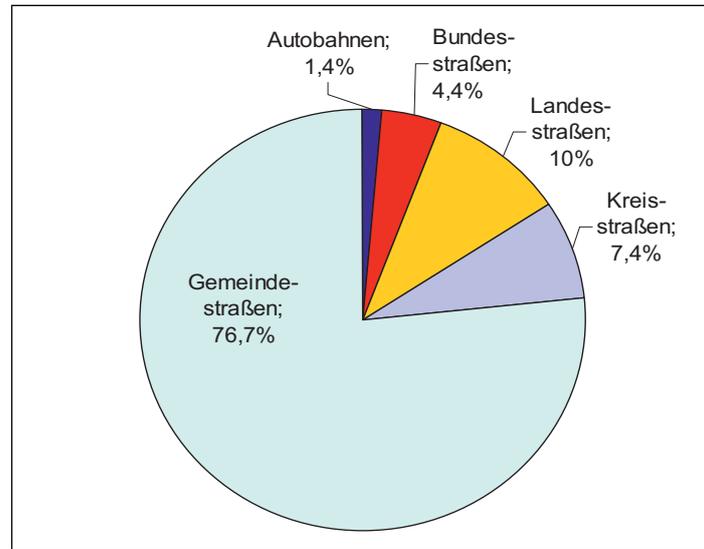
⁴⁵ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007).

Der Nordwesten (Raum Dortmund) ist über die Kanalhäfen Dortmund (Dortmund-Ems-Kanal), Hamm und Lünen (Datteln-Hamm-Kanal) an das westdeutsche Kanalnetz sowie den Rhein angebunden. Das Containerterminal im Dortmunder Hafen mit seinem trimodalen Umschlagspunkt übernimmt eine wichtige Bündelungsfunktion für die Seehafenhinterlandverkehre der ARA-Häfen. Das dichte Schienennetz bildet für den Güterverkehr eine wesentliche Säule in der Logistikkette. Im gesamten Verbandsgebiet finden sich verschiedene Umschlagspunkte zwischen „Schiene“ und „Straße“. Die Hauptbahnhöfe Hagen, Hamm und Dortmund sind Haltepunkte des nationalen und internationalen Personenfernverkehrs. 10 ICE/IC-Linien kreuzen das Verbandsgebiet. Auch im Bereich des Luftverkehrs verfügt das Verbandsgebiet über eine diversifizierte Infrastruktur, die jeweils gut an das überörtliche Verkehrsnetz angeschlossen ist.

Das Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. ist über die Autobahnen A 1 und A 2 sowohl in Nord-Süd- als auch in Ost-West-Richtung an zwei international bedeutsame Verkehrsachsen angebunden. Am Kamener Kreuz begegnen sich diese beiden Magistralen. Das Verbandsgebiet ist weiterhin durch die Autobahnen A 44 (Dortmund - Kassel) und A 45 (Dortmund - Frankfurt) an das Fernstraßennetz angebunden. Die A 45 verknüpft die Region darüber hinaus mit dem Rhein-Main-Gebiet und mit dem gesamten süddeutschen Raum. Wichtige Verbindungen bestehen ferner mit der A 40 in Richtung Westen sowie die Teile der A 46 als West-Ost-Verbindung des Sauerlandes. Neben den Autobahnen steht der Region ein Netz an Bundes- und Landesstraßen zur Verfügung, die z. T. in autobahnähnlicher Qualität ausgebaut sind (s. B 1, B 236 oder B 54).

Insgesamt verfügt das Gebiet des Verkehrsverbandes - wie Abbildung 11 zeigt - über 26.845 km Straßen. Der größte Anteil von fast 77 % entfällt auf das kommunale Straßennetz, gefolgt vom Landesstraßennetz (10 %). Lediglich rund 6 % (1.581 km) entfallen auf die Bundesfernstraßen. Dies entspricht in etwa auch den Anteilen, die in NRW insgesamt zu finden sind. Die Übersicht zeigt auch, dass rund 19 % des Straßennetzes und **22 % des Bundesfernstraßennetzes von NRW im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. zu finden sind.**

Abbildung 11: Anteile der Straßenklassen im Bezirk des Verkehrsverbandes Westfalen e.V.



Gesamtlänge: 26.845 km

Gesamtlänge in NRW: 139.180 km

Quelle: Eigene Darstellung

3.2.2. Qualität und Bedeutung der Straßeninfrastruktur

Die Erkenntnisse über die Infrastrukturausstattung aus dem vorangehenden Abschnitt geben einen guten ersten Einblick. Eine umfassende Beurteilung über die Qualität der Infrastruktur wird erst anhand weiterer Vergleichsparameter möglich. Auf Indikatoren wie die Verbindungsgüte oder die Verteilung der Autobahndichte wird verzichtet, weil die Parameter für die Größe des Verbandsgebietes ungeeignet sind. Sie werden für Vergleiche größerer Gebietseinheiten eingesetzt. Stattdessen konzentriert sich die Betrachtung auf die Qualität der Infrastruktur gemessen an der geografischen Größe und dem Kfz-Bestand im Vergleich zu Gesamt-NRW.

Das Gebiet des Verkehrsverbandes erstreckt sich über eine Fläche von 7.805 km². Daraus ergibt sich eine Infrastrukturdichte von 0,21 km Bundesfernstraßen auf jedem Quadratkilometer Verbandsgebiet. Damit ist das Verbandsgebiet geringfügig schlechter ausgestattet als andere Landesteile. Im Durchschnitt ist man in NRW um fast 4 % besser ausgestattet. Deutlich stärker tritt diese Benachteiligung auf, wenn man auch die übrigen Straßenkategorien in den Vergleich mit einbezieht. **Bezogen**

auf die gesamte Infrastrukturausstattung über alle Straßenkategorien ist das Verbandsgebiet um rund 16 % schlechter ausgestattet als der nordrhein-westfälische Durchschnitt.

Als weiterer Parameter soll der Kfz-Bestand Aufschluss über die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur geben. Im Verbandsgebiet sind über 1,8 Mio. Pkw und über 85.000 Lkw registriert⁴⁶. Seit 1995 sind im Verbandsgebiet die Zulassungszahlen der Pkw um 11 % und der Lkw um 20 % angestiegen. Zusätzlich zur Anzahl der Kfz haben sich vor allem bei den Lkw auch die zurückgelegten Kilometer pro Lkw erhöht⁴⁷, was die Belastung des ohnehin infrastrukturell unterausgestatteten Verbandsgebietes noch einmal erhöht. Da die Bundesfernstraßeninfrastruktur in NRW seit 1995 mehr gewachsen ist⁴⁸, muss eine stetige Verschlechterung der Leistungsfähigkeit konstatiert werden.

Auf Basis der Zulassungszahlen kann eine Betrachtung pro Nutzungseinheit der Straßeninfrastruktur vorgenommen werden, d. h. es wird die Frage beantwortet, wie viele Kfz sich einen Kilometer Straße teilen müssen. **Täglich sind dies über 1.100 Pkw und zusätzlich 54 Lkw (Tabelle 9), die sich einen Kilometer Bundesfernstraße teilen müssen. Damit ist die Länge der aneinander gereihten Kfz bereits um ein Mehrfaches länger als die zur Verfügung stehende Infrastruktur.** Eine generelle Überlastung kann zwar nur für den unwahrscheinlichen Fall einer gleichzeitigen Nutzung unterstellt werden. Dafür sind in dieser Statistik die Zahlen der Transitnutzer der heimischen Infrastruktur noch nicht erfasst. Allein die Verkehrsleistung der ausländischen Lkw auf deutschen Straßen hat sich zwischen 1997 und 2007 mehr als verdoppelt⁴⁹.

Die verglichenen Parameter zeichnen ein differenziertes Bild von der Qualität der Verkehrsinfrastruktur im Verbandsgebiet. Im Vergleich mit NRW ist man im Verkehrsverband Westfalen e.V. überwiegend schlechter ausgestattet. Generell

⁴⁶ Stichtag 1.1.2007; Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW.

⁴⁷ Entwicklung der Fahrleistungen von Sattelzügen in der BRD zwischen 1995 und 2006: +67 %. Zunahme der Zulassungszahlen von Sattelzügen rund + 47 %. Quelle: ADAC.

⁴⁸ Veränderung der Netzlängen der Bundesfernstraßen in NRW zwischen 1995 und 2007 = -,09 %; Quelle: MBV NRW

⁴⁹ Zunahme der Verkehrsleistung ausländischer Lkw in Mrd. Tonnenkilometern zwischen 1997 und 2007: 102 %; Quelle: LDS, Eigene Berechnung.

besteht im Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. sowie auch in ganz NRW ein Nachholbedarf für die Infrastrukturausstattung!

Tabelle 9: Vergleichsparameter für die Verkehrsinfrastrukturausstattung

	Gebiet Verkehrsverband Westfalen e.V.	NRW
Gesamtlänge der Straßen (in km)	26.845	139.180
Gesamtlänge der Bundesfernstraßen (in km)	1.581	7.177
Fläche (in km ²)	7.805	34.086
Infrastrukturdichte aller Straßenkategorien (pro km ²)	3,44	4,08
Infrastrukturdichte der Bundesfernstraßen (pro km ²)	0,203	0,211
Anzahl Pkw (2007 in Stück)	1.817.790	9.933.000
Anzahl Lkw (2007 in Stück)	85.451	506.000
Nutzerdichte auf allen Straßenkategorien (Anzahl Pkw pro km)	68	71
Nutzerdichte auf allen Straßenkategorien (Anzahl Lkw pro km)	3	4
Nutzerdichte auf den Bundesfernstraßen (Anzahl Pkw pro km)	1.150	1.384
Nutzerdichte auf den Bundesfernstraßen (Anzahl Lkw pro km)	54	71

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW und des Landesvermessungsamtes NRW

Insbesondere die Bundesfernstraßen sind Lebensadern für die wirtschaftliche Entwicklung in dieser Region. Der Anstieg der Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr von über 50 %⁵⁰ bedeutet für das Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. nicht nur eine Belastung durch mehr Verkehr, sondern ist auch Abbild einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in dieser Region. Die überregionale Straßeninfrastruktur hat für das Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e.V. nicht nur Transitfunktion, sondern sichert die optimale Anbindung an ganz Europa, was beispielsweise durch die verstärkten Aktivitäten verkehrsaffiner Wirtschaftsbereiche festzustellen ist.

⁵⁰ Zunahme der Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr in Mrd. Tonnenkilometern zwischen 1997 und 2007: 54,5 %; Quelle: LDS, Eigene Berechnung.

Ein Lkw kann aus dieser Region jede andere bedeutende Wirtschaftsregion in Europa innerhalb von 48 Stunden erreichen⁵¹, Verkehrsstörungen nicht berücksichtigt. Der Straßengüterverkehr hat häufig Ziel oder Quelle in dieser Region. Eine Untersuchung des Verkehrsverbandes hat ergeben, dass zum Beispiel in der Stahlindustrie 21 % der innerhalb Deutschlands transportierten Stahltonnage Ziel oder Quelle im Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. haben⁵². Das entspricht fast 1,6 Mio. Lkw-Bewegungen allein in dieser Branche.

In den letzten Jahren hat sich die besonders verkehrsauffine Logistikwirtschaft zu einem Schwerpunkt der Region, insbesondere in den Städten Dortmund, Hamm und dem Kreis Unna, entwickelt. Allein in diesem Teilgebiet werden in der Logistikwirtschaft über 26.000 Beschäftigte gezählt⁵³. Damit ist weit mehr als jeder zehnte Beschäftigte in der Logistikwirtschaft im Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. zu finden. Die Prognos AG hat aus einer deutschlandweiten Untersuchung von 439 Kreisen und kreisfreien Städten eine Rangliste der Logistikstandorte erstellt. Für die Dynamik der Entwicklung der Logistikwirtschaft schneiden der Kreis Unna mit Rang fünf und die Stadt Hamm mit Rang zwölf ab⁵⁴.

Aufgrund dieser Ergebnisse muss davon ausgegangen werden, dass diese Region auch in Zukunft ein überproportionales Wachstum in der Logistikwirtschaft verzeichnen kann. Dies bleibt wiederum nicht ohne Folgen für die Auslastung der Verkehrsinfrastruktur. Deutschlandweit soll der Straßengüterverkehr bis 2025 noch einmal um rund 80 % wachsen⁵⁵. Hieran wird das Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e.V. überproportional partizipieren, so dass mit einer Verdoppelung des Güterkraftverkehrs in dieser Region zu rechnen ist.

⁵¹ Vgl. Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.), Kompetenzatlas Logistik (2005), S.8.

⁵² Vgl. Verkehrsverband Westfalen e.V. (Hrsg.), „Standortentscheidungen für Logistikobjekte“ von SCI Verkehr GmbH (2004), S.29.

⁵³ SVB zum 30.06.2006; Vgl. Prognos AG (2007), „Ansiedlungsorientierte Branchenkompetenzen in Nordrhein-Westfalen“.

⁵⁴ Gemessen an der Beschäftigungsentwicklung 2001 – 2006; Vgl. Prognos AG (2007)

„Ansiedlungsorientierte Branchenkompetenzen in Nordrhein-Westfalen“.

⁵⁵ Nach einer Prognose des BMVBS (2007) soll die Verkehrsleistung des Straßengüterverkehrs um 79 % zunehmen.

Allerdings ist es bereits aktuell auf den Hauptachsen des Fernverkehrs im Verbandsgebiet keine Seltenheit, dass bereits jedes fünfte Fahrzeug ein Lkw ist⁵⁶. Ein weiterer Anstieg allein des Lkw-Anteils ist teilweise nicht mehr zu verkraften. Dies gilt insbesondere für die noch vierstreifigen Autobahnen wie beispielsweise die A 45. Einer Prognose für das Jahr 2020 zu Folge, sind ohne Ausbau dann in weiten Teilabschnitten Verkehrsqualitäten der beiden schlechtesten Qualitätsstufen (QSV) zu erwarten⁵⁷. Allein ein durchgängiger sechsstreifiger Ausbau der A 45 von Dortmund bis Gießen hat nach einer Untersuchung des Verkehrsverbandes ein geschätztes Investitionsvolumen von 1,4 Mrd. Euro⁵⁸. Die im vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplanes enthaltenen Autobahnabschnitte sind bereits in Abzug gebracht worden. **Der Bundesverkehrswegeplan deckt damit nur einen Teil des tatsächlichen Investitionsbedarfes ab.** Es kann unterstellt werden, dass dies auch für andere Landesteile gilt.

An den Bundesautobahnen lässt sich aufgrund der guten Datenlage relativ gut ablesen, dass auf wichtigen Hauptverkehrsachsen nur noch wenige Jahre bis zum Verkehrskollaps verbleiben und dringender Handlungsbedarf besteht. **Dieser Handlungsbedarf besteht ebenso für die nachgeordneten Netze der Bundes- und Landes und Kommunalstraßen, die in derselben Qualität vorliegen sollten, um die Abwicklung der Ziel- und Quellverkehre gewährleisten zu können.** Allein das IKEA-Europalager in Dortmund induziert täglich weit über 1.000 Lkw-Bewegungen, die über das örtliche und überörtliche Straßennetz zur A 2 geführt werden müssen. Ähnliche Verkehrsmengen gelten für die verschiedenen Großbrauereien⁵⁹ im Sauerland, die einen deutlich längeren Weg auf den nachgeordneten Netzen bis zum Anschluss an das Bundesfernstraßennetz zurücklegen müssen.

In Südwestfalen ist die Anbindung an das Autobahnnetz derart schlecht, dass sogar die im Bundesraumordnungsbericht 2005 aufgestellten Anforderungen der

⁵⁶ Anteil Lkw >3,5 t am Gesamtverkehrsaufkommen laut Verkehrszählung 2005 (= SV-Anteil): SV-Anteil A 2 (Hamm – Bönen): 21,3 %; SV-Anteil A 2 (Bönen – Kamener Kreuz): 20,4%; SV-Anteil A 45 (Wilnsdorf – Haiger): 20,1 %, SV-Anteil A 44 (Werl – Unna Ost): 16,4 %.

⁵⁷ Vgl. Verkehrsverband Westfalen e.V. (Hrsg.), „A 45 – der Infarkt droht“ von Prof. Dr. Jürgen Steinbrecher (2007), S 49f.

⁵⁸ Vgl. Verkehrsverband Westfalen e.V. (Hrsg.), „A 45 – der Infarkt droht“ von Prof. Dr. Jürgen Steinbrecher (2007), S 62f.

⁵⁹ Insbesondere sind hier Krombacher, Veltins und Warsteiner zu nennen.

Erreichbarkeit des nächsten Oberzentrums in einer Pkw-Fahrzeit von maximal 45 Minuten teilweise nicht eingehalten werden können⁶⁰. In Konsequenz muss das nachgeordnete Netz teilweise die Funktion der Bundesfernstraßen mit übernehmen, obwohl es dafür nicht ausgebaut ist. Eine isolierte Betrachtung der Bundesfernstraßen ohne das Zusammenwirken mit dem übrigen Verkehrsnetz entspricht damit weder dem tatsächlichen Verkehrsverhalten noch den Interessen der Infrastrukturnutzer.

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass durch unzureichende Investitionen in die Straßeninfrastruktur nicht nur ein abstrakter volkswirtschaftlicher Schaden entsteht. **Am Gebiet des Verkehrsverbandes Westfalen e. V. ist konkret abzulesen, dass zum einen im Bereich der Wirtschaft ganze Branchen – allen voran die Logistikwirtschaft - in ihrer Entwicklung bedroht werden und zum anderen auch die Lebensqualität für die Bürger in erheblichem Umfang leidet**, was im Wettbewerb der Regionen schnell durch Wegzug quittiert werden kann.

4. Perspektiven für das Bundesfernstraßennetz und seine Finanzierung in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2025

Der aktuelle Zustand des überregionalen Straßennetzes in Nordrhein-Westfalen hat erhebliche Defizite in der Leistungsfähigkeit offenbart. Um abzuschätzen, wie sich die Infrastruktur und damit die Defizite in der Zukunft entwickeln und ob damit die Straßeninfrastruktur als zentrales Element im nationalen und internationalen Standortwettbewerb ihre Leistungsfähigkeit weiter einbüßt oder eher Verbesserungen zu erwarten sind, wird im Folgenden die gegenwärtig prognostizierte Verkehrsentwicklung bis 2025 mit der voraussichtlichen Entwicklung der Investitionsausgaben verglichen. Sie geben Auskunft über mögliche Investitionsdefizite und deren Wohlfahrtseffekte.

⁶⁰ Vgl. Verkehrsverband Westfalen e.V. (Hrsg.), „Landesstraßen – eine vernachlässigte Straßenkategorie“ von Prof. Dr. Jürgen Steinbracher (2007), S. 15ff.

4.1 Zustandsprognose bis 2025

Grundlage zur Abschätzung der Verkehrsentwicklung bilden die Jahresfahrleistungen für 2006, die das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2007 veröffentlicht hat. Sie betragen 46,6 Mrd. Kfz-km auf den Autobahnen des Landes und 14,0 Mrd. Kfz-km auf den Bundesstraßen, was eine gesamte Jahresfahrleistung von 60,6 Mrd. Kfz-km ergibt.⁶¹ Um ihre weitere Entwicklung zu prognostizieren, werden die aktuellen Verkehrsprognosen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bis 2025 herangezogen.⁶² Danach wird von 2004 bis 2025 eine Zunahme der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs um insgesamt 16 % erwartet, was einem jährlichen Anstieg von 0,7 % entspricht.⁶³ Für die Jahresfahrleistungen in Nordrhein-Westfalen ergibt sich daraus ein Wachstum von 13,3 % zwischen 2006 und 2025, da hier von 2004 bis 2006 bereits ein Wachstum von 2,7 % stattgefunden hat. Für den Straßengüterverkehr wird in der Prognose des Bundesministeriums mit einer Zunahme der Verkehrsleistung um 79 % bzw. 3,6 % p. a. gerechnet, woraus sich – analog zu den Berechnungen für den Personenverkehr – ein Wachstum der Jahresfahrleistung in Nordrhein-Westfalen bis 2025 von 68,4 % ergibt.⁶⁴ Dabei wird unterstellt, dass Straßengüterverkehr wie im Straßenbaubericht 2007 ausgewiesen, mit einem Schwerlastverkehrsanteil auf Bundesautobahnen von 15,2 % und auf Bundesstraßen von 8,5 % stattfindet.⁶⁵

Für die Jahresfahrleistungen in 2025 ergibt sich damit für Nordrhein-Westfalens Autobahnen ein geschätztes Volumen von 56,69 Mrd. Kfz-km und für die Bundesstraßen ein Volumen von 16,52 Mrd. Kfz-km bzw. eine aggregierte Gesamtfahrleistung von 73,2 Mrd. Kfz-km mit einem Zuwachs von 21 % von 2006 bis 2025 (Abbildung 12).

⁶¹ Vgl. Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 35.

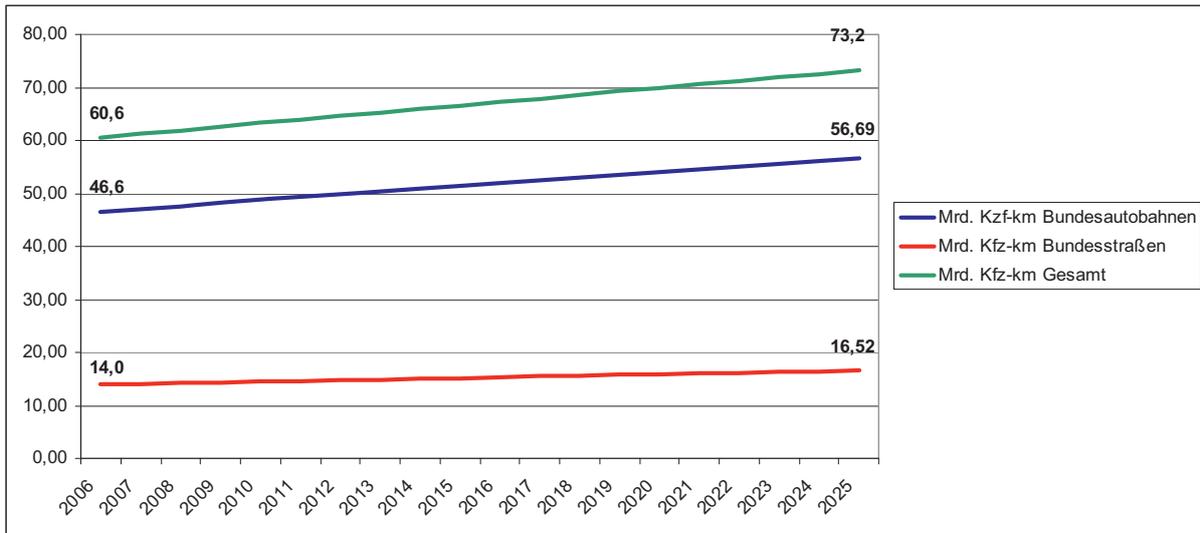
⁶² Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007a).

⁶³ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007a), S. 4.

⁶⁴ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007a), S. 10.

⁶⁵ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007b), S. 15.

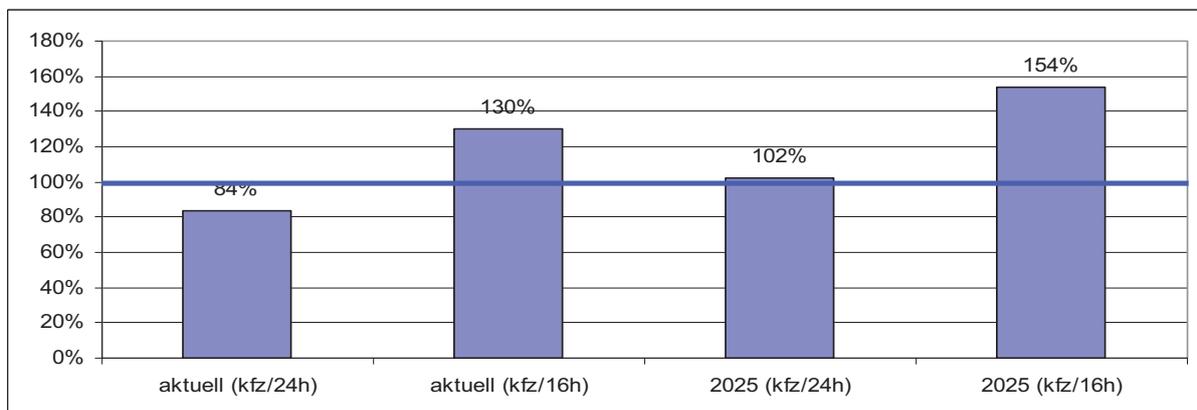
Abbildung 12: Prognose des Verkehrswachstums in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung

Überträgt man diese Entwicklung auf jene 104 Autobahnabschnitte, die 2007 eine kritische Gesamtstaudauer von je 260 Stunden oder mehr aufwiesen, werden dort die durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärken von 9.358.500 Kfz/24h auf 11.164.799 Kfz/24h steigen, wobei der Schwerverkehrsanteil für jeden Streckenabschnitt individuell berücksichtigt wurde. Unterstellt man, dass bis 2025 keine Ausbaumaßnahmen vorgenommen werden, würde sich damit der durchschnittliche Auslastungsgrad der Straßeninfrastruktur bei 24-stündiger Betrachtung auf 102% erhöhen. Bei der 16-stündigen Betrachtung würde der Auslastungsgrad einen Wert von rund 154% annehmen, was einem Verkehrsinfarkt auf den kritischen Strecken gleichkommt (Abbildung 13).

