

Dr. Stefan Kooths
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Stellungnahme zur Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 13. April 2011

Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

Der Verkehrsinfrastruktur kommt für den Produktionsstandort Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Dies liegt maßgeblich an dem mit rund 23 Prozent im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Anteil der industriellen Wertschöpfung, die naturgemäß mit einem entsprechend höheren Gütertransportaufkommen verbunden ist. Darüber hinaus hat sich Deutschland wie kaum ein anderes vergleichbar entwickeltes Land in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung integriert. Hierdurch können Spezialisierungs- und Marktgrößenvorteile genutzt werden, die sich in grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten mit entsprechenden Lieferverkehren niederschlagen. Der Offenheitsgrad, gemessen als Wert der Warenströme im Außenhandel in Relation zur Wirtschaftsleistung, steigt im Trend kontinuierlich an (von etwa 40 Prozent zur Mitte der 1990er Jahre auf zuletzt über 70 Prozent). Diese Entwicklung dürfte sich in Zukunft fortsetzen. Hinzu kommen aufgrund der geografischen Mittellage Deutschlands Transitverkehre, die sich nach den gegenwärtig verfügbaren Prognosen in den nächsten Jahrzehnten wesentlich dynamischer entwickeln werden als das Binnenverkehrsaufkommen.

Angesichts eines sich allenfalls mittel- bis langfristig ändernden Spezialisierungsmusters der deutschen Volkswirtschaft und der Trägheit von Raumstrukturen deuten die genannten Faktoren darauf hin, dass die bereits hohe Verkehrsintensität der deutschen Volkswirtschaft weiter zunehmen dürfte, die Verkehrsnachfrage also stärker wachsen wird als die Wirtschaftsleistung. Die Frage der zweckmäßigen Finanzierung der Investitionen in die (Güter-) Verkehrsinfrastruktur ist vor diesem Hintergrund von herausgehobener Bedeutung, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Die Einrichtung einer Zukunftskommission zur Infrastrukturfinanzierung, wie sie im Antrag der SPD gefordert wird, ist daher nachdrücklich zu begrüßen.

In Anbetracht der zu erwartenden Verkehrsbedarfe, der derzeitigen Ausgestaltung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung sowie der in einigen Anträgen formulierten Vorschläge sollte aus ordnungsökonomischer Perspektive insbesondere das Primat der Nutzerfinanzierung im Vordergrund der Überlegungen stehen. Die sich gegenüber der derzeit dominierenden Form der Steuerfinanzierung bietenden Vorteile eines solchen Umbaus werden im Folgenden kurz erörtert.

Nutzerfinanzierung als ordnungsökonomisch angemessene Bereitstellungsform

Große Teile der Verkehrsinfrastruktur (insbesondere die Fernstraßen- und Schienennetze) stellen aus Sicht der ökonomischen Theorie Club-Kollektivgüter dar, weil das Exklusionsprinzip (Ausschluss von zahlungsunwilligen Nutzern) zu vertretbaren Transaktionskosten möglich ist. Die Bereitstellung dieser Güterkategorie sollte daher nicht über Steuern, sondern über zweckbezogene Entgelte (Beiträge und Gebühren) finanziert werden. Dies wäre mit zwei entscheidenden volkswirtschaftlichen Vorteilen verbunden: zum einen richtet sich die Bereitstellungsmenge, also die Kapazität der errichteten Verkehrsinfra-

struktur, dann nach den Präferenzen der potentiellen Nutzer, die diese über ihre Zahlungsbereitschaften signalisieren. Dies beugt Über- und Unterversorgung vor. Zum anderen werden die beststeuerungsbedingte Verzerrung im Preisgefüge und die damit einhergehenden Allokationsineffizienzen auf Drittmärkten vermieden.

In dem Maße, in dem den verschiedenen Verkehrsträgern alle relevanten Kosten angelastet und verkehrsbezogene Subventionen abgebaut werden, ergibt sich das effiziente Mengengerüst (Umfang und Qualität der jeweiligen Infrastrukturen) endogen aus dem preisgesteuerten Marktgeschehen. Auch werden adäquate Anreize zur Verkehrsvermeidung gesetzt. Um auf dem Wege der politischen Priorisierung zu einer gleichermaßen effizienten Lösung zu gelangen, wären Informationen erforderlich, über die ein zentraler Planer gar nicht verfügen kann. Eine preisgesteuerte Lösung bedeutet indes nicht, dass sich der Staat vollständig aus der Bereitstellungsaufgabe zurückziehen könnte. Eine Ordnung zu schaffen, in der die relevanten Kostenkategorien tatsächlich im Preissystem erfasst werden, bleibt weiterhin eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe. Auch könnte der Staat – zumindest in einer Übergangszeit – die Organisation der Club-Infrastrukturgüter durch entsprechende Bereitstellungsagenturen übernehmen. Eine direkte Bevorzugung eines bestimmten Verkehrsträgers, wie sie im Titel des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE Grünen zum Ausdruck kommt („mehr Verkehr auf die Schiene“), ist dann entbehrlich. Eine Umsetzung der beiden ersten dort unter II. geforderten Prinzipien (fairer Wettbewerb und volle Einbeziehung aller Kosten) reichte vollkommen aus. Damit Preise ihre Lenkungsfunction entfalten können, muss – anders als in den Anträgen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert – eine Quersubventionierung zwischen den Verkehrsträgern unterbleiben. Eine geschlossener Finanzierungskreislauf Straße impliziert nicht, dass die Schieneninfrastruktur steuerfinanziert werden müsste. Im Gegenteil sollte vielmehr darauf hingewirkt werden, dass für den Schienenverkehr das Investitionsvolumen aus den Trassennutzungserlösen bestritten werden kann.