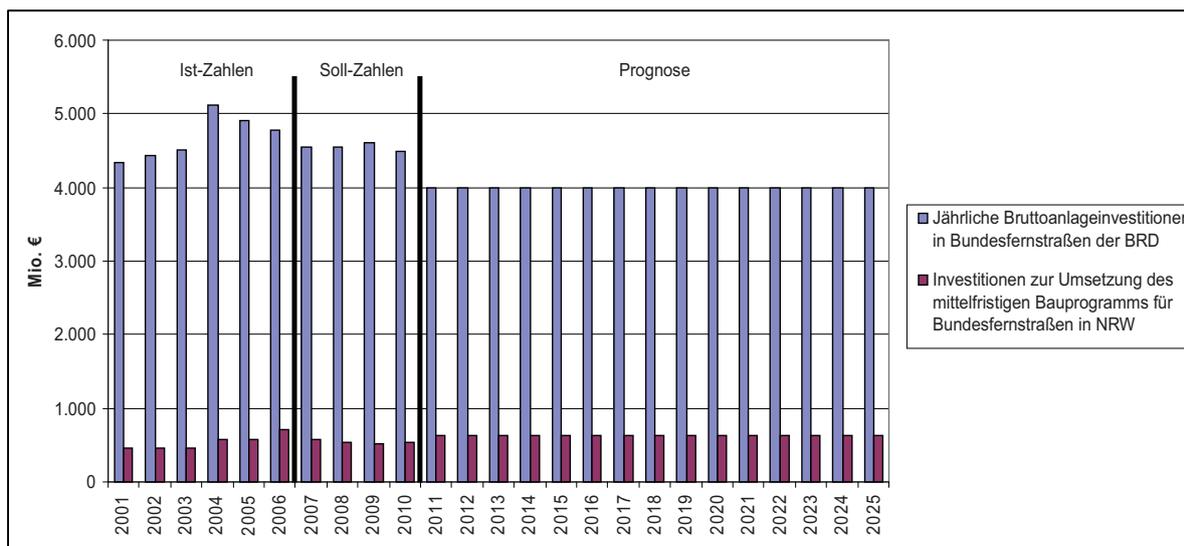
Abbildung 13: Prognose der Auslastung auf den kritischen Autobahnabschnitten in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung

Um die Perspektiven für die zukünftige Leistungsfähigkeit abschätzen zu können, müssen der erwarteten Verkehrsentwicklung die erwarteten Investitionen des Bundes in Neubau, Ausbau und Erhaltung der überregionalen Straßen gegenübergestellt werden. Legt man dazu die Investitionsmittel der Bundeshaushalte und der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung bis 2011 zugrunde, ergibt sich für den Zeitraum von 2002 bis 2011 eine Verringerung der Investitionsmittel für die Bundesfernstraßen um durchschnittlich 1,83 % p. a. Hält dieser Trend über das Jahr 2011 hinaus an, stünden langfristig Mittel von 3,47 Mrd. € zur Verfügung. Hier wird allerdings unterstellt, dass die Investitionen sich ab 2011 auf etwa 4 Mrd. € belaufen, weil der Bund einen zu starken Substanzverlust seiner Straßeninfrastruktur auf Dauer nicht zulassen kann (Abbildung 14).

Abbildung 14: Prognose der jährlichen Investitionsmittel des Bundes für das gesamte Bundesfernstraßennetz bis 2025



Quelle: Eigene Darstellung

Nordrhein-Westfalen erhält seine Investitionsmittel für die Bundesstraßen durch Zuweisungen aus Bundesmitteln. Im Jahr 2006 waren dies 368 Mio. € für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen, die damit rund 13,4 % unter dem jährlichen Umfang von 425 Mio. € liegen, die das Land nach dem geltenden Bedarfsplan der Bundesregierung erhalten müsste.⁶⁶ Geht man davon aus, dass ab 2010 wieder der ursprünglich vorgesehene Anteil Nordrhein-Westfalens an den Bundesmitteln für

⁶⁶ Vgl. Deutsche Bundesregierung (2005).

Projekte des BVWP `03 von 16 % erreicht wird und diese Mittel durchschnittlich 4 Mrd. € pro Jahr betragen, ergibt sich ein rechnerisches jährliches Investitionsvolumen auf Landesebene von 640 Mio. €.

Für die 104 **belastungskritischen Autobahnabschnitte** in Nordrhein-Westfalen zeigt eine genaue Betrachtung, dass davon nur 40 Projekte im vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans von 2003 mit einem Ausbauvolumen von rund 1,7 Mrd. € enthalten sind. In den konkreteren Investitionsrahmenplan bis 2011 wurden davon wiederum nur 21 Ausbauprojekte mit einem Investitionsvolumen von 698,5 Mio. € übernommen. Bezogen auf die einzelnen Streckenabschnitte und deren gegenwärtige Belastung bedeutet das, dass von den insgesamt 317 Autobahnkilometern mit einer Staubelastung von 260 Stunden pro Jahr oder mehr, 186 km im Bundesverkehrswegeplan 2003 (59 %) und 109 km (34 %) im Investitionsrahmenplan bis 2011 berücksichtigt werden.

4.2 Ungedeckter Investitionsbedarf bis 2025

Sowohl die erwarteten Investitionen als auch die geplanten konkreten Maßnahmen zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen auf staubelasteten Strecken sprechen dafür, dass in Nordrhein-Westfalen bis 2025 ein erhebliches Investitionsdefizit bestehen dürfte, das die Leistungsfähigkeit der Straßeninfrastruktur erheblich beeinträchtigt. Um die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste zu ermitteln, ist zunächst das erforderliche Investitionsvolumen zu bestimmen. Dazu werden drei verschiedene Szenarien gewählt.

Im **ersten Szenario** wird der jährliche Bedarf unterstellt, der sich ergibt, wenn man die geplante Investitionssumme des Bundesverkehrswegeplans von 2003 auf seine gesamte Laufzeit verteilt. Dieser Bedarf liegt insgesamt bei **5,2 Mrd. € p. a.**, für Nordrhein-Westfalen bei 832 Mio. € p. a. Im Vergleich zum Referenzszenario ergibt sich damit für den Zeitraum von 2001 bis 2025 eine jährliche rechnerische Unterdeckung von durchschnittlich **232,6 Mio. €**. Diese setzt sich zusammen aus den von 2001 bis 2008 tatsächlich aufgelaufenen Unterinvestitionen in Höhe von 2,3 Mrd. €, der Differenz zwischen den nach BVWP `03 erforderlichen und den nach der

mittelfristigen Finanzplanung für 2009 und 2010 vorgesehenen Investitionen sowie den danach erforderlichen Mitteln und auf 640 Mio. € veranschlagten tatsächlichen Mitteln. Insgesamt ergibt sich daraus ein Fehlbetrag in Höhe von insgesamt **5,8 Mrd. €**.

Das **zweite Szenario** berücksichtigt explizit die erforderlichen Investitionen für die nicht im Bundesverkehrswegeplan enthaltenen **Engpassstrecken** in Nordrhein-Westfalen. Dazu wird der Investitionsbedarf für diese 64 Strecken mit Durchschnittskostensätzen je km ermittelt, die sich ergeben, wenn man die Gesamtkosten der Ausbauprojekte des Jahres 2006, wie sie im Straßenbaubericht aufgelistet sind, durch die gesamte Streckenlänge der Ausbauabschnitte dividiert. Der Durchschnittskostensatz bezieht sich auf den Ausbau von vier auf sechs Fahrspuren je Streckenabschnitt. Es ist daher darauf zu achten, dass bei der Betrachtung der kritischen Strecken, die jeweils mit der Anzahl der Richtungsfahrspuren angegeben sind, Doppelzählungen vermieden werden. Bei 19 Projekten mit insgesamt 93,9 km Länge und Gesamtausbaukosten von 991,7 Mio. € ergibt sich ein Durchschnittskostensatz von 10,56 Mio. €/km. Folglich wird für den Ausbau der verbleibenden 64 Autobahnabschnitte mit einer Gesamtlänge von 130,7 km ein Investitionsbedarf von rund 1,38 Mrd. € kalkuliert. Zu diesem Ausbaumengen müssen noch Erhaltungskosten von 74.500 €/km⁶⁷ berücksichtigt werden, die einen Erhaltungsbedarf von 185 Mio. € ergeben und einen aggregierten Gesamtbedarf von 1,57 Mrd. €.

Für die Bundesstraßen liegen keine Angaben über Engpässe und Staubelastungen vor. Da gleichwohl davon auszugehen ist, dass solche Belastungen auch hier vorliegen, wird das zu ihrer Beseitigung erforderliche Investitionsvolumen unter Rückgriff auf Daten zu den Bundesautobahnen kalkuliert. Dazu wird unterstellt, dass der Investitionsbedarf für Bundesstraßen im gleichen Verhältnis zum geplanten Investitionsvolumen unterschritten wird, wie das für die Autobahnen zu erwarten ist. Das sind 31,8 %. Bei einem nach dem BVWP '03 veranschlagten Bedarfsvolumen für die Bundesstraßen Nordrhein-Westfalens in Höhe von 3 Mrd. € entspricht das einer Unterdeckung in Höhe von 954 Mio. € über den gesamten Betrachtungszeitraum. Der gesamte Bedarf zur Engpassbeseitigung auf Autobahnen

⁶⁷ Durchschnittliche Erhaltungskosten pro bundesdeutschen Autobahnkilometer laut Straßenbaubericht (2007).

und Bundesstraßen beläuft sich somit auf **2,5 Mrd. €**. Darüber hinaus ist jener Bedarf zu berücksichtigen, der sich nach Szenario 1 ergibt, in dem zumindest jene Investitionen berechnet wurden, die nach dem Bundesverkehrswegeplan erforderlich sind, aber nicht die Beseitigung dieser Engpässe enthalten. Summiert man so den bis 2025 ermittelten Grundbedarf von 5,8 Mrd. € und den Bedarf zur Engpassbeseitigung, der nicht im BVWP '03 vorgesehen ist, erhält man einen Gesamtfehlbetrag von **8,3 Mrd. €**.

Hierbei ist darauf zu verweisen, dass der Bedarf zur Beseitigung der akuten Engpässe eine absolute Untergrenze darstellt. Eine Vielzahl der betrachteten Staustrecken verläuft durch bevölkerungsreiche Regionen, so dass hier das Problem des so genannten „Retrofitting“ besteht. Danach sind Neu- und Ausbaumaßnahmen in gegebenen und engen Siedlungsstrukturen besonders kostenaufwändig, so dass der hier angesetzte Durchschnittskostensatz weit übertroffen werden könnte. Als Beispiel sei die Bundesautobahn A 40 genannt, die durch das gesamte Ruhrgebiet verläuft und speziell in den Städten Essen, Gelsenkirchen, Bochum und Dortmund wegen Platzmangel nur unter extrem hohen Kosten um eine Spur erweitert werden kann. Zudem kann hier ein Bedarf, der sich in Zukunft aus regional- und strukturpolitischen Erwägungen ergibt, nicht abgeschätzt werden.

Nach dem **dritten Szenario** ist der Fehlbetrag mit insgesamt **15 Mrd. €** deutlich größer. Hierbei wird eine Investitionssumme von **7,5 Mrd. €** pro Jahr unterstellt, die etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen 2000 als dauerhaft notwendig erachtet.⁶⁸ Für Nordrhein-Westfalen ergäbe sich daraus bei der oben unterstellten Verteilungsregel ein Anteil von 1,2 Mrd. € pro Jahr. Verglichen mit den bisher tatsächlichen und für die Zukunft erwarteten Investitionen führt dies für den Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2025 zu einer jährlichen Unterdeckung des geschätzten Bedarfs in Höhe von durchschnittlich **600,6 Mio. €**. Dieser setzt sich aus den von 2001 bis 2008 unterlassenen Investitionen von 5,2 Mrd. € und der von 2009 bis 2025 erwarteten Unterdeckung von 9,8 Mrd. € zusammen.

⁶⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2000).

Tabelle 10: Ungedeckter Investitionsbedarf in den drei Szenarien

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Kumulierter Fehlbetrag 2001 – 2008 (Mrd.€)	2,3	2,3	5,3
Kumulierter Fehlbetrag 2009 – 2025 (Mrd.€)	3,5	3,5	9,8
Fehlbetrag zur Engpassbeseitigung (Mrd.€)	-	2,5	-
Kumulierter Gesamtfehlbetrag 2001 – 2025 (Mrd.€)	5,8	8,3	15,0
durchschnittliche jährliche Unterinvestition (Mio.€)	232,6	333,4	600,6

Quelle: Eigene Berechnung

4.3 Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Straßeninfrastrukturinvestitionen

Grundlage der Berechnung zur Abschätzung der Nutzenwirkungen der unterlassenen Investitionen in die Bundesfernstraßeninfrastruktur in Nordrhein-Westfalen ist das durchschnittliche Nutzen-Kosten-Verhältnis für vordringliche Bundesfernstraßenprojekte des Bundesverkehrswegeplans für Nordrhein-Westfalen, das *Becker* in einer Studie mit 4,4 angibt.⁶⁹ Unterstellt man eine Nutzungsdauer der Investitionsprojekte von 30 Jahren, in denen sich die Nutzenwirkungen entfalten, so ergibt sich ein jährliches Nutzen-Kosten-Verhältnis von 0,147. Dieses gibt die Relation zwischen den jährlichen Nutzen und den Kosten an. Eine Investition von 1 Mrd. € erzeugt folglich im laufenden Jahr und in den 29 Folgejahren einen jeweiligen volkswirtschaftlichen Jahresnutzen von jeweils 147 Mio. €. Damit hat sich die Investition nach etwa 6,8 Jahren amortisiert. Über die mittlere Nutzungsdauer von 30 Jahren hinweg entsteht ein Bruttonutzen von 4,4 Mrd. €. Eine Kürzung der Investitionen um 1 Mrd. € verursacht umgekehrt einen Nutzenverlust in gleicher Höhe.

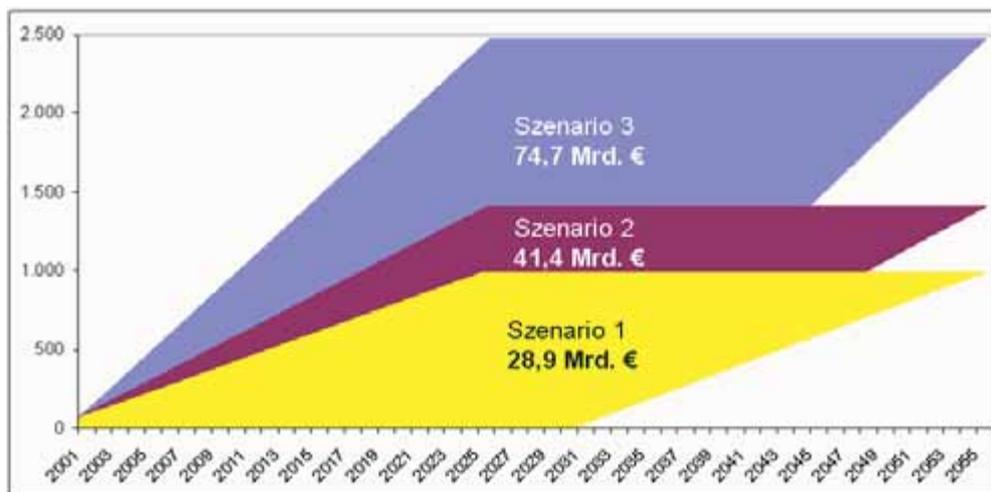
Durch Multiplikation des jährlichen Nutzen-Kosten-Verhältnis mit den jährlich unterlassenen Investitionen der einzelnen Szenarien ergeben **sich jährliche Nutzenverluste**, ausgedrückt in Preisen von 2001, von rund **34,2 Mio. € (Szenario 1)**, rund **88,3 Mio. € (Szenario 3)** und rund **49,0 Mio. € (Szenario 2)**. Mit jeder unterlassenen Investition in den Folgejahren ergeben sich die gleichen Nutzeneinbußen für wiederum 30 Jahre. Für den vorliegenden

⁶⁹ Vgl. Becker (2005), S. 26.

Beobachtungszeitraum, der 2001 beginnt und 2025 endet, bedeutet dies, dass die letzte unterlassene Investition im Jahr 2025 noch dreißig Jahre nachhält. Die Nutzeneinbußen, die durch zu geringe Infrastrukturinvestitionen im gesamten Zeitverlauf bis 2025 entstehen, variieren je nach Szenario. Am größten sind sie für Szenario 3.

Insgesamt wirken die Nutzeneffekte von 2001 bis ins Jahr 2054. Demnach summieren sich die Nutzenverluste durch nicht getätigte Investitionen, ausgedrückt in Preisen von 2008 und damit aus heutiger Sicht bei **Szenario 1 auf insgesamt 28,9 Mrd. €**, bei **Szenario 2 auf 41,4 Mrd. €** und bei **Szenario 3 auf 74,7 Mrd. €** (Abbildung 15).

Abbildung 15: Wohlfahrtseinbußen durch unterlassene Investitionen in das Bundesfernstraßennetz Nordrhein-Westfalens



Quelle: Eigene Darstellung

5. Rechtliche Rahmenbedingungen der Bundesfernstraßenfinanzierung

Anliegen der vorliegenden Studie ist es, praktisch umsetzbare Lösungsansätze zur Verbesserung der Bundesfernstraßenfinanzierung aufzuzeigen. Dazu ist es unerlässlich, die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu untersuchen. Denn die Bundesfernstraßenfinanzierung wird in ihrer Struktur und teilweise bis in Detailfragen hinein durch rechtliche Vorgaben bestimmt. Wichtige Determinanten

werden dabei durch deutsches Verfassungs- und Gesetzesrecht, aber auch durch europäisches Primär- und Sekundärrecht gesetzt. Um einen Überblick zu geben und die Grundlage für die rechtliche Machbarkeitsanalyse der einzelnen Reformmodelle zu legen, werden im Folgenden die zentralen Vorgaben dargestellt. Das Recht bestimmt die Finanzverantwortung, setzt Rahmenvorgaben für die Finanzierungsinstrumente und bestimmt die Verwendung der verfügbaren Finanzmittel.

5.1 Finanzverantwortung des Bundes

Die Finanzverantwortung für die Bundesfernstraßen ist verfassungsrechtlich dem Bund zugewiesen. Nach Art. 104a Abs. 2 GG trägt der Bund die Ausgaben, die den Ländern aus Aufgaben der Bundesauftragsverwaltung erwachsen. In Bundesauftragsverwaltung werden namentlich die Bundesfernstraßen verwaltet (Art. 90 Abs. 2 GG). Die Finanzverantwortung des Bundes erstreckt sich auf alle zur Verwaltung der Bundesfernstraßen anfallenden Zweckausgaben.⁷⁰ Hierzu zählen vor allem die Straßenbau- und Unterhaltungskosten.⁷¹ Die sogenannten Verwaltungsausgaben verbleiben demgegenüber nach Art. 104a Abs. 5 GG bei den Ländern.

5.2 Finanzierungsinstrumente

Der Bund kann seiner Finanzverantwortung für die Bundesfernstraßen mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten nachkommen. Er muss allerdings gewisse verfassungs- und gesetzesrechtliche Vorgaben sowie Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts beachten.

⁷⁰ Siehe auch § 6 Abs. 3 S. 1 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG).

⁷¹ Die Kosten für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht gilt der Bund den Ländern pauschal mit 2 % der Baukosten für die Entwurfsbearbeitung und 1 % der Baukosten für die Bauaufsicht ab (§ 6 Abs. 3 S. 2 BStrVermG).

5.2.1 Verfassungs- und gesetzesrechtliche Vorgaben

Aus dem Kreis der verfassungs- und gesetzesrechtlichen Vorgaben sind vorliegend das Prinzip des Steuerstaats, der Vollständigkeitsgrundsatz und der Gesamtdeckungsgrundsatz von Bedeutung.

5.2.1.1 Prinzip des Steuerstaats

Das Grundgesetz geht im Grundsatz davon aus, dass die öffentlichen Aufgaben aus Steuern finanziert werden (Prinzip des Steuerstaats). Dies zeigt sich daran, dass die Verfassung in einem eigenen Abschnitt – der sogenannten Finanzverfassung (Art. 105 ff. GG) – detaillierte Regelungen zur Steuererhebung enthält.⁷² Dort ist insbesondere festgelegt, wie das Steueraufkommen unter Bund und Ländern einschließlich der Kommunen aufgeteilt wird (Art. 106 GG). So stehen dem Bund die Einnahmen aus der Mineralölsteuer zu.⁷³ Seit dem 1.07.2009 ist auch die Kraftfahrzeugsteuer eine Bundessteuer.⁷⁴

Das Prinzip des Steuerstaats schließt die (zusätzliche) Erhebung anderer Abgaben – z. B. die Erhebung einer Gebühr wie der Mautgebühr – nicht aus. Es setzt aber gewisse Grenzen, damit die differenzierten Regeln der Finanzverfassung nicht unterlaufen werden. Generell gilt für nicht-steuerliche Abgaben, dass sie einer über die Einnahmenerzielung hinausgehenden sachlichen Rechtfertigung bedürfen, sich von Steuern deutlich unterscheiden müssen und der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen haben.⁷⁵

All diese Voraussetzungen sind bei der Erhebung von Gebühren dem Grunde nach unproblematisch erfüllt. Gebühren werden ausschließlich als Gegenleistung für staatliche Leistungen erhoben. Im Gegenleistungsprinzip liegt die sachliche Rechtfertigung der Gebühr, die sie von der Steuer unterscheidet und die

⁷² *Brenner*, Verkehrslenkung durch Gebühren und Abgaben, SVR 2004, 209; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 105 Rn. 2.

⁷³ Die Mineralölsteuer ist eine Verbrauchssteuer gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG.

⁷⁴ Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG.

⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u. a. – juris Rn. 49 ff. = BVerfGE 108, 1; BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – juris Rn. 85 ff. = BVerfGE 110, 370; BVerfG, Urt. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335/95 – juris Rn. 104 ff. = BVerfGE 113, 128; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 105 Rn. 8.

Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen wahrt. In ihrer konkreten Ausgestaltung können aber auch Gebühren verfassungsrechtlich problematisch sein. Das Erfordernis eines sachlichen Grundes betrifft nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ der Gebühr. So muss die Höhe der Gebühr durch die Gebührenzwecke, die der Gesetzgeber mit der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes erkennbar verfolgt (Kostendeckung, Vorteilsausgleich, Verhaltenslenkung), gerechtfertigt sein.⁷⁶

Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben richtet sich nicht nach Art. 105 GG, sondern nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG.⁷⁷ Hinsichtlich der Bundesfernstraßen ist dem Bund in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Gestalt einer Bedarfskompetenz (Art. 72 Abs. 2 GG) zugewiesen, die ausdrücklich auch die Befugnis zur Erhebung und Erteilung von Gebühren oder Entgelten für die Straßenbenutzung umfasst. Auf dieser Grundlage hat der Bund das Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) erlassen, das eine streckenbezogene Gebührenpflicht für den Schwerlastverkehr auf Bundesautobahnen statuiert.⁷⁸

5.2.1.2 Vollständigkeitsgrundsatz

Die Ausgaben des Bundes werden grundsätzlich aus dem allgemeinen Haushalt geleistet. Gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen. Dieser sogenannte Vollständigkeitsgrundsatz zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen.⁷⁹ Er erstreckt sich auf alle Arten von Einnahmen, insbesondere auf Einnahmen aus der Abgabenerhebung durch den Bund.⁸⁰

Nach geltendem Recht ist die Bundesfernstraßenfinanzierung am Vollständigkeitsgrundsatz ausgerichtet. Insbesondere werden auch die Einnahmen

⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u. a. – juris Rn. 53 = BVerfGE 108, 1; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 20. Aufl. 2009, Art. 105 Rn. 12.

⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u. a. – juris Rn. 42 = BVerfGE 108, 1.

⁷⁸ Gebührenpflichtig ist gemäß § 1 Abs. 1 ABMG die Benutzung der Bundesautobahnen mit Kraftfahrzeugen oder Fahrzeugkombinationen, die ausschließlich für den Güterkraftverkehr bestimmt sind und deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 12 Tonnen beträgt.

⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – juris Rn. 89 = BVerfGE 110, 370.

⁸⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 110 Rn. 3.

aus der LKW-Maut in den allgemeinen Bundeshaushalt eingestellt. Die im Jahr 2003 gegründete Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) ist lediglich für die Verteilung des Mautaufkommens zuständig. Die Einnahmen aus der Maut fließen zunächst in den Bundeshaushalt, bevor sie der VIFG vom Bund nach Maßgabe der Haushaltsgesetze zur Verfügung gestellt werden.⁸¹

Zu einer – allerdings sehr begrenzten – Durchbrechung der Haushaltsfinanzierung kommt es bei der Privatfinanzierung von Fernstraßen nach dem sogenannten F-Modell gemäß dem Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG). Danach können Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen Privaten zur Ausführung übertragen werden.⁸² Das F-Modell ist als Konzessionsmodell ausgestaltet, bei dem der Private auf eigene Rechnung handelt. Er trägt die Kosten des Vorhabens, wird im Gegenzug aber ermächtigt, Mautgebühren oder (genehmigte) Entgelte zu erheben. Das Mautaufkommen steht dem Privaten zu, fließt also am Bundeshaushalt vorbei.⁸³ Die Tragweite des F-Modells ist allerdings sehr begrenzt. Rechtlich ist es beschränkt auf sogenannte Erschwernisstrecken (Brücken, Tunnel, Gebirgspässe sowie mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen).⁸⁴ Tatsächlich eignet sich das Modell – mit Blick auf die wirtschaftliche Lukrativität für den privaten Betreiber – nur für wenige Projekte.⁸⁵ Bislang wurden (nur) zwei Projekte nach dem Modell verwirklicht (Warnowtunnel in Rostock, Herrentunnel in Lübeck).⁸⁶

Zu keiner Durchbrechung der Bundeshaushaltsfinanzierung führt das sogenannte A-Modell, das für den mehrstreifigen Ausbau von Bundesautobahnen entwickelt worden ist. Bei diesem – gesetzlich unregelmäßig – Modell übernimmt ein privater Betreiber die Aufgabe, auf einer bestehenden Bundesautobahn zusätzliche Fahrstreifen zu errichten und im Anschluss alle Fahrstreifen zu unterhalten. Als Gegenleistung wird eine Anschubfinanzierung geleistet und das Gebührenaufkommen aus der LKW-Maut in dem auszubauenden Streckenabschnitt

⁸¹ § 2 Abs. 1 VIFGG.

⁸² § 1 Abs. 2 FStrPrivFinG.

⁸³ Siehe § 2 Abs. 1 FStrPrivFinG.

⁸⁴ § 3 Abs. 1 FStrPrivFinG.

⁸⁵ *Sauthoff*, Bestehende Refinanzierungsmöglichkeiten für Aufwendungen zum Bau und Unterhalten von öffentlichen Straßen, in: Bundesanstalt für Straßenwesen, Bericht Straßenbau Heft S 50, 2007, S. 9 (20); siehe auch *Witting*, Erfahrungen mit der F-Finanzierung am Beispiel der Warnowquerung, a. a. O., S. 36 ff. (51 f.).

⁸⁶ Übersicht unter <http://www.vifg.de>.

weitergegeben.⁸⁷ Da das Mautaufkommen allerdings – anders als beim F-Modell – hier zunächst in den Bundeshaushalt fließt, wird der private Betreiber aus dem Bundeshaushalt bezahlt.

Ebenso wenig durchbrechen das Modell der privaten Vorfinanzierung sowie die sogenannten Funktionsbauverträge die Haushaltsfinanzierung. Im Rahmen der privaten Vorfinanzierung übernimmt ein Privater nicht nur die Bauleistung, sondern auch die unmittelbare Finanzierung. Der Bund verpflichtet sich, das Bauwerk durch ratenweise Bezahlung der Finanzierungskosten aus dem Bundeshaushalt abzulösen.⁸⁸ Beim Funktionsbauvertrag übernimmt ein Privater außer der Errichtung der Straße deren Unterhaltung für einen bestimmten Zeitraum. Dafür enthält er ein Entgelt aus dem allgemeinen Bundeshaushalt.⁸⁹

5.2.1.3 Gesamtdeckungsgrundsatz

Erfolgt die Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe aus dem Bundeshaushalt, lassen sich den Ausgaben für die Aufgabenerfüllung keine spezifischen Einnahmequellen zuordnen. Es gilt das Prinzip der Gesamtdeckung. Danach dienen alle Einnahmen, die in den Bundeshaushalt eingestellt werden, als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Der Grundsatz der Gesamtdeckung ist auf Ebene des Gesetzesrechts im Haushaltsgrundsätzegesetz und in der Bundeshaushaltsordnung niedergelegt (§ 7 HGrG, § 8 BHO). Nach vorherrschender Ansicht besitzt der Gesamtdeckungsgrundsatz keinen Verfassungsrang. Darauf wird bei der Analyse des Modells 1 näher einzugehen sein.⁹⁰

Mit Blick auf die Bundesfernstraßenfinanzierung ist der Gesamtdeckungsgrundsatz teilweise durch gesetzlich angeordnete Zweckbindungen durchbrochen. So bestimmt Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz, dass ein bestimmter Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden ist. Allerdings hat sich die gesetzlich angeordnete Zweckbindung als wenig verlässlich

⁸⁷ Zum A-Modell *Sauthoff*, Bestehende Refinanzierungsmöglichkeiten für Aufwendungen zum Bau und Unterhalten von öffentlichen Straßen, in: Bundesanstalt für Straßenwesen, Bericht Straßenbau Heft S 50, 2007, S. 9 (21 f.); *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, Vor § 1 Rn. 52.

⁸⁸ *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, Vor § 1 Rn. 49.

⁸⁹ *Sauthoff*, Bestehende Refinanzierungsmöglichkeiten für Aufwendungen zum Bau und Unterhalten von öffentlichen Straßen, in: Bundesanstalt für Straßenwesen, Bericht Straßenbau Heft S 50, 2007, S. 9 (22).

⁹⁰ Siehe unten 6.1.2.1.

erwiesen. Es entspricht gängiger Praxis, dass fachgesetzlich festgeschriebene Zweckbindungen durch das Haushaltsgesetz bzw. das Haushaltsbegleitgesetz wieder aufgehoben werden.⁹¹ Das gilt vor allem für die Zweckbindung der Mineralölsteuer, die der Haushaltsgesetzgeber mit jährlicher Regelmäßigkeit durch das Haushaltsgesetz aufzuheben pflegt. So heißt es in § 6 Abs. 7 des Haushaltsgesetzes 2008:

„Das nach Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes ... für Zwecke des Straßenwesens gebundenen Aufkommen an Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke ... zu verwenden.“

Im Ergebnis wird das Mineralölsteueraufkommen also entgegen der in Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz angeordneten Zweckbindung nicht nur für Bau und Unterhaltung der Straßen, sondern auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke verwendet.

Bei der LKW-Maut ist die gesetzliche Zweckbindung von vornherein weiter gefasst. § 11 Abs. 1 S. 3 des Autobahnmautgesetzes für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) bestimmt, dass das Mautaufkommen – abzüglich der Verwaltungskosten für die Mauterhebung und eines Ausgleichsbetrags, der an die Länder gezahlt wird⁹² – dem Verkehrshaushalt zugeführt wird und in vollem Umfang für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung steht. Dabei sind die Mittel überwiegend für die Bundesfernstraßen, 30% für die Eisenbahnen des Bundes und 12% für die Bundeswasserstraßen zu verwenden. Das Mautaufkommen aus dem Schwerlastverkehr auf Bundesautobahnen subventioniert also (von Gesetzes wegen) den Schienen- und Wasserverkehr.

Im Übrigen würde die Zweckbindung der Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau allein nicht sicherstellen, dass der Finanzetat für diese öffentliche Aufgabe insgesamt erhöht wird. Denn der Haushaltsgesetzgeber kann sich dazu entscheiden, weniger sonstige Finanzmittel (Steuermittel) für den Bundesfernstraßenbau zur Verfügung zu stellen. In der Tat ist derzeit zu beobachten,

⁹¹ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 31.

⁹² Siehe § 11 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 AMBG.

dass sich die mittelfristige Finanzplanung für die Bundesfernstraßen wieder dem Niveau annähert, das vor Einführung der LkW-Maut bereits gegeben war.⁹³

5.2.2 Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Neben dem Verfassungs- und Gesetzesrecht setzt auch das Europäische Gemeinschaftsrecht Rahmenvorgaben, die bei der Gestaltung der Bundesfernstraßenfinanzierung im Blick zu halten sind. Die einschlägigen Bestimmungen entstammen der gemeinsamen Verkehrspolitik, der Steuerpolitik und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts.⁹⁴ Im Folgenden werden die Rechtssetzungskompetenzen der EG, die bestehenden Sekundärrechtsakte und die primärrechtlichen Determinanten skizziert.

5.2.2.1 Rechtssetzungskompetenzen der EG

Der EG-Vertrag räumt der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Verkehrspolitik weitreichende Gesetzgebungsbefugnisse ein.⁹⁵ Gemäß Art. 80 Abs. 1, 71 Abs. 1 lit. d) EGV kann der Gemeinschaftsgesetzgeber alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Gestaltung einer gemeinsamen Politik für die Gestaltung des Straßenverkehrs erlassen. Dabei gilt grundsätzlich das Verfahren der Mitentscheidung mit dem Prinzip der (qualifizierten) Mehrheitsentscheidung (Art. 251 EGV).⁹⁶ Diese Kompetenz erlaubt insbesondere Regelungen bezüglich der Finanzierung der Straßeninfrastruktur einschließlich der Regelung einer teilweisen oder vollständigen Benutzerfinanzierung.⁹⁷ Nach Art. 93 EGV ist die Europäische Gemeinschaft zudem zu einer Harmonisierung der indirekten Steuern befugt. Dazu

⁹³ Vgl. BT-Drs. 16/8014 v. 8.2.2008, Entwicklung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, Anlage 1, S. 7.

⁹⁴ Ausführlich *Krapf*, Verkehrslenkung durch Abgaben, 2001, S. 207 ff., 292 ff. Zum europ. Verkehrsrecht allg. etwa *Epiney*, in: Dausers, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 2, Stand: Juni 2008, Kapitel L – Verkehrsrecht.

⁹⁵ *Epiney*, in: Dausers, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 2, Stand: Juni 2008, Kapitel L – Verkehrsrecht Rn. 50, 62.

⁹⁶ Unter bestimmten, sehr engen Voraussetzungen, sieht Art. 71 Abs. 2 EGV das Einstimmigkeitsprinzip vor; hierzu *Epiney*, in: Dausers, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 2, Stand: Juni 2008, Kapitel L – Verkehrsrecht Rn. 63 ff.

⁹⁷ *Epiney*, in: Dausers, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 2, Stand: Juni 2008, Kapitel L – Verkehrsrecht Rn. 37, 62.

bedarf es allerdings der Einstimmigkeit im Rat, was die Ausübung der Kompetenz praktisch erheblich erschwert.⁹⁸

5.2.2.2 Wegekostenrichtlinie und Mineralölsteuerrichtlinien

Von diesen Rechtsetzungsbefugnissen hat die Europäische Gemeinschaft bereits vielfach Gebrauch gemacht und unter anderem Richtlinien erlassen, die sich auf die Bundesfernstraßenfinanzierung auswirken. Zu nennen ist namentlich die Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (sogenannte „Wegekostenrichtlinie“).⁹⁹ Diese Richtlinie definiert den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten auf dem transeuropäischen Straßennetz Maut- und Benutzungsgebühren für den Schwerlastverkehr¹⁰⁰ erheben dürfen.¹⁰¹ Dies betrifft sowohl das System der Maut als auch die Mauthöhe.¹⁰² Überdies trifft die Richtlinie – anders als ihr Titel vermuten lässt – Regelungen für die Erhebung der Kfz-Steuer bei schweren Nutzfahrzeugen.¹⁰³ Insbesondere legt sie Mindestsätze fest, die von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten werden dürfen.¹⁰⁴

Relevant sind im vorliegenden Kontext zwei weitere Richtlinien, die Vorgaben für die Mineralölsteuer enthalten, nämlich die Richtlinie 92/81/EWG zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf Mineralöle¹⁰⁵ und die Richtlinie 92/82/EG zur Annäherung der Verbrauchssteuersätze für Mineralöle.¹⁰⁶ Die letztgenannte Richtlinie legt insbesondere Mindeststeuersätze fest, welche die Mitgliedstaaten nicht unterschreiten dürfen.

⁹⁸ Stadler, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 71 Rn. 21.

⁹⁹ ABIEG 1999 Nr. L 187, S. 42.

¹⁰⁰ Erfasst werden gemäß Art. 2 lit. d RL 1999/62/EG Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t; siehe auch die Ausnahmebestimmung für die Maut- und Benutzungsgebühren in Art. 7 Abs. 2 RL 1999/62/EG.

¹⁰¹ Art. 7 ff. RL 1999/62/EG.

¹⁰² Brenner, Verkehrslenkung durch Steuern und Abgaben, SVR 2004, 209 (211).

¹⁰³ Art. 3 ff. RL 1999/62/EG.

¹⁰⁴ Art. 6 i. V. m. Anhang I 1999/62/EG.

¹⁰⁵ ABIEG 1992 Nr. L 316, S. 12.

¹⁰⁶ ABIEG 1992 Nr. L 316, S. 19.

5.2.2.3 Primärrechtliche Determinanten

Auch in Bereichen, die noch nicht durch den Gemeinschaftsgesetzgeber harmonisiert sind, setzt das Gemeinschaftsrecht Rahmenvorgaben.

Besonders bedeutsam ist die Stillhalteverpflichtung des Art. 72 EGV. Die Vorschrift verbietet es den Mitgliedstaaten, in gemeinschaftsrechtlich nicht harmonisierten Bereichen die geltenden nationalen Vorschriften dahingehend abzuändern, dass es zu einer Benachteiligung ausländischer Verkehrsunternehmen kommt. Der EuGH hat dieses Änderungsverbot sehr streng gefasst. Nach der Auffassung des Gerichtshofs soll mit Art. 72 EGV „verhindert werden, dass die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat dadurch erschwert oder behindert wird, dass ohne Billigung des Rates nationale Maßnahmen erlassen werden, die unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, dass die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigen Sinne verändert.“¹⁰⁷ Eine Maßnahme ist also (schon) dann diskriminierend, wenn sich die Lage der ausländischen Verkehrsunternehmer bei wirtschaftlicher Gesamtbetrachtung im Vergleich zur Lage der inländischen Verkehrsunternehmer verschlechtert. Dies kann auch dadurch bewirkt werden, dass nur den inländischen Verkehrsunternehmern ein Vorteil gewährt wird.¹⁰⁸

Der Anwendungsbereich des Art. 72 EGV ist auf Verkehrsunternehmen begrenzt. Ausgeschlossen ist der nicht gewerbliche Verkehr.¹⁰⁹ Für den nicht gewerblichen Verkehr gilt das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV. Nach dieser Vorschrift ist im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Der Anwendungsbereich des Vertrages ist bei grenzüberschreitenden Verkehrsvorgängen typischer Weise eröffnet. Dies gilt zunächst für wirtschaftliche Tätigkeiten, etwa wenn ein französischer Staatsbürger zum Einkaufen nach Deutschland fährt und von seiner (passiven) Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EGV Gebrauch macht. Nach der

¹⁰⁷ EuGH, Urt. v. 19.5.1992 – C-195/90 – Slg. 1992, I-3141 Rn. 20.

¹⁰⁸ Stadler, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 72 Rn. 4.

¹⁰⁹ Epiney, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 2, Stand: Juni 2008, Kapitel L – Verkehrsrecht Rn. 161.

Rechtsprechung des EuGH ist der Anwendungsbereich zudem auch dann eröffnet, wenn ein Unionsbürger von seiner Freizügigkeit gemäß Art. 18 EGV Gebrauch macht und sich zu nicht wirtschaftlichen Zwecken – z. B. um Freunde zu besuchen – ins EU-Ausland begibt.¹¹⁰ Auch inhaltlich wird der Diskriminierungsbegriff des Art. 12 EGV weit ausgelegt. Es erfasst namentlich auch mittelbare (versteckte) Diskriminierungen. Ein mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung zwar formal nicht zwischen Inländern und EU-Ausländern differenziert, aber faktisch (typischer Weise) zu einer Benachteiligung von EU-Ausländern führt.¹¹¹

Generell ist daher bei der Regelung von Abgaben im Zusammenhang mit Verkehrsvorgängen immer darauf zu achten, ob eine (mittelbar) diskriminierende Wirkung auf EU-Ausländer erzeugt werden kann.

5.3 Verwendung der verfügbaren Finanzmittel

Nicht nur die Finanzierungsinstrumente selbst, sondern auch die Verwendung der erzielten Einnahmen wird durch rechtliche Vorgaben mitbestimmt. Strukturprägend wirkt sich die verfassungsrechtliche Entscheidung für die Bundesauftragsverwaltung aus. Sie führt zu einer Aufteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder. Der Bund kann zwar intern über die Mittelverwendung entscheiden; er tut dies im Rahmen der Finanzierungsplanung. Nach außen sind hingegen allein die Länder handlungsbefugt. Zur Koordinierung der Ebenen ist die Finanzierungsplanung mit der Projektdurchführung verknüpft.

5.3.1 Bundesauftragsverwaltung

Nach Art. 90 Abs. 2 GG unterliegen die Bundesfernstraßen der Bundesauftragsverwaltung. Deren Strukturen sind in Art. 85 GG geregelt. Danach liegt die Sachkompetenz beim Bund, während die Wahrnehmungskompetenz den Ländern vorbehalten ist.¹¹² Das bedeutet, dass allein die Länder befugt sind, außenwirksam zu handeln. Insbesondere ist die Planfeststellung von Straßenbauvorhaben (§ 17 FStrG) Sache der Länder. Der Bund entscheidet aber in

¹¹⁰ Hierzu *Holoubek*, in: Schwarze, EU-Vertrag, 2. Aufl. 2009, Art. 12 EGV Rn. 16.

¹¹¹ *Holoubek*, in: Schwarze, EU-Vertrag, 2. Aufl. 2009, Art. 12 EGV Rn. 41 ff.

¹¹² BVerfG, Urt. v. 19.02.2002 – 2 BvG 2/00 – juris Rn. 66 ff. = BVerfGE 104, 249 (Biblis A).

der Sache, welche Straßenbauprojekte realisiert werden. Insoweit kann man von einer geteilten Straßenbaulast sprechen. Die Länder sind Träger der externen Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen, während die interne (finanzielle) Straßenbaulast beim Bund liegt.¹¹³

Der Bund übt seine Sachkompetenz aus, indem er die Aufgabenwahrnehmung durch die Länder im Innenverhältnis steuert.¹¹⁴ Dazu räumt ihm Art. 85 GG verschiedene Einwirkungsmöglichkeiten (sogenannte „Ingerenzbefugnisse“) ein. Insbesondere ist der Bund befugt, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen und Weisungen zu geben (Art. 85 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 GG). Hinzu kommt die bei der Bundesfernstraßenfinanzierung besonders bedeutsame Steuerung über die Finanzierungsplanung und das Haushaltsrecht.

5.3.2 Finanzierungsplanung

Der Bund übt seine Finanzverantwortung nach geltendem Recht planmäßig nach einem mehrstufigen System aus.

An oberster Stelle der Finanzierungsplanung steht der Bundesverkehrswegeplan. Dabei handelt es sich um einen Rahmenplan mit einem Planungshorizont von 15 Jahren, der von der Bundesregierung erlassen wird. Der Plan enthält Aussagen darüber, für welche Projekte des Bundesfernstraßenbaus ein Bedarf besteht, und teilt die Projekte in Dringlichkeitsstufen (vordringlicher Bedarf, weiterer Bedarf) ein. Der derzeit gültige Bundesverkehrswegeplan 2003 umfasst den Planungszeitraum 2001 bis 2015.¹¹⁵

Der Bundesverkehrswegeplan bildet die fachliche Grundlage für den gesetzlichen Bedarfsplan, der als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) erlassen wird¹¹⁶ und auf fünf Jahre angelegt ist.¹¹⁷ Mit der Aufnahme eines Projekts in den

¹¹³ *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, § 3 Rn. 5.

¹¹⁴ Überblick der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Länder bei *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, Vor § 1 Rn. 6 ff., 27 ff.

¹¹⁵ Siehe Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 5, 51.

¹¹⁶ § 1 Abs. 1 FStrAbG.

¹¹⁷ § 4 FStrAbG.

Bedarfsplan steht gesetzeskräftig fest, dass das Projekt der Zielsetzung des § 1 Abs. 1 FStrG entspricht und dass ein Bedarf für das Projekt besteht.

Dem Bedarfsplan nachgelagert ist die ihrerseits mehrstufige „Verwirklichungsplanung“. Zunächst stellt die Bundesministerialverwaltung Fünfjahrespläne zur Verwirklichung des Bedarfsplans auf.¹¹⁸ Dies geschieht mittlerweile verkehrsträgerübergreifend durch den Investitionsrahmenplan für die Infrastruktur des Bundes (IRP). Der derzeit gültige IRP umfasst den Planungszeitraum 2006 bis 2010. Der IRP bildet den Rahmen für den Straßenbauplan, der als Anlage zum Bundeshaushaltsplan gefasst wird.¹¹⁹ Der Bundeshaushaltsplan wird jährlich als Anlage zum Haushaltsgesetz beschlossen.¹²⁰ Die Finanzmittel für Bau, Ausbau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen sind im Sachhaushalt Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) in Kapitel 1210 enthalten, dem der Straßenbauplan als Anlage beigefügt ist. Da die Mittel nicht vom Bund selbst, sondern von den Ländern verausgabt werden, muss eine Verteilung auf die Länder erfolgen. Dies geschieht jährlich im Voraus nach Maßgabe eines bestimmten Verteilungsschlüssels.¹²¹ Soweit ein Land die Mittel nicht ausschöpft, muss es diese dem Bund wieder zur Verfügung stellen. Dieser leitet die Mittel an ein anderes Land weiter oder führt sie dem allgemeinen Haushalt zu.¹²²

5.3.3 Verknüpfung von Finanzierungsplanung und Projektdurchführung

Auf Grund des Prinzips der Bundesauftragsverwaltung (Art. 90 Abs. 2 GG) ist der Bund nicht zum außenwirksamen Handeln befugt. Die außenwirksame Verwaltung der Bundesfernstraßen obliegt den Ländern. Diese sind insbesondere dafür zuständig, Bauprojekte planfestzustellen und durchzuführen. Angesichts der

¹¹⁸ § 5 Abs. 1 FStrAbG.

¹¹⁹ Art. 3 Abs. 1 Straßenausbaufinanzierungsgesetz.

¹²⁰ Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, §§ 1 S. 1, 4 BHO.

¹²¹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082, 2004, Anlage 1 S. 7.

¹²² Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082, 2004, Anlage 1 S. 11.

Aufspaltung zwischen Finanzierungsplanung des Bundes und Projektzuständigkeit der Länder bedarf es rechtlicher Mechanismen, welche beide Ebenen verknüpfen und die sachliche Entscheidungskompetenz des Bundes praktisch gewährleisten.