Ob eine Unter- oder Überfinanzierung bestimmter Verkehrssysteme vorliegt, kann ohne eine zumindest näherungsweise Ermittlung der Zahlungsbereitschaften der potentiellen Nutzer nicht entschieden werden. Von daher entbehrt auch die Feststellung im Antrag der Fraktion DIE LINKE, wonach ein jährliches Investitionsvolumen im Bereich der Bundesverkehrswege in Höhe von 10 Mrd. Euro „mehr als ausreichende“, einer ökonomischen Fundierung.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die finanzpolitischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sowie die für die nähere Zukunft absehbaren finanzpolitischen Rahmenbedingungen sprechen dafür, die Finanzierungskreisläufe der Verkehrsinfrastruktur aus dem allgemeinen Staatshaushalt herauszulösen und in kapitalmarktfähige Bereitstellungsagenturen auszugliedern. So ist der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Staates seit 20 Jahren im Trend rückläufig. Seit zehn Jahren sinkt der reale staatliche Nettokapitalstock. Der Durchschnittsalter des Straßennetzes ist seit der Wiedervereinigung kontinuierlich von 20 Jahren auf zuletzt fast 26 Jahre gestiegen. Da zudem die neue gesamtstaatliche Schuldenregel auf den Bruttoschuldenstand abstellt, dürften die Anreize für eine Stärkung der investiven Staatsausgaben zukünftig kaum höher sein als in der Vergangenheit. Vor diesem Hintergrund könnte sich die Schuldenbremse zu einer Investitionsbremse entwickeln. Entscheidend für die Durchführung von Infrastrukturinvestitionen sollte deren öko-

nomische Rendite sein und nicht die Frage, ob sich die Bruttoschuldenstandsquote (bei konstanter Nettoschuldenstandsquote) des Staates erhöht.

Die Kapitalmarktfähigkeit von Bereitstellungsagenturen für Infrastrukturgüter wäre indes an die strenge Auflage zu binden, dass hierdurch lediglich das zeitliche Auseinanderfallen von Investitionsausgaben und Mittelrückflüssen über Beiträge und Gebühren überbrückt und die Investitionstätigkeit im Konjunkturverlauf verstetigt wird. Am Ende des Lebenszyklus eines Infrastrukturgutes müssten somit alle Kosten über entsprechende Nutzungsentgelte beglichen worden sein. Durch diese Rückbindung dürfte der Missbrauch dieser Kreditmöglichkeit zu zweckfremden politischen Zielen weitgehend eingedämmt werden.

Trennung von staatlichen Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsaufgaben

Die Infrastrukturpolitik sollte sich streng an allokativen Kriterien ausrichten und eine Entgeltordnung schaffen, die sich am volkswirtschaftlichen Ressourcenverzehr für die Bereitstellung der jeweiligen Infrastrukturgüter und den dafür mobilisierbaren Zahlungsbereitschaften der Nutzer orientiert. Eine „bezahlbare“ Verkehrsinfrastruktur lässt sich sinnvollerweise nicht politisch beschließen, allenfalls lassen sich die Finanzierungslasten innerhalb einer Volkswirtschaft von den Nutzern auf Nicht-Nutzer abwälzen. Dadurch wird aber der gesamtwirtschaftliche Ressourcenverzehr nicht geringer. Für eine allgemeine Subventionierung von Verkehrsleistungen lassen sich indes keine überzeugenden volkswirtschaftlichen Gründe vorbringen. Sofern man aus sozialpolitischen Erwägungen einkommensschwächeren privaten Haushalten die Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen in einem bestimmten Umfang ermöglichen möchte, so wären hierzu – wie in allen anderen Bereichen der Sicherstellung des sozio-kulturellen Existenzminimums auch – subjektbezogene Einkommenshilfen einer Objektsubvention aus Sicht sowohl der allokativen Effizienz als auch der sozialpolitischen Treffsicherheit weit überlegen.

Auch stellen vermeintliche Beschäftigungseffekte für die Bereitstellung bestimmter Verkehrssysteme aus ordnungsökonomischer Sicht ein sachfremdes Kriterium dar. Die diesbezüglich von der Fraktion DIE LINKE geforderte Bevorzugung des Eisenbahnverkehrs (Punkt 8, Seite 2) liefere – abgesehen vom fraglichen ökonomischen Wahrheitsgehalt des dort formulierten Zusammenhangs – auf eine systematische Verzerrung zugunsten des Verkehrsträgers mit der geringsten Arbeitsproduktivität hinaus. Dies wäre nicht nur in hohem Maße wachstumsschädlich, sondern führte auch zu widersprüchlichen Steuerungssignalen, müsste es doch nicht nur für die Produktion der Infrastruktur, sondern auch für den Betrieb Geltung beanspruchen: verlagerte man etwa die Ladung eines Güterzuges auf die Straße, so wäre wohl der Beschäftigungseffekt erheblich (einem wegfallenden Zugführer stünden zahlreiche zusätzlich benötigte Lastkraftwagenfahrer gegenüber), was dem unter Punkt 3, Seite 1, desselben Antrags aus Umweltgründen geforderten Ausbaus des Schienenverkehrs widerspräche. Sobald man ein wirtschaftspolitisches Instrument (hier: Infrastrukturinvestitionen) mit konfligierenden Zielen überfrachtet, wird der Mitteleinsatz nicht mehr stringent steuerbar. Er wird dann vielmehr zum Gegenstand politischer Willkür. Ein an den Nutzerpräferenzen orientiertes (mit Zahlungsbereitschaften unterlegtes) System ist demgegenüber wesentlich robuster.