Eine praktisch wichtige Verknüpfung zwischen Finanzierungsplanung und Fachplanung besteht zwischen dem gesetzlichen Bedarfsplan einerseits und der fachplanerischen Linienbestimmung (§ 16 FStrG) sowie der Planfeststellung (§ 17 FStrG) andererseits. Gemäß § 1 Abs. 2 FStrAbG ist die Bedarfsfeststellung sowohl für die Linienbestimmung als auch für die Planfeststellung im Hinblick auf die Planrechtfertigung verbindlich. Der Bund entscheidet insoweit mit (positiver) Bindungswirkung über das „Ob“ des Straßenbaus.

Auf das „Wie“ der Straßenbauplanung wirkt der Bund zunächst durch die Linienbestimmung gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG ein. Diese wird vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden vorgenommen.¹²³ Auch hinsichtlich der Gestaltung der konkreten Projekte nimmt der Bund maßgeblich Einfluss. Die Kontrollmöglichkeit ergibt sich im Kern daraus, dass der Bund gemäß § 24 BHO in den Haushaltsplan (Straßenbauplan) nur Bauprojekte aufnimmt und aufnehmen darf, die bereits planfestgestellt sind und für die ein detaillierter Ausführungsplan vorliegt.¹²⁴ Der Bund trifft seine Finanzierungsentscheidung also in Ansehung einzelner, detailliert ausgearbeiteter Projekte. Dies gibt ihm (indirekt) die Möglichkeit, auf die einzelnen Projekte Einfluss zu nehmen. In der Praxis wird dieser Einfluss über das Institut des „Gesehensvermerks“ ausgeübt.¹²⁵ Danach legen die Landesplanungsbehörden dem BMVBS den Planentwurf für ein Vorhaben noch vor der Einleitung der konkreten Planfeststellung vor und holen die Genehmigung ein.¹²⁶

¹²³ Die Linienbestimmung durch den Bund wirft verfassungsrechtliche Fragen auf, weil es sich um eine verwaltende Tätigkeit handelt. Teilweise wird die Linienbestimmung als Ausfluss des (internen) Weisungsrechts gemäß Art. 85 Abs. 3 GG verstehen (dafür *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, Vor § 1 Rn. 32; siehe auch BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74 – juris Rn. 33 = BVerwGE 48, 56); teilweise wird eine Bundesverwaltungskompetenz kraft Natur der Sache angenommen (so BVerwG, Urt. v. 26.06.1981 – 4 C 5/78 – juris Rn. 16 = BVerwGE 62, 342).

¹²⁴ § 24 BHO bestimmt, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführungen, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.

¹²⁵ Die Anordnung der Vorlage beruht auf dem Weisungsrecht des Bundes; *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, vor § 1 Rn. 32.

¹²⁶ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Kommission von

Insgesamt zeigt sich, dass der Bund trotz der Verwaltungskompetenz der Länder die „Zügel in der Hand zu halten versucht“.¹²⁷

5.4 Fazit

Der Überblick der rechtlichen Vorgaben zeigt: Reformüberlegungen zur Bundesfernstraßenfinanzierung müssen das Gesetzes-, Verfassungs- und Europarecht im Blick haben. Daher werden die hier entwickelten Finanzierungsmodelle jeweils auf ihre rechtliche Machbarkeit geprüft.

6. Alternative Finanzierungsmodelle

Die bisherigen Ergebnisse der Studie haben zwei fundamentale Probleme des gegenwärtigen Systems der Finanzierung der überregionalen Straßeninfrastruktur verdeutlicht:

- Seit geraumer Zeit reichen die Infrastrukturinvestitionen nicht aus, um die wachsende Transportnachfrage zu befriedigen und auf Dauer eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Verkehrsprognosen und der zukünftig zu erwartenden Mittelbereitstellung der öffentlichen Haushalte ist abzusehen, dass sich die bereits gegenwärtig vorhandenen Funktionsbeeinträchtigungen der Straßeninfrastruktur durch Kapazitätsengpässe und Zustandsmängel künftig weiter verstärken.

Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082, 2004, Anlage 1 S. 8; *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, Vor § 1 Rn. 32 a. E.; *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 9.

¹²⁷ Ob dies praktisch wirksam gelingt, ist eine andere Frage; zu den praktischen Problemen der Bundesauftragsverwaltung siehe Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082, 2004, S. 22 ff.

- Die begrenzten finanziellen Mittel fließen häufig nicht in die Verwendungen, in denen sie – gemessen an den vorliegenden Nutzen-Kosten-Relationen – den höchsten Nutzen stiften, sondern es kommt zu erheblicher Fehlallokation.

An dieser Situation dürften auch die aktuell vorgeschlagenen zusätzlichen Investitionsprogramme, wie sie etwa der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem neuen Jahresgutachten empfiehlt, wenig ändern, da die identifizierten Probleme systembedingt sind. Zwar ist die Aufnahme von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in die Konjunkturpakete des Bundes zu begrüßen. Wie andere konjunkturpolitische Maßnahmen bewirken diese als Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage einen lediglich kurzfristigen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts, sofern durch ihre Finanzierung keine Verdrängung privater Investitionen erfolgt und die Bauwirtschaft die gestiegene Nachfrage schnell befriedigen kann. Allerdings liegen die vorgesehenen 4 Mrd. € für die Bundesverkehrswege nur geringfügig über jenem Fehlbetrag von 3,7 Mrd. €, der durch die Unterfinanzierung des laufenden Bundesverkehrswegeplans `03 bereits von 2001 bis 2006 entstanden ist.¹²⁸ Für Bundesfernstraßen sieht das Konjunkturpaket II für Ausbau und Erneuerung 850 Mio. € vor. Für Kommunalstraßen stehen Mittel lediglich zur Lärmsanierung, wie z.B. Lärmschutzfenster, Abschirmung und leisere Fahrbahndecken, zur Verfügung. Sie haben somit keinen kapazitätsbeeinflussenden Effekt.¹²⁹

Dementsprechend ist über organisatorische Veränderungen nachzudenken, mit denen die Probleme bewältigt werden können. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit organisatorischen Veränderungen unterschiedlich hohe Transaktionskosten sowie in aller Regel politische Hemmnisse und Widerstände verbunden sind. Sie können dazu führen, dass volkswirtschaftlich sinnvolle, d.h. effiziente Lösungen nur mit erheblichen Zeitverzögerungen realisiert werden können und Zwischenstufen eingeschaltet werden müssen.

Die nach gegenwärtigen Erkenntnissen möglichen Organisationsmodelle für eine effizientere Finanzierung der überregionalen Straßeninfrastruktur werden in Tab. 11 systematisiert und im Weiteren dargestellt und bewertet.

¹²⁸ Vgl. Hartwig (2009), S. 6 ff.

¹²⁹ Vgl. Deutsche Bundesregierung (2009).

Tabelle 11: Organisationsmodelle der Infrastrukturfinanzierung

Einnahmequelle Institutioneller Lösungsansatz	Nutzergebühren		Verkehrsspezifische Steuermittel	Allgemeine Steuermittel	Kreditfinanzierung
	Streckenbezogene Maut	Zeitbezogene Vignette			
Modell 1 Haushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung	X (LKW)			X	
Modell 2 Haushaltsnaher Fernstraßen-Fonds mit indirekter Nutzerfinanzierung	X (LKW)		X		
Modell 3 Öffentlicher Fernstraßen-Fonds mit Nutzerentgelten u. partieller Zweckbindung	X (LKW, eventuell PKW)	X (eventuell PKW)		X	
Modell 4 „Fonds Deutsche Fernstraße“	X (LKW, eventuell PKW)	X (eventuell PKW)		X	X
Modell 5 Nutzerclub	X	X		X	X

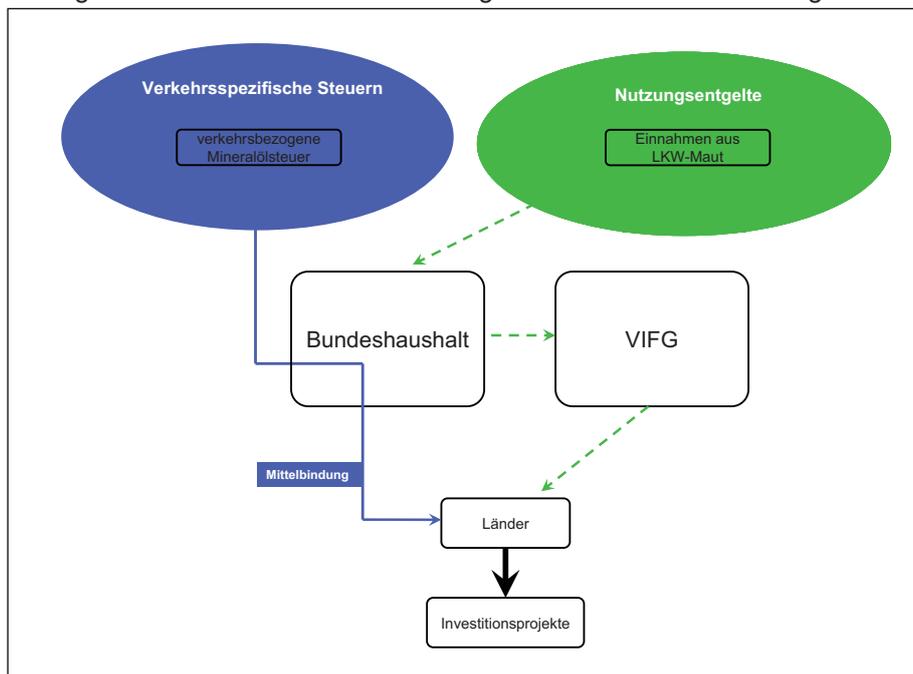
Quelle: Eigene Darstellung

6.1 Modell 1: Haushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung

6.1.1 Darstellung des Modells und wirtschaftliche Beurteilung

Der schnellste und einfachste Weg zur Bewältigung der Finanzierungsprobleme wäre eine Zweckbindung der Haushaltseinnahmen aus der LKW-Maut sowie eines Teils der Haushaltsmittel, der darüber hinaus zu einer angemessenen Finanzierung der Bundesfernstraßen erforderlich ist. Legt man den im Bundesverkehrswegeplan 2003 als erforderlich erachteten Investitionsbedarf für Erhaltung, Neubau und Ausbau der Bundesfernstraßen bis 2015 zugrunde, liegt der angemessene Betrag bei jährlich 7,5 Mrd. €. Er ließe sich problemlos aus dem gegenwärtigen Aufkommen aus der LKW-Maut und der Mineralölsteuer von gut 40 Mrd. € finanzieren. Nach der Übertragung der Kfz-Steuer-Ertragszuständigkeit auf den Bund könnte auch diese zur Finanzierung herangezogen werden, obwohl dies, angesichts des hohen Aufkommens der Mineralölsteuer, nicht erforderlich wäre.

Abbildung 16: Bundeshaushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung in Modell 1



Quelle: Eigene Darstellung

Eine langfristige anteilige Finanzierung aus der Mineralölsteuer würde lediglich die Regelung des Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz aus dem Jahre 1960 reaktivieren, die vorsieht, ab dem Jahr 1964 zunächst 46 % des Mineralölaufkommens, 1965 48 % und in den folgenden Rechnungsjahren dann 50 % des Aufkommens für „Zwecke des Straßenwesens“ zu verwenden. Ausgenommen davon waren die Einnahmen aus der Besteuerung von Schwerölen und Reinigungsextrakten. Der Begriff „Zwecke des Straßenwesens“ impliziert, dass die Mittel für den gesamten Straßenbau, inklusive der Landes- und Kommunalstraßen, einzusetzen sind, was bei einer Reaktivierung die Festlegung eines Aufteilungsschlüssels erforderlich machen würde.

Das Ergebnis einer wie auch immer gearteten langfristigen Bereitstellung von Finanzmitteln bestünde in der zusätzlichen Realisierung notwendiger Projekte des aktuellen Bundesverkehrswegeplans sowie weiterer erforderlicher Neubau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen nach dessen Ablauf. Damit würde die Nachhaltigkeit der Infrastrukturfinanzierung gesichert und dem fiskalischen Äquivalenzprinzip stärker Rechnung getragen, wonach die Nutzer der Verkehrsinfrastruktur möglichst direkt an der Finanzierung der Kosten beteiligt werden sollten. Eine Verbesserung der

allokativen Effizienz ist weder im Hinblick auf eine effizientere Auslastung der vorhandenen Infrastrukturkapazitäten noch in Bezug auf den bedarfsgerechten Einsatz der finanziellen Mittel zu erwarten, da im Stufenmodell 1 weder das bisherige System der Mittelverteilung auf einzelne Infrastrukturprojekte bzw. deren Priorisierung durch die Politik verändert wird, noch die Einführung einer auslastungsabhängigen Nutzergebühr mit entsprechender Lenkung der Verkehrsnachfrage vorgesehen ist. Schließlich ist nach allen vorliegenden Erkenntnissen und bisherigen Erfahrungen zu bezweifeln, dass die Politik sich dauerhaft auf eine Zweckbindung einlässt, würde sie damit doch auf diskretionäre Handlungsspielräume verzichten, die sie zur Gewinnung von Wählerstimmen benötigt und nun auch offiziell dokumentieren, dass erhebliche Teile der Mineralölsteuer für andere fiskalische Zwecke eingesetzt werden. Insgesamt kann diese Lösung daher nur als kurzfristige Maßnahme zur Behebung des akuten Defizits in der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung angesehen werden.

6.1.2 Juristische Beurteilung

Das Modell 1 beschränkt sich darauf, durch eine Bindung von Haushaltsmitteln das Investitionsvolumen für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen zu verstetigen. In juristischer Hinsicht sind dadurch zwei Fragen aufgeworfen. Erstens ist zu klären, ob eine Zweckbindung von Haushaltsmitteln rechtlich zulässig ist. Zweitens ist der Frage nachzugehen, wie die Verlässlichkeit der Zweckbindung sichergestellt werden kann.

6.1.2.1 Zulässigkeit der Zweckbindung von Haushaltsmitteln

Eine Zweckbindung von Haushaltsmitteln liegt vor, wenn Einnahmen aus einer bestimmten Quelle nur der Finanzierung bestimmter Aufgaben dienen. Dies durchbricht den haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsgrundsatz (siehe oben). Der Grundsatz der Gesamtdeckung ist allerdings nicht unumstößlich. Nach zutreffender und ganz überwiegender Ansicht des Schrifttums besitzt er keinen Verfassungsrang, steht also zur Disposition des Gesetzgebers.¹³⁰ Dafür spricht maßgeblich, dass der

¹³⁰ *Siekmann*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. 2009, Vor Art. 104a Rn. 85 und Art. 110 Rn. 47; *Heun*, in: *Dreier*, GG, Band 3, 2. Aufl. 2008, Art. 105 Rn. 15 und Art. 110 Rn. 17; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand: 52. EL Mai 2008, Art. 110 Rn. 43; *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer

Gesamtdeckungsgrundsatz nur im Gesetzesrecht – und dort unter Abweichungsvorbehalt – niedergelegt ist (§ 7 HGrG, § 8 BHO), sich aber im Grundgesetz nicht findet. Bei der Herleitung ungeschriebener Verfassungsgrundsätze ist generell Zurückhaltung geboten. Vorliegend kommt hinzu, dass die Finanzverfassung recht detaillierte Vorgaben für das Haushaltsrecht aufstellt (Art. 110 ff.). Das legt nahe, dass der Verfassungsgeber eine erschöpfende Regelung treffen wollte.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob der Gesamtdeckungsgrundsatz Verfassungsrang besitzt, nicht abschließend beantwortet. Es hat aber ausgeführt, „eine – möglicherweise verfassungswidrige – Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden.“¹³¹ Danach ist die Zweckbindung von Haushaltsmitteln grundsätzlich zulässig. Es gilt lediglich eine äußerste Grenze. Durch die Zweckbindung von Haushaltsmitteln in Höhe von 7,5 Mrd. Euro bei einem Gesamthaushaltsvolumen von 290 Mrd. (Haushalt 2009)¹³² ist diese Grenze nicht erreicht.

Außer dem Gesamtdeckungsgrundsatz setzt die finanzverfassungsrechtliche Verteilung der Ertragszuständigkeiten der Zweckbindung von Haushaltseinnahmen Schranken. Die Anordnung einer Zweckbindung durch den Bund ist nur möglich, soweit ihm die Ertragshoheit zusteht.¹³³ Dies ist bei der Mineralölsteuer, der LKW-Maut und seit dem 1.07.2009 auch bei der KFZ-Steuer der Fall.

6.1.2.2 Verlässlichkeit der Zweckbindung von Haushaltsmitteln

Komplex ist die Frage, wie die in Modell 1 vorgesehene Zweckbindung der Haushaltsmittel mit Verlässlichkeit versehen werden kann. Es ist bereits dargelegt worden, dass die in Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz angeordnete Zweckbindung der Einnahmen aus der Mineralölsteuer in der Vergangenheit nicht praktisch wirksam geworden ist, weil der Haushaltsgesetzgeber die Zweckbindung im

Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 29 f. A. A. *Waldhoff*, Die Zwecksteuer, *StuW* 2002, 285 (297 ff.).

¹³¹ BVerfG, Urt. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 – juris Rn. 171 = BVerfGE 93, 319.

¹³² Siehe § 1 Haushaltsgesetz 2009, BGBl. I 2008 Nr. 64 S. 2899.

¹³³ Insofern zutreffend *Waldhoff*, Die Zwecksteuer, *StuW* 2002, 285 (304).

Haushaltsgesetz regelmäßig wieder aufgehoben hat.¹³⁴ Diese Vorgehensweise ist zwar politisch inkonsequent, rechtlich aber zulässig. Wird die Zweckbindung durch Gesetz angeordnet, kann sie nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* auf derselben normhierarchischen Ebene durch ein später ergehende Gesetz – insbesondere durch das Haushaltsgesetz – wieder aufgehoben werden (siehe oben). Soll der Zweckbindung Verlässlichkeit verliehen werden, müssen daher andere Wege beschritten werden.

Eine erste Möglichkeit besteht darin, die Zweckbindung auf einer höherrangigen Normebene zu verankern. Denkbar ist die Anordnung der Zweckbindung des Aufkommens aus der Maut und der Mineralölsteuer durch Verfassungsrecht, z. B. in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 bzw. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Die hierzu notwendige Verfassungsänderung würde eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erfordern (Art. 79 Abs. 2 GG).

Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts könnte die Zweckbindung des Mautaufkommens in der Wegekostenrichtlinie, die Zweckbindung des Mineralölsteueraufkommens in einer der beiden Mineralölsteuerrichtlinien festgeschrieben werden. Bislang enthalten diese Richtlinien dazu keine bindenden Vorgaben.¹³⁵ Es ist allerdings eine Anpassung der Wegekostenrichtlinie geplant, wonach erstens die Berücksichtigung externer Kosten bei der Gebührenbemessung erlaubt und zweitens insoweit eine Zweckbindung vorgesehen werden soll.¹³⁶ Es könnte versucht werden, auf das noch laufende Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen und eine Erweiterung der Zweckbindung auch für Infrastrukturgebühren zu erreichen.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Voraussetzungen für eine Änderung der Richtlinien hoch sind. Die Mineralölsteuerrichtlinien sind auf Art. 93 EGV gestützt, können also nur durch einstimmigen Beschluss des Ministerrates geändert werden. Bei der Wegekostenrichtlinie ist die Rechtslage fraglich. Diese wurde doppelt, auf Art. 71

¹³⁴ Siehe oben 3.2.1.3.

¹³⁵ In Art. 9 Abs. 2 Wegekostenrichtlinie ist formuliert: „Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Verwendung der Einnahmen aus Gebühren für die Nutzung der Straßeninfrastruktur. Um den Ausbau des Verkehrsnetzes als Ganzes sicherzustellen, sollten die Einnahmen aus Gebühren zum Nutzen des Verkehrssektors und zur Optimierung des Gesamtverkehrssystems eingesetzt werden.“

¹³⁶ KOM (2008) 436 endgültig/2, neuer Art. 9 Abs. 2.

Abs. 1 und auf Art. 93 EGV gestützt, so dass sich die Frage stellt, welche verfahrensrechtlichen Vorgaben gelten. Nach der neueren Rechtsprechung des EuGH ist die Doppelabstützung genau aus diesem Grund unzulässig.¹³⁷ Welche Konsequenzen sich hieraus ergeben, müsste bei Bedarf vertieft untersucht werden.

Ein weiterer Weg, um eine verlässliche Zweckbindung der Einnahmen aus der Maut und aus der Mineralölsteuer zu erreichen, könnte eine vertragliche Lösung sein. Der Bund könnte als Träger der Finanzverantwortung mit den Ländern als den Trägern der Wahrnehmungsverantwortung eine Finanzierungs- und Leistungsvereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags schließen („Mobilitätspakt für Deutschland“). In dieser Vereinbarung wären die gegenseitigen Pflichten von Bund und Ländern zu regeln. Auf der Seite des Bundes könnte dessen Pflicht, den Ländern die notwendigen Mittel für die Unterhaltung und den Bau von Bundesfernstraßen zur Verfügung zu stellen, dem Grunde und der Höhe nach festgeschrieben werden. Auf der Seite der Länder könnte namentlich die Pflicht zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel festgelegt und konkretisiert werden.

Eine Vertragslösung hat auch Georg Hermes in der ADAC-Studie „Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus“ vorgeschlagen.¹³⁸ Der Ansatz findet sich in der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung. Dort wird das Modell einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung seit längerem praktiziert. Die Vereinbarung wird zwischen den Eisenbahnen des Bundes und den Trägern der Finanzverantwortung geschlossen (§ 9 BSchwAG). Im Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes aus dem Jahr 2007,¹³⁹ mit dem der (vorerst gescheiterte) Börsengang der DB AG vorbereitet werden sollte, ist die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung gesetzlich konkretisiert worden (§§ 4 f. BSEAG).

¹³⁷ Nach der neueren Rspr. des EuGH ist die Doppelabstützung eines Rechtsakts auf zwei Kompetenznormen nicht möglich, wenn die beiden Kompetenznormen miteinander unvereinbare verfahrensrechtliche Vorgaben enthalten; insbesondere ist die Kumulation des Einstimmigkeitsprinzips mit dem Verfahren der Mitentscheidung ausgeschlossen; siehe EuHG, Urt v. 29. 4. 2004 – C-338/ 01 – Slg. 2004, I-4829 Rn. 57 f.

¹³⁸ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 33 ff.

¹³⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10.08.2007, BT-Drs. 555/07.

Das für die Eisenbahninfrastrukturfinanzierung entwickelte Modell der Finanzierungs- und Leistungsvereinbarung ist auf die Bundesfernstraßenfinanzierung übertragbar.¹⁴⁰ Mit dem Abschluss der Finanzierungs- und Leistungsvereinbarung für die Bundesfernstraßen würde der Bund Kompetenzen ausüben, die ihm kraft seiner Finanzierungsverantwortung zustehen (Art. 104a Abs. 2 GG). Die Grundstrukturen der Vereinbarung könnte der Bund – in Orientierung an dem Modell der §§ 4 f. BSEAG – auf der Grundlage seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gesetzlich festlegen. Auch das Haushaltsrecht steht einer Finanzierungs- und Leistungsvereinbarung nicht entgegen. Bei einer mehrjährigen Laufzeit müsste allerdings der Haushaltsgesetzgeber der Verpflichtung des Bundes in Gestalt einer Verpflichtungsermächtigung zustimmen (§ 16 BHO).¹⁴¹ Soll beispielsweise auf 5 Jahre hinaus ein jährlicher Betrag von 7,5 Milliarden Euro zugesagt werden, bedürfte es einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von $5 \cdot 7,5$ Milliarden Euro = 37,5 Milliarden Euro.

Die politische Durchsetzung der Vertragslösung ist anspruchsvoll. Neben der Bereitschaft des Haushaltsgesetzgebers, die Verpflichtungsermächtigung einzugehen, bedürfte es zum Abschluss des Vertrages der Zustimmung des Bundes und aller Länder.

6.2 Modell 2: Haushaltsnaher Fernstraßen-Fonds mit indirekter Nutzerfinanzierung

6.2.1 Darstellung des Modells und wirtschaftliche Beurteilung

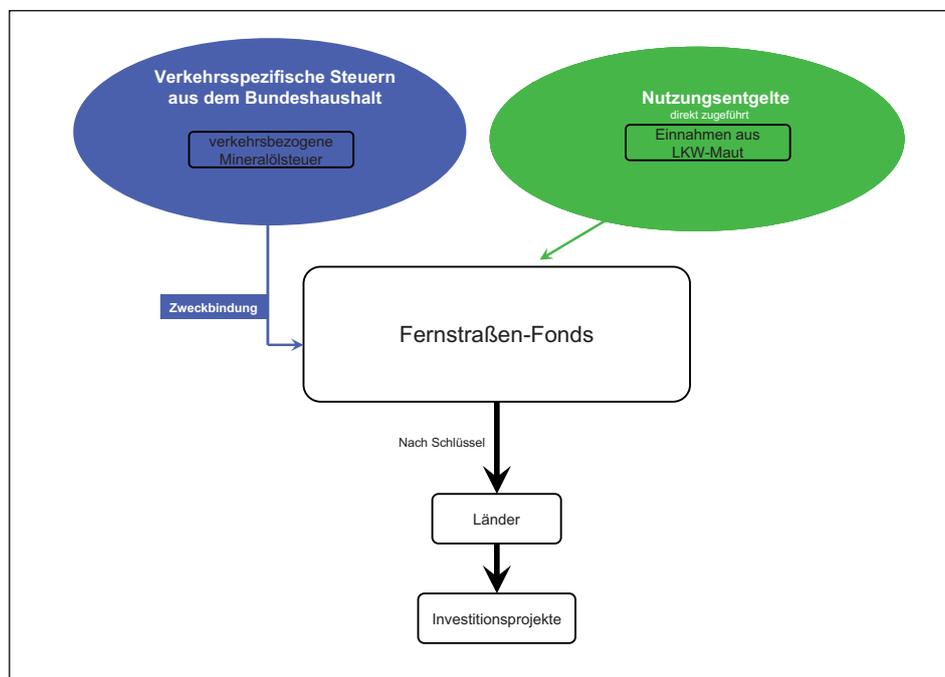
Aufbauend auf der Bundeshaushaltsfinanzierung mit partieller Zweckbindung würde die Einführung eines haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds die Situation der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung weiter verbessern. Danach würde analog zur 2003 gegründeten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) ein Fernstraßen-Fonds gebildet, der allerdings ausschließlich für die Bundesfernstraßen zuständig wäre. Der Fonds, wie in Abbildung 16 dargestellt, würde sich direkt – d.h.

¹⁴⁰ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 34 f.

¹⁴¹ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 35.

ohne Zwischenschaltung des Bundeshaushalts – aus den Einnahmen der LKW-Maut finanzieren und die restlichen Mittel, die er zur Finanzierung des als notwendig erachteten Investitionsvolumens von 8 Mrd. € benötigt, gesichert aus dem Bundeshaushalt erhalten. Die beste Sicherung wäre die bereits vorgeschlagene langfristige Bereitstellung des Mineralölsteueraufkommens. Die Mittelverteilung durch den Fernstraßen-Fonds erfolgt anhand eines Schlüssels auf die nachgelagerten Gebietskörperschaften, der sich nach den dort erbrachten Verkehrsleistungen auf den Bundesfernstraßen oder der Anzahl der dort zugelassenen Kraftfahrzeuge richtet.

Abbildung 17: Struktur des Haushaltsnahen Fonds im Modell 2



Quelle: Eigene Darstellung

Mit dieser Fondslösung erfolgt eine teilweise Entkoppelung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vom Bundeshaushalt, womit eine stärkere Unabhängigkeit von der jeweils aktuellen Haushaltslage und von kurzfristigen Änderungen der politischen Prioritäten verbunden ist. Gleichzeitig erleichtern geringere Schwankungen der Finanzströme die längerfristige Investitionsplanung. Eine effizientere Kapazitätsauslastung erfolgt nicht, da die Struktur der zu leistenden Abgaben für die Nutzer weiterhin keine auslastungsabhängige Komponente berücksichtigt. Demgegenüber sind vom hier vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel zwischen Infrastrukturfonds und Bundesländern deutliche Verbesserungen der allokativen Effizienz zu erwarten. Werden nämlich die **Bundesmittel und Mautmittel**

den Bundesländern nicht mehr – wie bisher – nach Länderproporz, sondern nach Verkehrsleistungen bzw. Kfz-Ausstattung durch eine politisch neutrale Einrichtung zugewiesen, dann richtet sich die Mittelverteilung zumindest länderübergreifend eher nach der tatsächlichen Infrastrukturnachfrage. Sofern die Bundesländer dann intern die ihnen zugewiesenen Mittel noch nach Nutzen-Kosten-Relationen einsetzen, sind weitere Effizienzsteigerungen zu erwarten.

6.2.2 Juristische Beurteilung

In juristischer Sicht wirft Modell 2 gegenüber Modell 1 zwei weitere Fragen auf. Erstens ist zu prüfen, ob der Bund einen Fernstraßen-Fonds errichten und ihm die Aufgabe der Mittelverteilung übertragen kann. Zweitens ist zu klären, ob die Einnahmen aus der LKW-Maut am Bundeshaushalt vorbeigeführt und direkt dem Fonds zugewiesen werden dürfen.

6.2.2.1 Errichtung eines Fernstraßen-Fonds

Die Errichtung einer selbständigen Verwaltungseinrichtung mit der Aufgabe, die Mittel für die Bundesfernstraßenfinanzierung auf die Bundesländer zu verteilen, ist rechtlich zulässig. Ein vergleichbarer Ansatz besteht bereits im geltenden Recht. In § 1 Abs. 1 VIFGG ist die Einschaltung einer bundeseigenen Gesellschaft mit beschränkter Haftung vorgesehen, die gemäß § 2 Abs. 1 VIFGG das Aufkommen aus der LKW-Maut – allerdings verkehrsträgerübergreifend – verteilt. Das ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden:

Das Grundgesetz enthält keine allgemeinen Vorgaben bezüglich der organisationsrechtlichen Form, in der eine Bundesaufgabe wahrzunehmen ist. Es räumt dem Bund im Ausgangspunkt einen weiten Gestaltungsspielraum für die organisatorische Ausgestaltung seiner Verwaltungseinrichtungen ein, um eine anpassungsfähige, wirkungsvolle und leistungsfähige Verwaltung zu ermöglichen. Von diesem Spielraum ist nach zutreffender und vorherrschender Ansicht – innerhalb gewisser Grenzen – sowohl der Rückgriff auf öffentlich-rechtliche als auch auf

privatrechtliche Organisationsformen gedeckt.¹⁴² Schranken bestehen (nur), soweit die Bestimmungen des Grundgesetzes ausdrücklich Grenzen setzen.¹⁴³ Vor allem dürfen die Kompetenzverteilungsregeln der Art. 83 ff. GG nicht umgangen werden. Zu beachten ist sowohl die Verteilung der Verbands- als auch der Organzuständigkeiten.

Nach diesem Maßstab ist die Errichtung einer Verwaltungseinrichtung, welche die Finanzmittel für den Bundesfernstraßenbau verteilt, verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Verwaltungseinrichtung kann rechtlich selbständig oder unselbständig, in öffentlichrechtlicher (Anstalt) oder privatrechtlicher Form (Gesellschaft) ausgestaltet werden werden. Sie kann in die Verteilung der Finanzmittel eingeschaltet werden. Denn dies gehört zum Kompetenzbereich des Bundes. Dieser ist als Träger der Finanzverantwortung für die Bundesfernstraßen (Art. 104a Abs. 2 GG) dafür zuständig, über die Bereitstellung und Verteilung von Finanzmitteln für die Bundesfernstraßen zu entscheiden. Kraft seiner Organisationshoheit steht es ihm frei, die Aufgabe der Mittelverteilung einer selbständigen Verwaltungseinrichtung zu übertragen.¹⁴⁴

6.2.2.2 Direkte Zuweisung des LKW-Mautaufkommens an den Fernstraßen-Fonds

Problematisch ist allerdings das in Modell 2 vorgesehene Element, das Aufkommen aus der LKW-Maut am Bundeshaushalt vorbei direkt dem Fonds zuzuleiten. Wie die nachstehende Prüfung zeigt, ist dieser Ansatz bei gleichzeitiger Beschränkung des Fonds auf eine Mittelverteilungsfunktion mit dem verfassungsrechtlichen Vollständigkeitsgrundsatz unvereinbar. Zwar findet der Vollständigkeitsgrundsatz auf Einnahmen rechtlich selbständiger Personen keine Anwendung. Dies hilft mit Blick

¹⁴² *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 87 Rn. 2, 15; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 52. EL Mai 2008, Band V, Art. 87 Rn. 203; ausführlich *Hermes*, in: Dreier, GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 86 Rn. 34 ff., 46 ff. mit Nachw. zum Meinungsstand; *ders.*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 14.

¹⁴³ BVerfG, Urt. v. 12.01.1983 – 2 BvL 23/81 – juris Rn. 108 f. = BVerfGE 63, 1; BVerfG, Urt. v. 28.01.1998 – 2 BvF 3/92 – juris Rn. 96 = BVerfGE 97, 198; *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 14.

¹⁴⁴ Vgl. Bartelsperger, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 279 ff.

auf den Fernstraßen-Fonds jedoch nicht weiter, weil der Fonds nicht Gläubiger der LKW-Mauteinnahmen sein kann.

Nach dem verfassungsrechtlichen Vollständigkeitsgrundsatz (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG) sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen. Wie bereits aufgezeigt, zielt der Vollständigkeitsgrundsatz darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und Budgetentscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen.¹⁴⁵ Er erstreckt sich auf alle „kassenwirksamen“ Einnahmen und Ausgaben des Bundes, insbesondere auf Einnahmen aus Gebühren,¹⁴⁶ zu denen die LKW-Maut zählt.

Der Vollständigkeitsgrundsatz steht einer Finanzierung von Bundesaufgaben außerhalb des allgemeinen Haushalts zwar nicht kategorisch entgegen. Bei rechtlich unselbständigen Bundesbetrieben und Sondervermögen müssen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen in den Haushalt eingestellt zu werden (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG). Für juristisch selbständige Personen, z. B. rechtsfähige Anstalten oder Gesellschaften des Bundes, gilt der Vollständigkeitsgrundsatz überhaupt nicht. „Bund“ i. S. d. Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG ist nur der Bund als juristische Person.¹⁴⁷ Insofern eröffnet die Verfassung (prinzipiell) die Möglichkeit, Nebenhaushalte einzurichten.

Zwar postuliert eine verbreitete Ansicht im Schrifttum, um der Gefahr der „Budgetflucht“ zu begegnen,¹⁴⁸ dass die Begründung von selbständigen Verwaltungsträgern mit eigenem (Neben-)Haushalt einer besonderer Rechtfertigung bedürfe¹⁴⁹ oder dass zumindest eine Missbrauchsschranke eingreife, wenn die

¹⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – juris Rn. 89 = BVerfGE 110, 370

¹⁴⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 110 Rn. 3.

¹⁴⁷ Eingehend hierzu Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 110 Rn. 19; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 110 Rn. 1, 4a; Hermes, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 23 f.

¹⁴⁸ Mittlerweile haben die außerbudgetär geführten Nebenhaushalte quantitativ einen Umfang angenommen, der das Volumen des Bundeshaushaltes mit Blick auf Einnahmen und Ausgaben ebenso wie hinsichtlich der Neuverschuldung bei weitem übersteigt; siehe Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 110 Rn. 21; Hermes, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 24.

¹⁴⁹ Siehe zu Wirtschaftsbetrieben und Sondervermögen des Bundes Gröpl, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 137. EL Dezember 2008, Band 13, Art. 110 Rn. 99; zur mittelbaren Bundesverwaltung z. B. Heun, in: Dreier, GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 110 Rn. 20 m. w. Nachw.

Ausgliederung gerade darauf abziele, bestimmte Einnahmen und Ausgaben den Regeln über die Feststellung des Haushaltsplans zu entziehen.¹⁵⁰ Hier liegt aber nicht das entscheidende Problem. Denn zum einen sprechen in der Sache gute Gründe für die Bildung eines Fernstraßen-Fonds. Insbesondere lassen sich beachtliche ökonomische Vorteile einer langfristig verlässlichen und effizienten Investitionsplanung anführen. Überdies lässt sich gut vertreten, dass das Haushaltsverfassungsrecht der Schaffung von selbständigen Verwaltungsträgern mit eigenem Haushalt keine materiellen Schranken setzt. Denn der Anwendungsbereich des Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG ist von vornherein beschränkt. Nebenhaushalte juristischer Personen stellen insofern keine Ausnahme im Rechtssinne dar.¹⁵¹ Mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG ist überdies festzustellen, dass dieses zwar spezifische haushaltsrechtliche Restriktionen entwickelt,¹⁵² diese aber explizit auf Sonderabgaben beschränkt und Gebühren – auf Grund ihrer „Unbedenklichkeit“ – ausgenommen hat.¹⁵³

Das entscheidende Problem liegt vorliegend darin, dass der Fernstraßen-Fonds im abgabenrechtlichen Sinne Gläubiger der LKW-Maut sein müsste.¹⁵⁴ Die LKW-Mauteinnahmen müssen materiell Einnahmen des Fernstraßen-Fonds, nicht des Bundes sein. Sind die LKW-Mauteinnahmen Einnahmen des Bundes, greift Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG unabhängig von der Schaffung des Fernstraßen-Fonds ein. In der Folge müssen die Einnahmen dem Bundeshaushalt zugeführt werden und können nur aus dem Bundeshaushalt an den Fonds weitergeleitet werden. Der Fernstraßen-Fonds kann jedoch nur Gläubiger der LKW-Maut sein, wenn er selbst die Leistung „Bundesfernstraßenverwaltung“ erbringt, also gleichsam Betreiber des Bundesfernstraßennetzes ist. Denn das Entgelt für eine Verwaltungsleistung steht demjenigen zu, der die Verwaltungsleistung erbringt.¹⁵⁵ Nach der Ausgestaltung in Modell 2 kann der Fonds jedoch nicht als Betreiber des Bundesfernstraßennetzes angesehen werden. Denn er hat eine bloße Verteilungsfunktion. Das Eigentum an

¹⁵⁰ Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 4, 2. Aufl. 1999, § 89 Rn. 65.

¹⁵¹ Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 110 Rn. 23 f., 51.

¹⁵² BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u. a. – juris Rn. 123 ff. = BVerfGE 108, 186.

¹⁵³ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u. a. – juris Rn. 126 = BVerfGE 108, 186.

¹⁵⁴ Hermes, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 25. Die „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Pällmann-Kommission) hat diesen Aspekt in ihrem Schlussbericht (Nr. 4.4.3, S. 46) offenbar übersehen. Dort ist lediglich ausgeführt, die Herausnahme der LKW-Mauteinnahmen aus dem allgemeinen Haushalt sei sachlich gerechtfertigt, um die Umstellung auf die Nutzerfinanzierung zu ermöglichen, und daher verfassungsrechtlich zulässig.

¹⁵⁵ Siehe BVerfG, Urt. v. 28.3.2002 – 2 BvG 1/01, 2 BvG 2/02 – juris Rn. 38 = BVerfGE 105, 187.

und die Finanzverantwortung für die Bundesfernstraßen liegen weiterhin beim Bund als juristischer Person. Ihm gebührt demzufolge auch die Verwendungseinnahmekompetenz.¹⁵⁶ Die Mauteinnahmen sind folglich Einnahmen des Bundes i. S. d. Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG und dürfen nicht am Bundeshaushalt vorbeigeführt werden.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass es zur Umsetzung des Modells 2 einer Verfassungsänderung, nämlich einer Ausnahmeregelung zu Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG bedürfte.

6.3 Modell 3: Öffentlicher Fernstraßen-Fonds mit Nutzerentgelten und partiellen staatlichen Zuschüssen

6.3.1 Darstellung des Modells und wirtschaftliche Beurteilung

Im Modell 3 wird die Finanzierung des weiterhin öffentlichen Fernstraßen-Fonds nahezu komplett umgestellt: von der traditionellen Finanzierung aus dem Bundeshaushalt auf die direkte Finanzierung durch Nutzerentgelte. Auf Ebene des Bundes existieren bereits konkrete Überlegungen für die Einführung einer PKW-Maut. Wenn die Bundesregierung dies umsetzt, müssen auch diese Mittel in den Fonds fließen. Damit wäre der gesamte Straßenverkehr auf den Bundesfernstraßen erfasst. Da Modell 3 auf eine Umlenkung der Finanzierungsströme abzielt und nicht eine Abgabenerhöhung, muss im selben Maße die Mineralölsteuer abgesenkt werden.

Aus den Nutzerentgelten finanziert der Fonds zunächst die Infrastrukturprojekte aus dem Bundesverkehrswegeplan. Reicht das Mautaufkommen nicht aus, um zusätzliche Projekte außerhalb des Bundesverkehrswegeplans zu finanzieren, die von der Politik im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge oder aus regionalpolitischen Erwägungen für notwendig erachtet werden, aber keinen positiven Nutzen-Kosten-Koeffizienten aufweisen, hat eine Ergänzungsfinanzierung durch öffentliche Haushaltsmittel zu erfolgen, wobei nach dem Bestellerprinzip vorgegangen werden sollte.

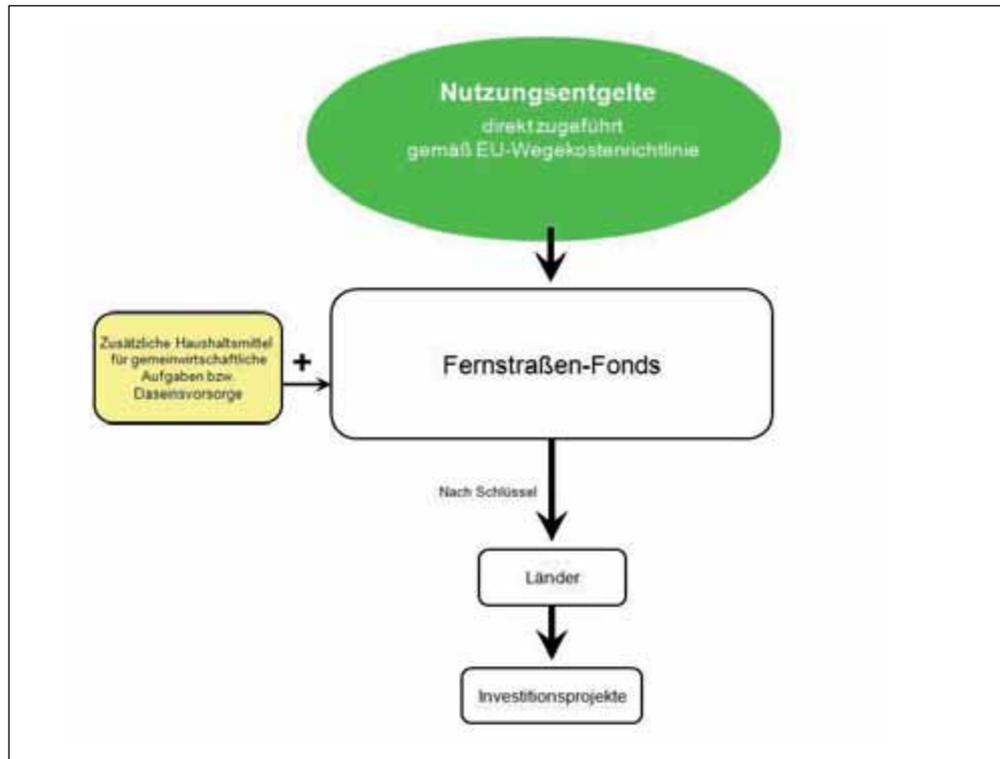
¹⁵⁶ *Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 286 ff. (dort auch zu dem Problem, dass an sich eine Verbundaufgabe vorliegt, weil die Länder nach Art. 104a Abs. 5 GG die Verwaltungsausgaben tragen).

Bei der Umstellung der Infrastrukturfinanzierung auf Nutzerentgelte ist zu beachten, dass auch das den Bundesautobahnen nachgeordnete Streckennetz einbezogen wird, um Ausweichverkehre mit ihren negativen Folgen wie Überlastungen, Unfällen usw. zu vermeiden. Sollte eine PKW-Maut eingeführt werden, bietet sich zunächst die Einführung einer zeitabhängigen Vignette an. Sie kann für unterschiedliche Zeiträume (z. B. eine Woche, einen Monat oder ein Jahr) erhältlich sein und müsste **im Jahr bei etwa 100 €** liegen, um bei einem Fahrzeugbestand von rund 45 Mio. zugelassenen Kfz unter 12 t z. G.G. die Investitionskosten zu decken. Vignetten für kürzere Nutzungszeiträume fungieren dabei überwiegend als Gästelösung z. B. für ausländische Infrastrukturnutzer. Im Gegensatz zu einer streckenbezogenen Maut berücksichtigt eine Vignette zwar nicht das tatsächliche Nutzungsverhalten und verletzt damit das fiskalische Äquivalenzprinzip von Nutzer und Kostenverursacher, sie bietet aber gegenwärtig deutliche Vorteile. So verursacht sie erheblich geringere Transaktionskosten, weil sie technisch weniger aufwändig eingeführt werden kann und die Systemkosten, d. h. die Durchführungs- sowie Kontrollkosten, niedriger sind. Außerdem besteht kein Datenschutzproblem.

Der gegenwärtige Kostenvorteil einer Vignettenlösung wird deutlich, wenn man die Einnahmen und Ausgaben betrachtet, die entstünden, wenn man das LKW-Maut-System von Toll Collect auf den PKW-Verkehr übertragen würde. Legt man dazu die Ergebnisse der aktuellen Berechnung (2007) der Wegekosten von PKW auf Bundesautobahnen in Höhe von 3 Cent/km und auf Bundesstraßen in Höhe von 4 Cent/km zugrunde, so ergäbe sich unter Berücksichtigung der aktuellen Fahrzeugkilometer ein rechnerisches Mautaufkommen von ca. 10,3 Mrd. €. Ihm stünden bei Übertragung des LKW-Maut Systems auf den PKW-Verkehr Einführungskosten in Höhe von etwa 6,8 Mrd. € und laufende Betriebs- und Kontrollkosten von jährlich 4,2 bis 7,6 Mrd. € gegenüber.

In dem Maße, wie eine direkte Nutzerfinanzierung für PKW eingeführt wird, **ist die Mineralölsteuer abzusenken**, um eine zusätzliche finanzielle Belastung der Nutzer zu vermeiden und für Akzeptanz zu sorgen.

Abbildung 18: Struktur der Fondslösung im Modell 3



Quelle: Eigene Darstellung

Es ist vorgesehen, dass die Einnahmen aus den Nutzungsentgelten ohne Umwege über den Bundeshaushalt in einen Fernstraßen-Fonds auf Bundesebene fließen, um diskretionäre Einflüsse der Politik auf deren Verausgabung zu unterbinden. Der Fernstraßen-Fonds erhält die gesamten Einnahmen aus den Nutzungsentgelten abzüglich der Systemkosten und leitet sie nach einem vorgegebenen Schlüssel an die jeweiligen Länder weiter. Dieser Schlüssel, nachdem die Finanzmittel auf die einzelnen Länder aufgeteilt werden, sollte sich an der jeweils aktuellen Beanspruchung der Bundesfernstraßeninfrastruktur in den Ländern orientieren. Es wird daher vorgeschlagen, die jährlichen Fahr- oder Verkehrsleistungen (z. B. Fzgm, Pkm und tkm) auf den Bundesfernstraßen der Länder als Maßstab für die Aufteilung der Finanzmittel heranzuziehen. Dazu muss eine manipulationsfreie Erfassung der Daten gewährleistet sein. Gleichzeitig ist die derzeit anhaltende Favorisierung der neuen Bundesländer bei Mittelzuweisungen aufzugeben, deren Verkehrsinfrastruktur in Umfang und Qualität mittlerweile ein höheres Niveau erreicht hat, als in einigen alten Bundesländern vorhanden ist.

Die Länder fällen die Investitionsentscheidungen über die ihnen zugeteilten Mittel anhand der jeweiligen Nutzen-Kosten-Relationen der Investitionsprojekte, die im Bundesverkehrswegeplan ausgewiesen sind.

Die Länder haben eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Fernstraßen-Fonds, da die zugewiesenen Mittel ausschließlich für die Bundesfernstraßeninfrastruktur zu verausgaben sind. Die derzeitige Verteilung nicht verbauter Finanzmittel aus einer Periode auf andere Bundesländer soll beibehalten werden. Hieraus ergibt sich ein Anreiz, die notwendigen Investitionsprojekte des Bedarfsplans auch zu realisieren. Zudem ergeben sich Effizienz- und Zeitgewinne, wenn die Länder die ihnen vom Fernstraßen-Fonds zugewiesenen Mittel ohne vorherige Genehmigung in Projekte des Bedarfsplans investieren können. Neben der Kontrollfunktion über die Mittelverwendung übernimmt der Fernstraßen-Fonds auch die Neuverteilung nicht benötigter Mittel einer Periode. Zu entscheiden bleibt, ob dem Bundesfonds auch die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eingeräumt werden soll, wie es z. B. bei der österreichischen ASFINAG der Fall ist.

Die netzweite Investitionsplanung bleibt auch in Zukunft eine Entscheidung des Bundes. Um weiteren Bürokratieaufwand zu vermeiden, sollte der Fernstraßen-Fonds dabei Beratungs-, aber keine Entscheidungskompetenzen erhalten. Zu klären bleibt die Rechtsform des Fernstraßen-Fonds. Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung empfiehlt in ihrem Schlussbericht, die Bundesfernstraßengesellschaft als Aktiengesellschaft zu führen und verweist auf drei Vorteile: Erstens ist diese Gesellschaftsform bei ehemals staatlichen Unternehmen des Infrastrukturbereichs erprobt und bewährt (z. B. Deutsche Telekom AG, Deutsche Bahn AG), hier lässt sich mit der österreichischen ASFINAG auch ein internationales Beispiel der Autobahn- und Schnellstraßenfinanzierung anführen. Zweitens ist die Möglichkeit für einen späteren Zutritt privater Investoren gegeben. Drittens gewährleistet die Rechtsform einer AG die nötige Transparenz der Geschäftsführung. Bezüglich der Zusammensetzung des Aufsichtsorgans sind Vertreter des Bundes und der Länder denkbar.

Durch die weitgehende Umstellung der Infrastrukturfinanzierung von Steuern zu Nutzerentgelten, die direkt dem Fernstraßen-Fonds zufließen, werden die Vorteile

des Modells 2 verstärkt. Die Systemkosten verhindern die Einführung einer streckenbezogenen PKW-Maut. Sobald dieses Hindernis überwunden werden kann, treten zusätzliche Effizienzverbesserungen ein, weil dann das Mautaufkommen den tatsächlichen Infrastrukturbedarf signalisiert. Wird die streckenbezogene Maut für alle Fahrzeuge um eine auslastungsbezogene Komponente erweitert, lässt sich eine effizientere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten erreichen. Auch hier dürften allerdings erhebliche Transaktionskosten und ausgeprägte Widerstände der Betroffenen anfallen. Da für den Fernstraßen-Fonds keine Anreize bestehen, Kapazitätsengpässe zur Generierung von Monopolgewinnen zu missbrauchen, sondern der jeweilige Mittelzufluss für Infrastrukturmaßnahmen verausgabt werden muss, ist keine explizite Regulierung der Überlastkomponente erforderlich.

6.3.2 Juristische Beurteilung

Das Modell 3 baut auf den Strukturen des Modells 2 auf und vervollständigt den Ansatz der Nutzerfinanzierung. Auch im Modell 3 ergibt sich die Problematik, dass die Mauteinnahmen direkt in den Fonds eingeleitet werden sollen. Weitere Prüfungsbedarf ergibt sich mit Blick auf die Einführung einer PKW-Maut, die gestaffelte Vignettenlösung und die Absenkung der Mineralölsteuer.

6.3.2.1 Direkte Zuweisung der Mauteinnahmen an den Fonds

Hinsichtlich der Vorbeiführung der Mauteinnahmen am Haushalt ist die Problematik gleich gelagert wie bei Modell 2 (siehe oben 6.2.2.1). Für die PKW-Mauteinnahmen gilt insoweit nichts anderes als für die LKW-Mauteinnahmen. Desgleichen ist der Fernstraßen-Fonds auch im Modell 3 auf eine Verteilungsfunktion beschränkt. Er ist daher nicht Betreiber der Bundesfernstraßen und kann folglich nicht Gläubiger der Maut sein. Gläubiger ist der Bund. Die Mauteinnahmen sind Einnahmen des Bundes und damit gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG in den Haushalt einzustellen. Diese Konsequenz ließe sich nur durch eine Verfassungsänderung vermeiden.

6.3.2.2 Einführung weiterer Nutzerentgelte

Die Pläne des Bundes für eine Einführung einer PKW-Maut sind vom juristischen Standpunkt unbedenklich. Weder verfassungs- noch europarechtliche Vorgaben

stehen hier entgegen.¹⁵⁷ Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erlaubt dem Bund die Einführung von Nutzungsentgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen, ohne nach Fahrzeugtypen zu differenzieren, so dass auch die Einführung einer PKW-Maut gedeckt ist. Das Prinzip des Steuerstaats steht der PKW-Maut ebenso wenig entgegen wie der LKW-Maut. Denn Vorzugslasten, namentlich Gebühren, sind kraft ihrer Ausgleichsfunktion nach verfassungsrechtlich unbedenklich.¹⁵⁸ Auch europarechtliche Vorgaben hindern die Einführung einer PKW-Maut nicht. Die Wegekostenrichtlinie (RL 1999/62/EG) enthält nur Vorgaben für Kraftfahrzeuge über 3,5 Tonnen.¹⁵⁹ Die Erhebung von Abgaben für die Straßenbenutzung durch andere Kraftfahrzeuge schließt sie nicht aus.¹⁶⁰ Auch europäisches Primärrecht, insbesondere Art. 72 EGV und Art. 12 EGV, stehen den Plänen des Bundes zur Einführung der PKW-Maut nicht kategorisch entgegen.

6.3.2.3 Einführungsvariante

Hinsichtlich der Ausgestaltung setzt das Recht Rahmenvorgaben. Nach dem Prinzip des Steuerstaats müssen Nutzungsentgelte für Kfz auch der Höhe nach gerechtfertigt sein, und zwar durch Zwecke, die in der Ausgestaltung des Gebührentatbestands erkennbar zum Ausdruck kommen.¹⁶¹ Zudem setzt das Äquivalenzprinzip eine äußerste Grenze, wonach die Gebühr nicht außer Verhältnis zum Wert der Verwaltungsleistung stehen darf.¹⁶²

Praktisch wichtige Vorgaben – die in Modell 3 schon berücksichtigt sind – ergeben sich aus den Diskriminierungsverboten des europäischen Primärrechts gemäß Art. 72 EGV und Art. 12 EGV. Wie bereits dargelegt (siehe oben 5.2.2.3) verbieten diese Diskriminierungsverbote nicht nur unmittelbare Diskriminierungen, sondern auch mittelbare (faktische) Benachteiligungen von EU-ausländischen Verkehrsunternehmern (Art. 72 EGV) und privaten Verkehrsteilnehmern (Art. 12 EGV). Hieraus folgt das Gebot, nicht nur eine Jahresvignette, sondern auch

¹⁵⁷ Brenner, SVR 2004, 209 (213); Uechtritz/Deutsch, Die „LKW-Maut“: Ein Schritt zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, DVBl. 2003, 575 (577).

¹⁵⁸ Hierzu bereits oben 3.2.1.1.

¹⁵⁹ Art. 1 Abs. 1, Art. 2 lit. d RL 1999/62/EG.

¹⁶⁰ Uechtritz/Deutsch, Die „LKW-Maut“: Ein Schritt zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, DVBl. 2003, 575 (577).

¹⁶¹ Siehe oben 3.2.1.1 sowie BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u. a. – juris Rn. 53 = BVerfGE 108, 1;

¹⁶² Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 2 Rn. 26.

Vignetten für kürzere Zeiträume (z. B. Wochenvignetten, Monatsvignetten) anzubieten.¹⁶³ Würde nur eine Jahresvignette angeboten, läge darin eine mittelbare Diskriminierung von EU-Ausländern.¹⁶⁴ Da EU-Ausländer deutsche Bundesfernstraßen typischer Weise weniger oft als deutsche Staatsbürger benutzen, würden sie durch den Zwang zum Kauf einer Jahresvignette faktisch stärker belastet. Dem wäre durch die Staffelung der Vignettenlösung (das Angebot von Vignetten auch für kürzere Zeiträume) Rechnung getragen.

6.3.2.4 Absenkung der Mineralölsteuer

Europarechtliche Grenzen bestehen auch mit Blick auf den in Ansatz, parallel zum Umstieg auf die Nutzerfinanzierung eine Steuersenkung durchzuführen. Allerdings trägt Modell 3 diesen Grenzen Rechnung.

Modell 3 sieht nur eine Absenkung der Mineralölsteuer vor. Dies ist zu den Mindestsätzen, welche die Richtlinie 92/83/EWG zur Annäherung der Verbrauchssteuersätze für Mineralöle festsetzt,¹⁶⁵ europarechtlich zulässig. Eine Diskriminierungsproblematik ergibt sich insofern nicht. Denn von der Mineralölsteuersenkung profitieren nicht nur (typischerweise) Deutsche, sondern auch EU-Ausländer. Demgegenüber wäre eine Absenkung der Kfz-Steuer mit der Rechtsprechung des EuGH nicht zu vereinbaren. Modell 3 trägt dem bereits Rechnung, indem es eine Absenkung der Kfz-Steuer nicht vorsieht. Gleichwohl ist auf die Problematik hinzuweisen:

In einem Urteil aus dem Jahr 1992 hat der EuGH das erste deutsche LKW-Maut-Gesetz von 1990 mit Blick auf Art. 72 EGV als gemeinschaftsrechtswidrig erklärt.¹⁶⁶ Mit diesem Gesetz wollte die Bundesrepublik Deutschland eine Schwerverkehrsabgabe für alle LKW einführen und zum Ausgleich die Kfz-Steuer senken. Dies bewirkte nach Auffassung des EuGH eine verbotene relative

¹⁶³ In dem Vorschlag der EG-Kommission zur Reform der Wegekostenrichtlinie (KOM (2008) 436 endgültig/2) ist für die LKW-Mautgebühr (dies ist in der gemeinschaftsrechtlichen Terminologie eine zeitabhängige Gebühr) eine Staffelung nach Tagen, Wochen, Monaten und Jahren vorgesehen (neuer Art. 7a Abs. 1).

¹⁶⁴ Vgl. *Krapf*, Verkehrslenkung durch Abgaben, 2001, S. 31.

¹⁶⁵ Art. 1 der Richtlinie lautet: „Spätestens zum 1. Januar 1993 wenden die Mitgliedstaaten Verbrauchssteuersätze auf Mineralöle an, die die in dieser Richtlinie festgesetzten Mindestsätze nicht unterschreiten“.

¹⁶⁶ EuGH, Urt. v. 19.5.1992 – C-195/90 – Slg. 1992, I-3141 Rn. 22 ff.

Schlechterstellung der ausländischen Verkehrsunternehmer. Denn die Einführung der LKW-Maut belastete alle Verkehrsunternehmen – auch die EU-Ausländer –, während die Absenkung der Steuer nur deutsche Verkehrsunternehmer begünstigte. In der Gesamtbetrachtung lag also eine Benachteiligung der EU-ausländischen Verkehrsunternehmen vor.

Dieses Urteil des EuGH ist nach der hier vertretenen Auffassung zu weitgehend. Der EuGH stellt einerseits eine Gesamtbetrachtung an (Einführung der Maut – Absenkung der Steuer), lässt aber andererseits unbeachtet, dass bislang eine Privilegierungssituation zu Gunsten von EU-Ausländern gegeben war. Im Ergebnis zieht er daher den Diskriminierungsbegriff zu weit und beschneidet den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verkehrspolitik über die Maßen. Für die bundesdeutsche Gesetzgebungspraxis ist die Rechtsprechung des EuGH aber gleichwohl zu berücksichtigen. Da das Europarecht in seinem Rang dem gesamten deutschen Recht vorgeht, droht andernfalls die Unanwendbarkeit der deutschen Mautregelung.

Das zitierte Urteil ist (auch) für die Pläne der Politik nach einer Ausdehnung Maut für PKW von Bedeutung. Zwar erfasst Art. 72 EGV nur den gewerblichen Verkehr. Von einer PKW-Maut wäre aber nicht nur der private, sondern auch der gewerbliche Verkehr, z. B. der grenzüberschreitende Taxenverkehr, betroffen. Folglich muss die Stillhalteverpflichtung des Art. 72 EGV auch mit Blick auf die Einführung von Nutzerentgelten für PKW beachtet werden. Daher kann die Einführung der Nutzerfinanzierung nicht mit einer Absenkung der Kfz-Steuer verbunden werden.

6.4 Modell 4: „Fonds Deutsche Fernstraße“

6.4.1 Darstellung des Modells und wirtschaftliche Beurteilung

In Modell 4 wird der Fernstraßen-Fonds mit zusätzlichen Rechten und Kompetenzen ausgestattet. Die Kompetenzübertragung ist nicht so weitgehend wie bei der österreichischen AS-FinAG. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Struktur der Bundesauftragsverwaltung soll beibehalten werden. Der Fonds erhält nur Rechte und Befugnisse des Bundes. Die Wahrnehmungskompetenz der Länder bleibt unberührt.

Der Fernstraßen-Fonds tritt als Pächter der Bundesfernstraßen auf, oder er erhält alternativ das Eigentum an den Bundesfernstraßen. Ihm wird Finanzverantwortung übertragen. Der Fonds legt die Höhe der Gebühren – ggf. unter Regulierungsaufsicht – eigenständig fest. Zudem ist er in die Finanzierungsplanung und -entscheidung eingeschaltet. Dabei verbleiben die Strukturentscheidungen beim Bund, der weiterhin den Bundesverkehrswegeplan (BMVBS) und den Bedarfsplan (Bundesgesetzgeber) erlässt. Insoweit hat der Fonds nur beratende Funktion. Die Entscheidung über die **Finanzierung konkreter Projekte** in den Grenzen der vorgenannten Pläne liegt hingegen teilweise beim Fonds.

Der Fonds kann diejenigen im Bedarfsplan aufgeführten Projekte, deren Erlöse die jeweiligen Kosten decken oder übersteigen, eigenständig freigeben. Um den Projektinvestitionen entsprechende Erlöse zurechnen zu können, ist eine streckenbezogene Maut notwendig. Ansonsten findet die Auswahl der Finanzierungsprojekte anhand der jeweiligen Nutzen-Kosten-Koeffizienten statt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die zur Auswahl stehenden Projekte in der Planfeststellung auch entsprechend fortgeschritten sein müssen.

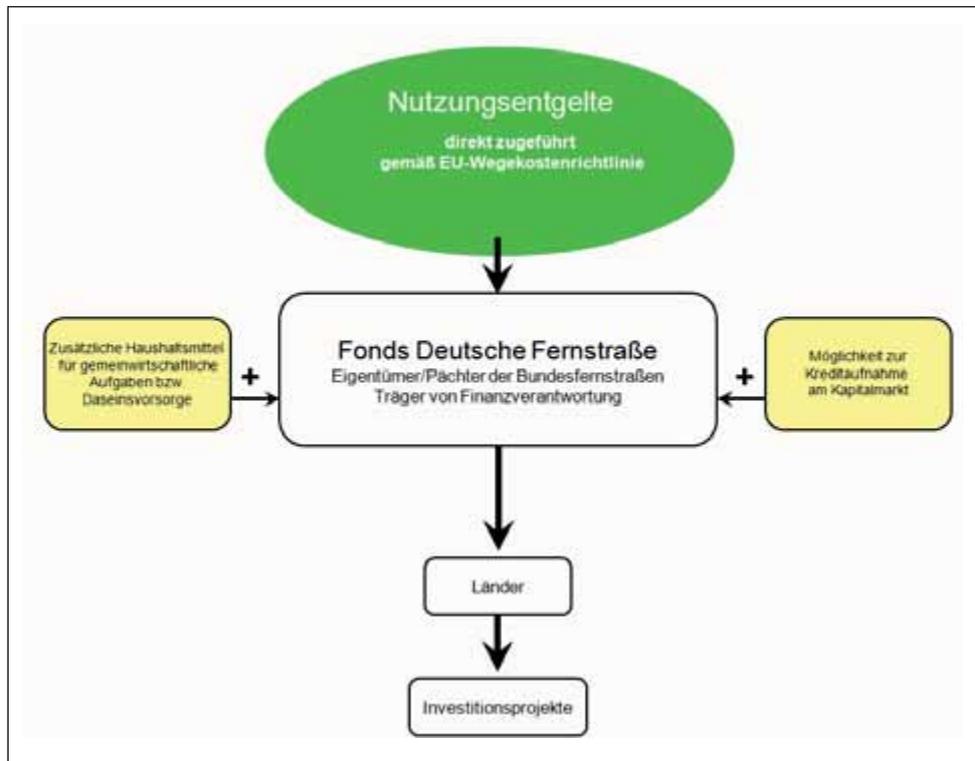
Infrastrukturinvestitionen, die der Daseinsvorsorge und dem Gemeinwohl dienen und keine Einnahmeüberschüsse bzw. positive Nutzen-Kosten-Relationen generieren, sind durch Haushaltszuschüsse zu finanzieren. Hier trifft der Staat die Entscheidungen, die vom Fernstraßen-Fonds ausgeführt werden. Der Staat würde mit dem Fonds eine Finanzierungsvereinbarung treffen. Sie könnte Festzuschüsse vorsehen, eine Anschubfinanzierung oder eine Schattenmaut.

Die – praktisch kaum bedeutsamen – Ingerenzbefugnisse des Bundes gegenüber den Ländern aus Art. 85 GG (Weisung, Aufsicht) verbleiben bei den obersten Bundesbehörden. Notfalls muss der Fonds zur Durchsetzung des Bundeswillens das BMVBS einschalten.

Aufgrund des Zugeständnisses einer eigenständigen Investitionspolitik im Rahmen der Bedarfspläne und mit Blick auf das Ziel der schnellstmöglichen Realisierung der enthaltenen Projekte ist zu überlegen, ob dem Fernstraßen-Fonds auch die Möglichkeit zur Kreditaufnahme gewährt werden soll, wie dies etwa bei der

österreichischen Autobahn- und Schnellstraßenfinanzierungsgesellschaft (ASFINAG) der Fall ist.

Abbildung 19: Struktur der Fondslösung in Modell 4



Quelle: Eigene Darstellung

Die Übertragung von Investitionsentscheidungen auf eine Einrichtung, die über den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen und ihre Kosten am besten informiert ist, dürfte die Effizienz der Mittelallokation weiter verbessern. Da mit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen allerdings zugleich auch diskretionäre Handlungsspielräume generiert werden, die von einem autonomen Fernstraßen-Fonds im Eigeninteresse und zu Lasten der Gesellschaft genutzt werden könnten, ist eine Regulierung erforderlich. Sie hat zu verhindern, dass der Fernstraßen-Fonds bestehende Monopolmacht zum Ausbeutungsmisbrauch nutzt, um eine entsprechende Preis- und Qualitätsregulierung von Monopolstrecken und -netzen vorzunehmen.

6.4.2 Juristische Beurteilung

Bei Modell 4 ist rechtlich zu prüfen, ob die Übertragung von Rechten und Kompetenzen auf den Fonds im vorgesehenen Umfang verfassungsrechtlich zulässig ist. Angesichts der Ausstattung des Fonds mit Rechten und Kompetenzen ist erneut die Frage zu beurteilen, ob die direkte Zuweisung der Mauteinnahmen an den Fonds statthaft ist (6.4.2.2).

6.4.2.1 Übertragung von Rechten und Kompetenzen

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Kompetenzübertragungen auf den Fernstraßen-Fonds kann an die Ausführungen zu Modell 2 angeknüpft werden. Dort wurde dargelegt, dass es dem Bund kraft seines Organisationsermessens grundsätzlich freisteht, einen Fernstraßen-Fonds – in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form – einzurichten und diesem Kompetenzen zu übertragen, soweit nicht ausdrückliche Regelungen des Grundgesetzes entgegenstehen. Zu diesen Vorgaben zählt namentlich die Kompetenzordnung. Der Bund kann keine Befugnisse übertragen, die ihm selbst nicht zustehen, und er muss spezielle Vorgaben für die Organzuständigkeit achten (siehe oben 6.2.2.1).

Nach diesem Maßstab kann der Bund Finanzierungs Kompetenzen übertragen. Die Reichweite der übertragbaren Zuständigkeiten bestimmt sich grundsätzlich nach den Kompetenzen, die dem Bund selbst kraft seiner Finanzierungsverantwortung (Art. 104a Abs. 2 GG) zustehen.¹⁶⁷ Hierzu gehören die Befugnisse, die der Bund derzeit im Rahmen der Finanzierungsplanung und des Haushaltsrechts wahrnimmt (siehe oben 5.3.2 und 5.3.3). Eine Grenze ergibt sich allerdings im Bereich der Finanzierungsplanung daraus, dass der Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen selbst treffen muss (sog. Wesentlichkeitsprinzip).¹⁶⁸ Hierzu dürften die grundlegenden Infrastrukturentscheidungen im Bedarfsplan zu zählen sein. Dem trägt Modell 4 Rechnung, indem es die Aufgabe der Infrastrukturplanung beim Bund(esgesetzgeber) belässt.

¹⁶⁷ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 20; *Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 279 (307).

¹⁶⁸ Hierzu *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 46 ff. m. w. Nachw.

Prinzipiell möglich ist es auch, dem Fernstraßen-Fonds die Befugnis zur Bestimmung der Gebührenhöhe zu übertragen. Durch die in Modell 4 vorgesehene Regulierungsstruktur wird der systembedingten Missbrauchsgefahr Rechnung getragen und insoweit eine hinreichende sachlich-inhaltliche Legitimation herbeigeführt.

Die Übertragung von Ingerenzbefugnissen aus Art. 85 GG sieht Modell 4 nicht vor. Dies wäre verfassungsrechtlich auch nicht (ohne Verfassungsänderung) möglich.¹⁶⁹ Denn die Ingerenzbefugnisse sind der unmittelbaren Bundesverwaltung vorbehalten. Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften obliegt der Bundesregierung als Kollegialorgan und ist an die Zustimmung des Bundesrates gebunden.¹⁷⁰ Weisungen gemäß Art. 85 Abs. 3 GG dürfen nur von obersten Bundesbehörde erlassen werden. Das sind solche Behörden, die keiner anderen Behörde nachgeordnet sind, insbesondere Ministerien.¹⁷¹ Die Aufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG wird durch die Bundesregierung ausgeübt.

Modell 4 wahrt die verfassungsrechtlich vorgezeichneten Strukturen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 90 Abs. 2 GG). Dem Fonds werden prinzipiell keine Aufgaben und Befugnisse zum Handeln mit unmittelbarer Außenwirkung (z. B. im Bereich der Fachplanung) übertragen. Dadurch ist die Wahrnehmungskompetenz der Länder gewahrt (siehe oben 5.3.1). Eine Ausnahme besteht allein mit Blick auf die Erhebung der Mauteinnahmen durch den Fonds. Diese Ausnahme ist verfassungsrechtlich zulässig. Denn dem Bund steht insoweit eine – derzeit vom Bundesamt für Güterkraftverkehr ausgeübte – Bundesverwaltungskompetenz kraft Natur der Sache zu,¹⁷² die auf den Fonds übertragen werden kann. Die Maut für das bundesweite Fernstraßennetz lässt sich anlagentechnisch und administrativ nur

¹⁶⁹ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 21.

¹⁷⁰ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 85 Rn. 4.

¹⁷¹ *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 52. EL Mai 2008, Band V, Art. 85 Rn. 59.

¹⁷² So *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 90 Rn. 19 Fn. 78. Siehe auch die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des ABMG, BT-Drs. 14/7013 S. 10. Teilweise wird vertreten, dass die Begründung einer partiellen Bundesverwaltungskompetenz auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG erfolgt sei (*Uerpmann-Witzack*, HStR IV, § 89 Rn. 37). Teilweise werden beide Ansätze kombiniert (*Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 284). Schließlich wird die – zweifelhafte Ansicht – vertreten, die Gebührenerhebung falle gar nicht unter Art. 90 Abs. 2 GG (*Neumann/Müller*, Privat- und Benutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen, NZBau 2003, 299).

länderübergreifend finanzieren. Nur auf diese Weise lassen sich praktisch unzumutbare Fragmentierungen im Erhebungssystem, hieraus resultierende Behinderungen der Nutzer und Hindernisse für die Verwaltungsorganisation vermeiden.¹⁷³

6.4.2.2 Direkte Zuweisung der Mauteinnahmen an den Fonds

Von der Kompetenz zur Mauterhebung zu unterscheiden ist das Problem der Mautvereinnahmung. Insoweit stellt sich (erneut) die Frage, ob eine direkte Vereinnahmung durch den Fonds und die damit verbundene Vorbeiführung der Mauteinnahmen am Bundeshaushalt mit Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG (Vollständigkeitsgrundsatz) vereinbar ist. Die rechtliche Problematik wurde in den Grundzügen bereits bei Modell 2 skizziert (siehe 6.2.2.2). Es wurde dargelegt, dass Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG zwar für Einnahmen rechtlich selbständiger Fonds nicht gilt, dass aber die Maut als Gegenleistung für die Bundesfernstraßenbenutzung nur dann eine Einnahme des Fonds ist, wenn der Fonds die Leistung „Betrieb des Bundesfernstraßennetzes“ erbringt. Dies ist in Modellen 2 und 3 jeweils nicht der Fall, weil dem Fonds nur eine Verteilungsfunktion zukommt. In Modell 4 stellt sich die Lage angesichts der Ausstattung des Fonds mit Rechten (Eigentum/Besitz an den Bundesfernstraßen) und Kompetenzen (Finanzverantwortung: Mauthöhe, Mautverwendung) anders dar. Diese Ausgestaltung dazu, dass die Leistung „Betrieb der Bundesfernstraßen“ nicht länger dem Bund (als juristischer Person), sondern dem Fonds zuzurechnen ist. Es ist also nicht länger der Bund, sondern der Fonds Betreiber des Bundesfernstraßennetzes.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Auffassung nicht unumstritten ist. In einem Gutachten für die ADAC-Studie „Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus“ ist Georg Hermes zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft gebührenrechtlich (nur) dann als Betreiber des Bundesfernstraßennetzes angesehen werden könnte, wenn sie nach dem österreichischen Modell der AS-FinAG die Bundesfernstraßen selbst finanzieren, bauen und erhalten würde. Der

¹⁷³ Bartelsperger, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 284 f.

Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft müsste danach auch die bislang bei den Ländern liegende Wahrnehmungskompetenz übertragen werden. Dazu müsste Art. 90 GG geändert werden, oder es müsste zumindest ein Antrag aller Länder nach Art. 90 Abs. 3 GG auf Übertragung der Bundesfernstraßenverwaltung auf den Bund gestellt werden.¹⁷⁴ Denn – so Hermes – „solange die Verwaltungsleistung, für die ein Entgelt erhoben werden kann, von Ländern als Träger der ‚Verwaltung‘ der Bundesfernstraßen erbracht wird, kann weder der Bund selbst noch eine von ihm errichtete Gesellschaft als Betreiber fungieren.“

Diese Ansicht wird vorliegend nicht geteilt. Die These Hermes', nur eine Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft nach dem Modell der AS-FinAG könne Betreiberin der Bundesfernstraßen und damit Mautgläubigerin sein, beruht auf einer falschen Prämisse. Es trifft nicht zu, dass die Leistung „Betrieb des Bundesfernstraßennetzes“ im geltenden System von den Ländern erbracht wird und demzufolge die Verwendungseinnahmekompetenz bei den Ländern liegt. Leistungserbringer (Betreiber) ist im geltenden System der Bundesfernstraßenverwaltung der Bund.¹⁷⁵ Dieser ist Eigentümer der Bundesfernstraßen (Art. 90 Abs. 1 GG, § 1 Bundesfernstraßenvermögensgesetz) und Träger der Finanzverantwortung (Art. 104a Abs. 2 GG). Die Rolle der Länder beschränkt sich auf die auftragsgemäße Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben nach außen. Die Leistung „Bundesfernstraßenverwaltung“ ist also dem Bund, nicht den Ländern zuzurechnen. Es handelt sich um eine zentralstaatliche Aufgabe (des Bundes), die gliedstaatlich (durch die Länder) wahrgenommen wird. Im Schrifttum ist dies mit dem Begriff der „materiellen Bundesauftragsverwaltung“ gekennzeichnet worden.¹⁷⁶ Da die Leistung „Bundesfernstraßenverwaltung“ dem Bund zuzurechnen ist, stehen ihm auch die Entgelte (Gebühren) für die Benutzung der Bundesfernstraßen zu. Dem Bund gebührt die „Verwendungseinnahmekompetenz“.¹⁷⁷ Diese wird im geltenden Gesetzesrecht durch § 6 Abs. 2 Bundesfernstraßenvermögensgesetz festgeschrieben. Danach stehen

¹⁷⁴ *Hermes*, Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC-Studie zur Mobilität, 2008, S. 25.

¹⁷⁵ *Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 286 ff., 291.

¹⁷⁶ *Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 32 ff.

¹⁷⁷ *Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 286 ff. (dort auch zu dem Problem, dass an sich eine Verbundaufgabe vorliegt, weil die Länder nach Art. 104a Abs. 5 GG die Verwaltungsausgaben tragen).

dem Bund insbesondere die Einnahmen aus der Benutzung der Bundesfernstraßen zu. Auch erhebt der Bund die LKW-Maut selbst durch das Bundesamt für Güterkraftverkehr (§ 7 Abs. 1 ABMG). Dies ist – wie eben dargelegt durch eine Bundesverwaltungskompetenz kraft Natur der Sache gerechtfertigt.¹⁷⁸

Ist der Bund sonach (bislang) Betreiber der Bundesfernstraßen, ist er kraft seines Organisationsermessens prinzipiell befugt, seine Betreiberstellung und damit die Gläubigerschaft für die Mauteinnahmen auf ein Bundesunternehmen zu übertragen. Die tragenden Gesichtspunkte, aus denen sich die Betreiberstellung des Bundes ableitet, sind dessen Eigentümer-/Besitzerstellung und Finanzverantwortung. Es entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen, dass das Nutzungsentgelt für den Gebrauch einer Sache demjenigen gebührt, der das wirtschaftliche Risiko trägt. Überträgt der Bund Eigentum/Besitz und Finanzverantwortung auf den Fonds, geht auch die Verwendungseinnahmekompetenz über. Beide Positionen können übertragen werden. Mit Blick auf die Finanzverantwortung – (begrenzte) Finanzierungsentscheidungskompetenz, Bestimmung der Mauthöhe – wurde dies bereits dargelegt. Gleiches gilt für das Eigentum bzw. den Besitz an den Bundesfernstraßen. Einer Pachtlösung steht das Verfassungsrecht nicht entgegen. Selbst die Eigentumsübertragung ist möglich.¹⁷⁹ Das Grundgesetz regelt in Art. 90 Abs. 1 GG lediglich, dass der Bund „Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen“ ist. Die Vorschrift besagt nicht, dass der Bund Eigentümer der (jetzigen) Bundesautobahnen und Bundesstraßen bleiben muss. Sie hat lediglich die Funktion einer Übergangsregelung.¹⁸⁰

Dass die Ingerenzbefugnisse aus Art. 85 GG (Weisung, Aufsicht) bei der unmittelbaren Bundesverwaltung bleiben müssen, steht der Übertragung der Betreiberstellung des Fonds nicht entgegen. Dieser Gesichtspunkt ist für die Verwendungseinnahmekompetenz nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Auch

¹⁷⁸ So *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 90 Rn. 19 Fn. 78. Siehe auch die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des ABMG, BT-Drs. 14/7013 S. 10. Teilweise wird vertreten, dass die Begründung einer partiellen Bundesverwaltungskompetenz auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG erfolgt sei (*Uerpmann-Witzack*, HStR IV, § 89 Rn. 37). Teilweise werden beide Ansätze kombiniert (*Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 284). Schließlich wird die – zweifelhafte Ansicht – vertreten, die Gebührenerhebung falle gar nicht unter Art. 90 Abs. 2 GG (*Neumann/Müller*, Privat- und Benutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen, NZBau 2003, 299).

¹⁷⁹ *Bartelsperger*, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 279 (353).

¹⁸⁰ *Hermes*, in: Dreier GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 90 Rn. 8, 13, 15.

ist die Aufspaltung in Eigentum/Besitz und Finanzverantwortung auf der einen Seite und Ingerenzbefugnisse auf der anderen Seite rechtlich und praktisch möglich. Die Verfassung enthält keine Aussage dazu, dass die mit der Bundesauftragsverwaltung verbundenen Kompetenzen des Bundes in einer Hand bleiben müssten. Praktisch wird von den Weisungs- und Aufsichtsbefugnissen ohnehin nur selten Gebrauch gemacht. Im Bedarfsfall kann die UFD den Weg über das BMVBS gehen, um zwingenden Einfluss auf die Länder zu nehmen.

6.4.2.3 Kreditfinanzierung

Die in Modell 4 angestellte Erwägung, dem Fernstraßen-Fonds die Möglichkeit der Kreditaufnahme einzuräumen, ist verfassungsrechtlich voraussichtlich machbar.

Das Grundgesetz enthält in Art. 115 Regelungen für die Kreditaufnahme durch den Bund als juristische Person. Die Kreditaufnahme durch juristisch selbständige Personen ist nicht erfasst. Dies war hinsichtlich Art. 115 GG in der bis zum 31.7.2009 geltenden Fassung anerkannt.¹⁸¹ Die am 1.8.2009 in Kraft getretene Grundgesetzänderung zur Einführung einer „Schuldenbremse“ hat hieran wohl nichts geändert. Es wurde lediglich die Sonderregelung für rechtlich unselbständige Sondervermögen in Art. 115 Abs. 2 GG a. F. gestrichen, aber keine Regelung für rechtlich selbständige Sondervermögen aufgenommen. Auch aus der Systematik ist erkennbar, dass sich Art. 115 GG n. F. nur auf den Bundeshaushalt bezieht (siehe Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG).

Die zu Art. 115 GG a. F. in Rechtsprechung und Wissenschaft entwickelten Missbrauchsschranken betreffen vor allem solche Einrichtungen, die keine Sachzwecke verfolgen, sondern der Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben dienen.¹⁸² Die Kreditermächtigung des Fonds würde Sachzwecken dienen (v. a. Anlauffinanzierung). Das Sondervermögen wird nicht zu dem Zweck geschaffen, eine außerbudgetäre Verschuldung zu ermöglichen.

6.5 Modell 5: Nutzerklub

¹⁸¹ *Siekmann*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 60.

¹⁸² Siehe *Siekmann*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 58 und 61 ff. m. Nachw. zum Meinungsstand.

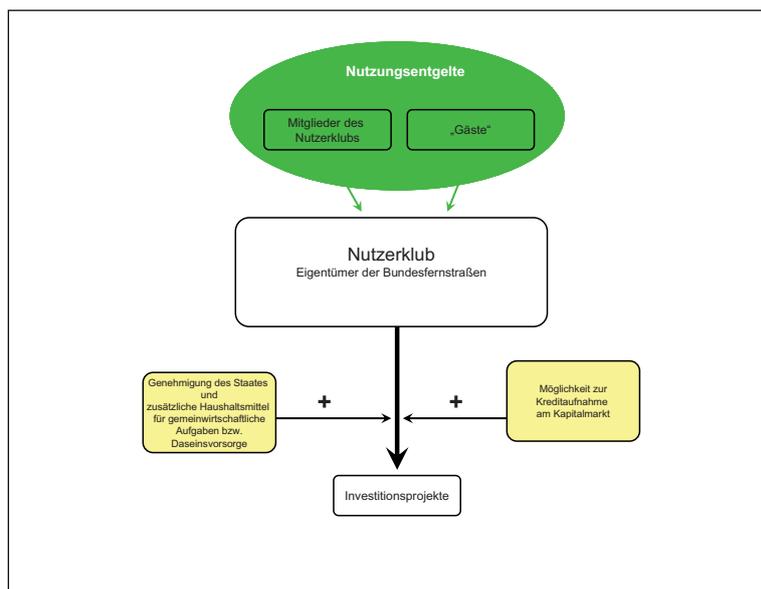
Für die hier angestellten vorläufigen Betrachtungen sind das Klubmodell und Privatisierungsmodelle eigentlich nicht relevant, weil davon auszugehen ist, dass ihre Einführung und ihr Betrieb trotz unbestreitbarer Effizienzvorteile zunächst hohe Transaktionskosten und vor allem starke Widerstände hervorrufen würde. Für die Analyse kurzfristig realisierbarer Lösungen kommen sie daher nicht in Frage. Da das Klubmodell zwar in der Wissenschaft ausführlich diskutiert wird, in der Praxis aber trotz seiner unbestreitbaren Vorteile gegenüber allen anderen Lösungen weitgehend unbekannt ist, wird es im Folgenden kurz vorgestellt.

6.5.1 Darstellung und Realisierungsaussichten

Die überregionale Straßeninfrastruktur besitzt die Eigenschaften eines sog. Klubkollektivgutes. Dabei handelt es sich um ein Gut, das von mehreren Nutzern gleichzeitig – also kollektiv – in Anspruch genommen werden kann, von dessen Nutzung sich allerdings Nichtzahler ausschließen lassen. Bei Straßen besteht diese Möglichkeit durch die Erhebung einer streckenabhängigen Nutzungsgebühr, durch eine Vignettenpflicht oder einfach durch den Erwerb einer Kraftfahrzeugzulassung. Will man den Nutzern einen wesentlichen Einfluss auf die Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen für überregionale Straßen einräumen, dann bietet sich eine Klublösung an.¹⁸³ Danach sind alle Nutzer der Infrastruktur Mitglied in einem Straßeninfrastrukturklub, der verantwortlich ist für Planung, Neubau, Ausbau und die Erhaltung des Netzes sowie für die Sicherstellung der Finanzierung. Die Letztentscheidung verbleibt beim Staat, der auch die Genehmigung erteilt und bei von ihm als notwendig erachteten, vom Infrastrukturklub jedoch nicht bereitgestellten Straßen eine von ihm zu finanzierende Bestellung aufgeben oder Investitionszuschüsse geben kann. Der Klub wird geleitet von einem Management, das die Entscheidungen der Klubmitglieder ausführt und von einem Aufsichtsrat bzw. einer Vertreterversammlung kontrolliert wird. Der Klub finanziert sich zur Deckung der Kapazitätsvorhaltungskosten aus Mitgliedsbeiträgen in Form einer Vignette und – sofern erforderlich – durch einen nutzungsabhängigen Zuschlag. Besteht darüber hinaus Finanzierungsbedarf ist eine Kreditaufnahme möglich.

¹⁸³ Vgl. zum Folgenden u.a. Ewers/Rodi 1995, Hartwig (2000) und (2003), Haßheider (2005).

Abbildung 20: Struktur des Nutzerklubs in Modell 5



Quelle: Eigene Darstellung

Die Mitgliedschaft im Nutzerklub kann auf freiwilliger Basis erfolgen, wobei dann für Nichtmitglieder eine Gästelösung mit einem entsprechenden Gästetarif existieren muss, damit es nicht zu einer Diskriminierung Dritter kommt. Es besteht aber auch die Möglichkeit einer staatlichen nutzergesteuerten Fernstraßengesellschaft, in der jeder, der im Besitz eines zur Nutzung auf überregionalen Straßen zugelassenen Kraftfahrzeugs ist, Mitglied des Nutzerklubs sein muss. Organisatorisch handelt es sich hier um eine Zwangsgenossenschaft des öffentlichen Rechts, die sich aus Zwangsbeiträgen finanziert und in der die Mitglieder das Recht erhalten, die Bereitstellungsentscheidung zu treffen und Aufsichtsrat und Vorstand der Gesellschaft zu kontrollieren. Der Straßeninfrastrukturklub kann auf zentraler Ebene angesiedelt werden und dementsprechend für das gesamte überregionale Straßennetz verantwortlich sein. Nutzerklubs können aber auch auf den nachgelagerten Ebenen existieren. Entscheidend für die optimale Klubgröße sind Effizienzgesichtspunkte wie Verwaltungs-, Koordinations-, Abwanderungs- und Abstimmungskosten sowie Kosten der Interessenwahrnehmung durch organisierte Gruppen. Empirische Analysen sprechen für Infrastrukturklubs auf Ebene der Flächenbundesländer.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Vgl. hierzu Haßheider (2005), der dies aus Effizienzüberlegungen vorschlägt.

Eine Klublösung bietet gegenüber anderen Bereitstellungs- und Finanzierungsformen für die überregionale Straßeninfrastruktur den Vorteil, dass sie dem finanzwissenschaftlichen Kongruenzprinzip für Kollektivgüter entspricht, wonach weitgehende Identität zwischen Nutzern, Finanziers und Entscheidungsverantwortlichen besteht. Durch die Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Nutzermitglieder können deren Bedürfnisse nach einer leistungsfähigen Straßeninfrastruktur besser zum Ausdruck gebracht und mit den damit verbundenen Bereitstellungskosten abgestimmt werden. Indem sie Management und Aufsichtsrat kontrollieren, können die Mitglieder Bereitstellungsmaßnahmen gegen ihre Interessen stärker als bei anderen Organisationsformen verhindern. Die Möglichkeit der Wahl und Abwahl von Aufsichtsrat und Management bewirkt bei diesen Anreize für Kosten- und Innovationseffizienz bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen. Schließlich erübrigt sich die sonst bei natürlichen Infrastrukturmonopolen erforderliche staatliche Regulierung zur Verhinderung von Ausbeutungsmisbrauch, denn die Infrastrukturnutzer treffen als Mitglieder des Nutzerklubs letztlich auch die Entscheidungen über Gebührenstruktur und Gebührenhöhe sowie über die Qualität des Straßennetzes. Lediglich bei der Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Netz des Infrastrukturklubs für Nichtmitglieder könnte eine staatliche Regulierung erforderlich sein, obwohl diese Gefahr vernachlässigbar gering sein dürfte.

Die Umsetzung eines Klubmodells dürfte mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sein. Das gilt selbst dann, wenn man als einfachste Lösung in einem ersten Schritt die bereits bestehende Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft in einen zentralen Nutzerklub überführt. So sind völlig neue Institutionen zu schaffen. Die organisationsinternen Kosten der Informationsbereitstellung, Entscheidungsfindung und Kontrolle sind bei der Vielzahl der Mitglieder außerordentlich hoch, auch wenn diese Kosten mit der Zeit abnehmen werden. Das könnte am Ende dazu führen, dass die Klubmitglieder die ihnen zustehenden Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen überhaupt nicht wahrnehmen und so der eigentliche Vorteil einer Klublösung verloren geht. Dies Problem tritt verstärkt auf, wenn dezentrale Klubs bestehen und Infrastrukturnutzer Mitglied in mehreren Klubs werden. Bei dezentralen Infrastrukturklubs kommt es darüber hinaus zu externen

Abstimmungskosten, weil die Abrechnungssysteme und Neubaustrecken zwischen den Teilnetzen koordiniert werden müssen und für Nichtmitglieder Gästelösungen zu entwickeln sind. Existiert nur ein Infrastrukturklub auf Bundesebene, fallen diese Abstimmungskosten zwar fort, allerdings steigen für die Mitglieder durch die Clubgröße die Kosten der Teilnahme am Prozess der kollektiven Willensbildung. Bei der privaten Variante des Nutzerklubs ist eine Übertragung des Eigentums an der Straßeninfrastruktur vom Staat an private Infrastrukturklubs erforderlich, was zu rechtlichen Problemen oder aufwändigen Anpassungsmaßnahmen sowie erheblichem politischen Widerstand führen könnte. Widerstände sind auch aus der Politik und der öffentlichen Verwaltung zu erwarten, deren Einfluss und Tätigkeitsfelder sich verringern würden. Dies spricht dafür, dass die aus volkswirtschaftlicher Sicht langfristig sinnvolle Organisationsform mehrerer dezentraler Infrastrukturnutzerklubs auf Länderebene in absehbarer Zeit keine Realisierungschance haben dürfte, was allerdings nicht dagegen spricht, solche Klublösungen langfristig in Betracht zu ziehen.

7. Kurzdarstellung der Ergebnisse

7.1 *Leistungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Fernstraßen*

Die Studie nimmt eine eigene Leistungsfähigkeitsanalyse für die nordrhein-westfälischen Fernstraßen vor und schreibt diese bis 2025 fort. Daraus werden die volkswirtschaftlichen Nutzenverluste von unterlassenen Investitionen berechnet.

Die Kernergebnisse im Einzelnen:

- In Nordrhein-Westfalen bewirkt jede in Bundesfernstraßen investierte Milliarde € bei einer Projektnutzungsdauer von 30 Jahren einen **volkswirtschaftlichen Nutzeneffekt von 4,4 Milliarden €**.
- **Unterlassene Investitionen** bewirken dementsprechend **volkswirtschaftliche Nutzeneinbußen**, die durch Zeitverluste, zusätzlichen Treibstoffverbrauch sowie Wachstums- und Beschäftigungseinbußen, Verschlechterungen der Standortqualität und Umweltschäden entstehen.

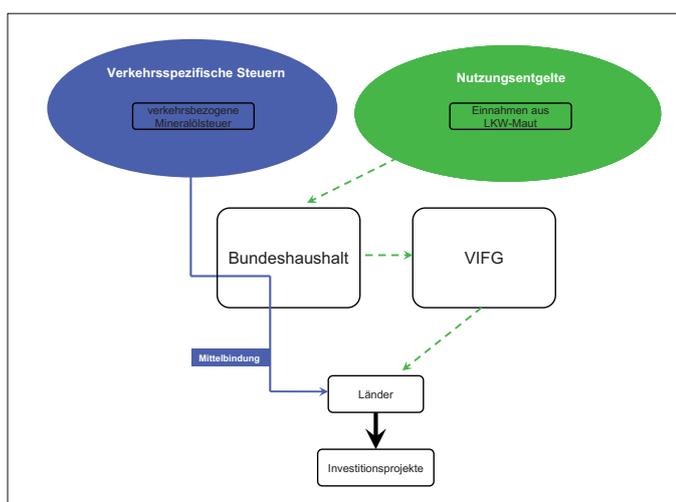
- In Nordrhein-Westfalen kommt es allein auf **104 Autobahnabschnitten** zu mindestens **260 Stunden Gesamtstaudauer** pro Jahr, was einer werktäglichen Staudauer von mindestens 1 Stunde entspricht. Dadurch liegt die **Verbindungsgüte**, ausgedrückt als durchschnittliche Reisegeschwindigkeit, in Nordrhein-Westfalen mit **31,6 km/h** deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 51,3 km/h.
- Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Auslastung der nordrhein-westfälischen Autobahnabschnitte, der prognostizierten Verkehrsentwicklung bis 2025 und der erwarteten Infrastrukturinvestitionen des Bundes ist mit einer **deutlichen Zunahme der Überlastungen** zu rechnen. Die geschätzten **Wohlfahrtseinbußen liegen – je nach Szenario - zwischen rund 29 und 75. Mrd. €**

7.2 Alternative Finanzierungsmodelle

Der Verkehrsverband Westfalen e.V. hat unter der Maßgabe einer deutlichen Verbesserung des Status Quo alternative Möglichkeiten der Fernstraßenfinanzierung untersucht und in vier Modellvarianten gebündelt. Diese sind sowohl volkswirtschaftlich als auch juristisch auf Herz und Nieren geprüft worden, um daraus praxistaugliche Vorschläge für die Politik zu entwickeln.

7.2.1 Modell 1: Haushaltsfinanzierung mit Haushaltsmittelbindung

1. Struktur des Modells



- Modell 1 ist auf eine **Verstetigung der Finanzmittel** für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen gerichtet.
- Ziel ist die **langfristige Gewährleistung des notwendigen Investitionsvolumens**, das sich nach dem Bundesverkehrswegeplan 2003

jährlich auf ca. 5,2 Milliarden € und nach Einschätzung des wiss. Beirats beim BMVBS auf 7,5 Milliarden € beläuft.

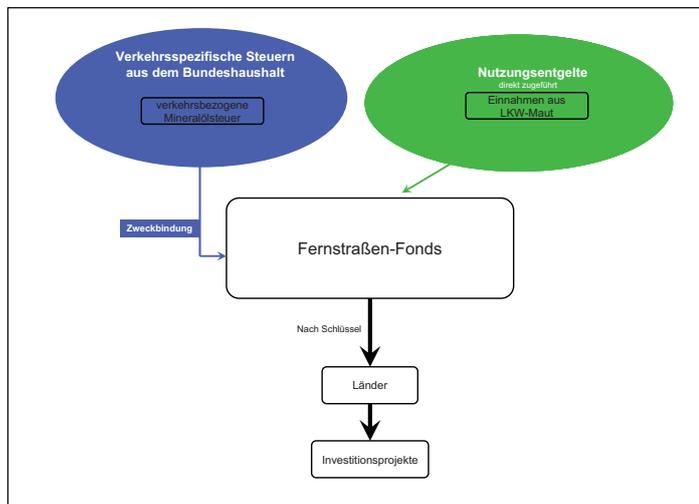
- Dies soll durch eine **Zweckbindung** des **LKW-Mautaufkommens** sowie eine ergänzende Haushaltsmittelbindung erreicht werden, was sich problemlos aus dem Mineralölsteueraufkommen finanzieren ließe.

2. Rechtliche Machbarkeit

- Stufenmodell 1 ist im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts realisierbar. Die **Zweckbindung** weicht zwar vom **Gesamtdeckungsgrundsatz (Non-Affektationsprinzip)** ab. Dieses Prinzip ist aber nicht unumstößlich. Der Gesetzgeber kann abweichende Regelungen treffen.
- Die **rechtliche Herausforderung** besteht darin, die **Verlässlichkeit** der Zweckbindung sicherzustellen. Wird die Zweckbindung durch Gesetz angeordnet, kann sie durch ein späteres Gesetz – z. B. das Haushaltsgesetz – wieder aufgehoben werden.
- Dem kann einerseits durch eine Zweckbindung im **höherrangigen Recht** (Verfassungs- oder Europarecht) begegnet werden. Hinsichtlich der LKW-Mauteinnahmen bietet sich eine Zweckbindung durch die **Wegekostenrichtlinie** an.
- Andererseits ist eine **vertragliche Lösung** denkbar. Zur Sicherung einer leistungsfähigen Bundesfernstraßennetzes kann der Bund mit den Ländern einen **Mobilitätspakt für Deutschland** vereinbaren, der die gegenseitigen Pflichten im Rahmen der Bundesfernstraßenverwaltung „festklopft“. Auf der Seite des Bundes stünde vor allem die bindende Zusage, den Ländern das notwendige Investitionsvolumen für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen in einem bestimmten Zeitraum (z. B. 2010 bis 2019) zur Verfügung zu stellen. Diese Zusage könnte nicht durch (Haushalts-)Gesetz, sondern nur auf vertraglichem Wege – also prinzipiell nur mit Zustimmung aller Vertragspartner – beseitigt werden. Haushaltsrechtlich ist die Eingehung der vertraglichen Bindung zulässig, wenn der Haushaltsgesetzgeber vor Vertragsschluss eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung einräumt.

7.2.2 Modell 2: Fernstraßen-Fonds mit partieller Nutzerfinanzierung

1. Struktur des Modells



- Modell 2 zielt ebenso wie Modell 1 auf eine Verstärkung der Finanzmittel für die Bundesfernstraßen, verstärkt diesen Ansatz aber durch eine **teilweise Entkoppelung vom Bundeshaushalt**.
- Es wird ein öffentlicher **Fernstraßen-Fonds** eingerichtet, in den das Aufkommen aus der LKW-Maut direkt einfließt. Soweit das notwendige Investitionsvolumen dadurch nicht gedeckt wird, erhält der Fonds gesicherte Mittel aus dem Bundeshaushalt.
- Der Fonds verteilt seine Mittel anhand eines vorher festgelegten Schlüssels auf die Länder. Maßgeblich sind die erbrachten Verkehrsleistungen oder die Anzahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge. Dadurch wird die **allokative Effizienz** verbessert.

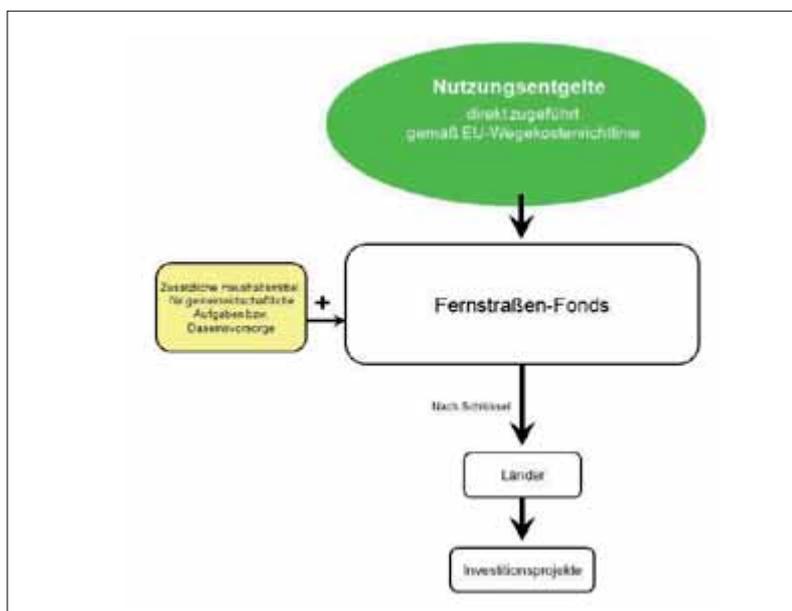
2. Rechtliche Machbarkeit

- Als Hindernis erweist sich die **direkte Zuweisung der LKW-Mauteinnahmen** an den Fernstraßen-Fonds. Dies ist nur im Wege einer Verfassungsänderung realisierbar. Im Mittelpunkt der Kritik steht die Tatsache, dass in Modell 2 der Bund weiterhin als Betreiber anzusehen ist und damit Gläubiger der Mauteinnahmen ist.
- Die Errichtung eines Fonds mit bloßer Verteilungsfunktion lässt die Betreiberstellung des Bundes unberührt. Anderes gilt nur, wenn der Fonds mit

Rechten und Kompetenzen ausgestattet wird, so dass er anstelle des Bundes als „Betreiber“ des Bundesfernstraßennetzes anzusehen ist (siehe hierzu Modell 4).

7.2.3 Modell 3: Fernstraßen-Fonds mit vervollständigter Nutzerfinanzierung

1. Struktur des Modells



- Modell 3 baut auf Modell 2 auf und dehnt den Ansatz der **Nutzerfinanzierung** aus. Es werden die Pläne des Bundes aufgegriffen, der über eine PKW-Maut nachdenkt. Auch diese wird zwangsläufig in das System aufgenommen. In dem Maße, in dem eine direkte Nutzerfinanzierung eingeführt wird, wird die **Mineralölsteuer gesenkt**.
- Aufgrund der hohen Systemkosten ist für PKW zunächst nur eine zeitabhängig gestaffelte Vignettenlösung denkbar. Alle Nutzerentgelte fließen direkt in den Fernstraßen-Fonds ein.
- Die Bundesfernstraßen werden aus den Nutzerentgelten finanziert. Nur für unrentable Projekte, die aber dennoch aus Gründen der Daseinsvorsorge oder der Regionalpolitik durchgeführt werden sollen, erfolgen **Ergänzungszuweisungen** aus dem Haushalt.

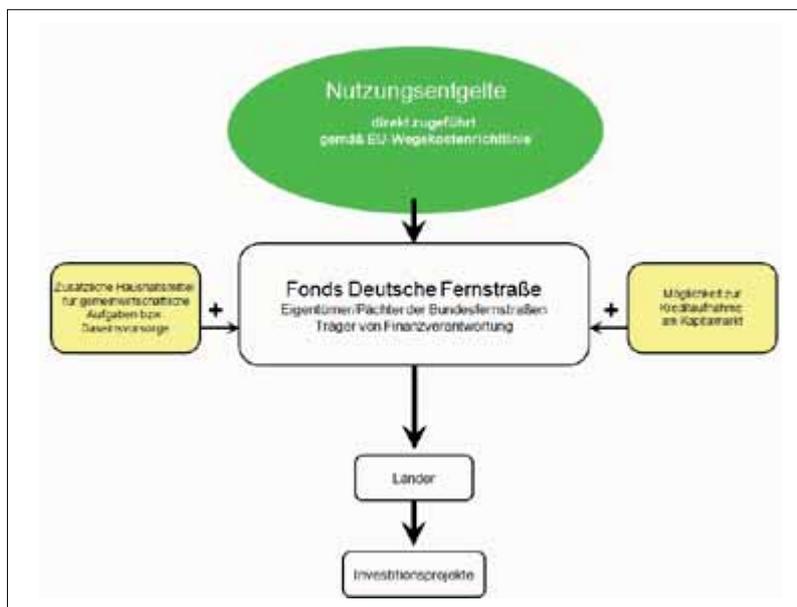
- Der Fernstraßen-Fonds verteilt – analog zum Modell 2 – die Einnahmen nach einem Schlüssel an die **Länder**.

2. Rechtliche Machbarkeit

- Die **direkte Einspeisung der Mauteinnahmen** in den Fonds am Haushalt vorbei erfordert wie bei Stufenmodell 2 eine Verfassungsänderung.
- Einer Ausdehnung der Nutzerentgelte auf andere Fahrzeugklassen steht weder Verfassungs- noch Europarecht entgegen. Durch die **zeitliche Staffelung der Vignettenlösung** wird dem europarechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV) Rechnung getragen.
- Die **Absenkung der Mineralölsteuer** ist bis zu den Mindestsätzen möglich, die durch europäisches Richtlinienrecht festgelegt werden.

7.2.4 Modell 4: Fonds Deutsche Fernstraße

1. Struktur des Modells



- Im Modell 4 wird der Fernstraßen-Fonds mit **Rechten** und **Kompetenzen** ausgestattet. Dabei werden nur Befugnisse des Bundes übertragen. Die Wahrnehmungskompetenz der Länder bleibt unberührt. An der Bundesauftragsverwaltung wird festgehalten.

- Dem Fernstraßen-Fonds wird das **Eigentum** an den Bundesfernstraßen zugewiesen. Zudem wird er in die Finanzierungsplanung und -entscheidung eingeschaltet.
- Die Strukturentscheidungen verbleiben beim Bund. Dies gilt für den Bundesverkehrswegeplan (BMVBS) und den Bedarfsplan (Bundesgesetzgeber); insoweit hat der Fonds nur beratende Funktion.
- Die Entscheidung über die **Finanzierung konkreter, rentabler Projekte** (streckenbezogene Erträge decken die Kosten) in den Grenzen der vorgenannten Pläne liegt hingegen beim Fonds. Das Ziel des Fonds ist die schnellstmögliche Umsetzung des Bedarfsplanes.
- Mittel für unrentable Projekte zahlt der Fonds aus, sobald er eine Ergänzungszuweisung aus dem Bundeshaushalt erhalten hat. Über Ergänzungszuweisungen wird entweder jährlich durch Haushaltsgesetz oder längerfristig durch eine Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Fonds entschieden.
- Der Fonds bestimmt auch – im Rahmen gesetzlicher Vorgaben – die **Höhe der Mautgebühren**, erhebt und vereinnahmt diese.
- Dem Missbrauch von Entscheidungsspielräumen wird durch eine **Regulierungsstruktur** vorgebeugt.

2. Rechtliche Machbarkeit

- Bei Modell 4 ist die **direkte Einspeisung der Mauteinnahmen in den Fonds** ohne Verfassungsänderung möglich. Die Mauteinnahmen sind nicht länger Einnahmen des Bundes i. S. d. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG. Durch die Übertragung des Eigentums an den Bundesfernstraßen und der Finanzierungskompetenz kommt es zu einem **Zurechnungs- und Gläubigerwechsel**.
- Die Übertragung der Rechte und Kompetenzen im beschriebenen Umfang ist von der **Organisationshoheit** des Bundes gedeckt. Die Ingrenzbefugnisse aus Art. 85 GG sind ausgeklammert; sie können nicht übertragen werden. Dem **Demokratieprinzip** wird Rechnung getragen durch den Vorbehalt der Strukturentscheidungen (v. a. Bedarfsplan), die Bindung des Fonds an gesetzliche Vorgaben und eine Regulierungsaufsicht.

- Gegen die Möglichkeit zur Kreditaufnahme bestehen keine rechtlichen Hindernisse. Allerdings ist aufgrund der politischen Bedenken gegenüber Schattenhaushalten über eine satzungsmäßige Beschränkung nachzudenken.

8. Handlungsempfehlungen und Politikfahrplan

1. Zweckbindung der LKW-Mauteinnahmen in der Wegekostenrichtlinie

Derzeit ist ein Verfahren zur Änderung der Wegekostenrichtlinie im Gange. Der Vorschlag der EG-Kommission (KOM (2008) 436 endgültig/2) sieht die Möglichkeit eines Gebührenanteils für externe Kosten sowie eine Zweckbindung dieses Gebührenanteils vor. Demgegenüber ist eine Zweckbindung des Infrastrukturgebührenanteils nach wie vor nicht geregelt. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass (auch) für den Infrastrukturgebührenanteil die Zweckbindung vorgeschrieben wird. Die Maßnahme kann kurzfristig in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingebracht werden.

2. Mobilitätspakt für Deutschland

In diesem Vertrag übernimmt der Bund die bindende Verpflichtung gegenüber den Ländern, das notwendige Investitionsvolumen für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen in einem bestimmten Zeitraum zur Verfügung zu stellen. Als Pate kann hier der Vertrag des Bundes mit der DB AG stehen, in dem der Bund ebenfalls ein Finanzierungsversprechen für Infrastruktur im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrages macht.

Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der LKW-Maut auf Fahrzeuge über 3,5 Tonnen ab dem 1.1.2012 ist die Sicherstellung einer Zweckbindung der LKW-Mauteinnahmen besonders dringlich. Die betroffenen Bürger werden immer neue Belastungen durch Gebühren nicht hinnehmen, wenn nicht sichergestellt ist, dass die damit erzielten Einnahmen zweckentsprechend verwendet werden. Der Vorschlag ist kurz- bis mittelfristig umsetzbar und resultiert aus den Ergebnissen zu Modell 1 auf Seite 60.

3. Fonds Deutsche Fernstraße

Nur durch eine haushaltsferne Finanzierung der Bundesfernstraßen lässt sich das notwendige Investitionsvolumen dauerhaft – über die Laufzeit eines Mobilitätspaktes hinaus – sicherstellen. Ein autonomer Fernstraßen-Fonds nach

unserem Vorbild verbessert die allokativen Effizienz, indem er eine schnellere, effektivere und gerechtere Mittelverteilung langfristig sicher stellt.

Die rechtliche Machbarkeitsanalyse hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken festgestellt. Zur Verwirklichung kann an den bestehenden Strukturen des VIFGG angesetzt werden. Der Vorschlag ist kurz- bis mittelfristig umsetzbar und resultiert aus den Ergebnissen zu Modell 1 auf Seite 79.

Literaturverzeichnis

- acatech (2006):** Mobilität 2020. Perspektiven für den Verkehr von morgen, Schwerpunkt: Strassen- und Schienenverkehr, acatech berichtet und empfiehlt Nr. 1. Stuttgart.
- Bartelsperger, R. (2006):** Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, Berlin.
- Becker, E. (2005):** Die Bereitstellung von Bundesfernstraßen – Status quo und Änderungsvorschläge, In: Hartwig, K.-H. (Hrsg.) (2005): Subsidiarität, Wettbewerb und Subventionen im Verkehr, Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 42, S. 7-46, Göttingen.
- Berenrath, R. et al. (2006):** Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland. FiFo-Berichte Nr. 7, Köln.
- Bernd, E. R. / Hansson, B. (1992):** Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden. In: The Scandinavian Journal of Economics, Bd. 94, S. 151-168.
- Bhatta, S. D. / Drennan, M. P. (2003):** The Economic Benefits of Public Investment in Transportation: A Review of Recent Literature. In: Journal of Planning Education and Research, Bd. 22, S. 288-296.
- Boarnet, M. G. (1998):** Spillovers and the locational effects of public infrastructure. In: Journal of Regional Science, Vol. 38 (3), S. 381-400.
- Bom, P. R. D. / Lighthart, J. E. (2008):** How Productive is Public Capital? A Meta-Analysis, CESifo Working Paper No. 2206 / CentER Discussion Paper no. 2008-10, Tilburg.
- Brenner, M. (2004):** Verkehrslenkung durch Steuern und Gebühren. In: SVR 2004, S. 209 – 213.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (versch. Jg.):** Finanzplan des Bundes. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007a):** Straßenbaubericht 2007, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007b):** Investitionsrahmenplan bis 2010 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP), Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007c):** Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, Berlin.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2003):** Bundesverkehrswegeplan 2003, Projektinformationssystem (PRINS). Berlin.
- Centrum für angewandte Wirtschaftsforschung Münster (2008):** Bedeutung der Infrastruktur im internationalen Standortwettbewerb und ihre Lage in Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. Endbericht vom 21. Mai 2008, Münster.
- Conrad, K. / Seitz, H. (1994):** The Economic Benefits of Public Infrastructure. In: Applied economics, Bd. 26 (4), S. 303-311.
- Dauses M. (2008) :** Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts Bd. II Loseblattsammlung Stand Juni 2008, München.
- Deiss, R. (2000):** Benchmarking European transport, in: ECMT (Hrsg.), Transport Benchmarking, Methodologies, Applications & Data Needs, Paris, S. 35–81.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004):** Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082, 2004.
- Deutsche Bundesregierung (2009):** Konjunkturpaket I und II – Zusammen stark für Bauen und Verkehr, in: Die Bundesregierung – Magazin für Infrastruktur und die neuen Länder – Nr. 013, 03/2009, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (2005):** Status der Straßen-Verkehrsprojekte des Bundes in Nordrhein-Westfalen, Deutscher Bundestag – Drucksache 15/5026, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007):** Stau in Deutschland, Drucksache 16/6131 vom 24.07.2007, Berlin.
- Dreier, H. (2008):** Grundgesetz : Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht 3. Auflage 2008 Tübingen.
- Ewers, H.-J. / Rodi, H. (1995):** Privatisierung der Bundesautobahnen, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 134, Göttingen.
- Fernald, J. (1999):** Assessing the Link between Public Capital and Productivity, In: American Economic Review, Vol. 89, S. 619-638.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001):** Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen, Köln.
- Garcia-Mila, T. / McGuire, T. J. (1992):** The contribution of publicly provided inputs to states economies. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 22, S. 229-241.

- Goodwin, P. et al. (2001):** Assessing the benefits of transport. European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.), Prag.
- Grossekettler, H. (2007):** Finanzwissenschaft, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 9. A., Bd. 1, München, S. 561-721.
- Hartwig, K.-H. (2000):** Wenn der Staat sich zurückzieht: Aufgabenfelder für genossenschaftliche Betätigung im Zuge von Deregulierung und Privatisierung der Verkehrswirtschaft, in: Bankinformation 8/2000, S. 76-79.
- Hartwig, K.-H. (2003):** Deregulierungs- und Privatisierungspotenziale in der Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Cassel, D. / Müller, H. / Thieme, H.J. (Hg.), Stabilisierungsprobleme in der Marktwirtschaft, München, S. 215-234.
- Hartwig, K.-H. (2005):** Infrastrukturpolitik in der Diskussion, in: Hartwig, K.-H./ Knorr, A. (Hg.), Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster Nr. 157, Göttingen, S. 7-30.
- Hartwig, K.-H. (2007):** Infrastruktur in Not - Volkswirtschaftliche Aspekte des Straßenverkehrs, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft, Hg., 45. Deutscher Verkehrsgerichtstag, Hamburg 2007, S. 316 - 331.
- Hartwig, K.-H. (2009):** Drei Fliegen mit einer Klappe? – Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur als Konjunkturprogramm, in: ifo Schnelldienst, 2/2009, 62.Jg.
- Hartwig, K.-H. / Armbrrecht, H. (2005):** Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen. Berlin.
- Haßheider, H. (2005):** Die Bereitstellung überregionaler Straßeninfrastruktur – Eine institutionenökonomische Analyse der optimalen Organisationsform und -größe. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 155, Göttingen.
- Hermes, G. (2008):** Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus, ADAC- Studie zur Mobilität. In N&R Beilage 3/2008.
- Hirschmann, A. O. (1958):** The Strategy of Economic Development, New Haven.
- Institut für Mobilitätsforschung, ifmo (Hrsg.) (2007):** Verkehrsinfrastruktur-Benchmarking Europa – Verkehrsinfrastrukturausstattung und verkehrspolitische Rahmenbedingungen in ausgewählten europäischen Staaten, Berlin.
- Issensee J. / Kirchhof P. (1999):** Handbuch des Staatsrechts, Band 4. 2. Auflage 1999. München.

- Jarass, H.D./ Piertoh B. (2009):** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar 10.Auflage 2009, München.
- Jochimsen, R. (1966):** Theorie der Infrastruktur, Tübingen.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000):** Schlussbericht, Berlin.
- Krapf, H.:** Verkehrslenkung durch Abgaben, 2001, Münster-Hamburg-London
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2008):** Kreisstandardzahlen 2008, Düsseldorf.
- Landesbetrieb für Straßenbau in NRW (2002):** Zustandserfassung und –bewertung auf Bundesautobahnen 2002, im Auftrag der BASt, unveröffentlichte Untersuchungsergebnisse.
- Landesbetrieb für Straßenbau in NRW (2003):** Zustandserfassung und –bewertung auf Bundesstraßen 2003, im Auftrag der BASt, unveröffentlichte Untersuchungsergebnisse.
- Lynde, C. / Richmond, J. (1993):** Public capital and long-run costs in U.K. manufacturing. In: The Economic Journal, Bd. 103, S. 880-93.
- Mangoldt H.v. / Klein F. /Starck V.(2005):** Kommentar zum Grundgesetz, Band III 5. Auflage 2005. München.
- Maunz T. / Dürig G.:** Grundgesetz – Kommentar. Loseblattsammlung Stand: 52. Ergänzungslieferung Mai 2008 München.
- McCarthy, P. S. (2001):** Transportation Economics, Theory and Practice: A Case Study Approach, Malden, Oxford.
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2007):** Mobilität in NRW – Daten und Fakten 2007, Düsseldorf.
- Müller H. / Schulz G. (2008):** Bundesfernstraßengesetz mit Autobahnmautgesetz, München.
- Neumann D./ Müller H. (2003):** Privat- und Benutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen. In NZbau 2003 S. 299 – 303.
- Quinet, E., Vickerman, R. (2004):** Principles of Transport Economics, Cheltenham.
- Rommerskirchen, S. (2003):** Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum: Hintergründe, Befunde und Perspektiven, in List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 29 (2003), Heft 4, S. 371-389.
- Romp, W. / de Haan, J. (2007):** Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 8, S. 5-52.
- Sachs, M. (2009):** Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage 2009, München.

- Sauthoff, M. (2007):** Bestehende Refinanzierungsmöglichkeiten für Anwendungen zum Bau und Unterhalten von Öffentlichen Straßen. In Bundesanstalt für Straßenwesen, Bericht Straßenbau S 50 2007 S. 9 - 36.
- Schwarze, J. (2009):** EU – Kommentar, 2. Auflage 2009, Baden-Baden.
- Seitz, H. (1993):** A dual economic analysis of the benefits of the public road network. In: The Annals of Regional Science, Bd. 27, S. 223-239.
- Spiekermann, K., Wegener M. (2005),** The Accessibility Problem Index, Technical Note S&W SETI 03, Version 1.0, unveröffentlichtes Manuskript, Dortmund.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008):** Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung, http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp, Zugriff: 29.12.2008.
- Stephan, A. (1997):** The Impact of Road Infrastructure on Productivity and Growth: Some Preliminary Results for the German Manufacturing Sector. CIG Working Papers Nr. FS IV 97-47. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). mimeo.
- Stephan, A. (2001):** Regional Infrastructure Policy and its Impact on Productivity: a Comparison of Germany and France. Discussion papers Nr. FS IV 01-02. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).mimeo.
- Thöne, M. (2004):** Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben, („WNA“). BMF. Monatsbericht März.
- Tinbergen, J. (1962):** Shaping the World Economy, New York.
- Uechtritz M./ Deutsch M. (2003):** Die LKW-Maut: Ein Schritt zur Neufinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. In DVBI 2003 S. 575 – 582.
- Vickerman, R. (2000):** Economic growth effect of transport infrastructure, In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Bd. 20, S. 99-115.
- Waldhoff, C. (2002):** Die Zwecksteuer. In StuW 2002, S. 285 – 313.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau. Und Wohnungswesen (Wissenschaftlicher Beirat) (2004):** Demographische Veränderungen – Konsequenzen für Verkehrsinfrastrukturen und Verkehrsangebote. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 75. Jg., S. 1-24.
- Witting, B. (2007):** Erfahrungen mit der F- Finanzierung am Beispiel der Warnowquerung. In In Bundesanstalt für Straßenwesen, Bericht Straßenbau S 50 2007 S. 36 - 54.

