

# Wege aus der Infrastrukturkrise – Bedarfsorientierung und Effizienzsteigerung

VON ROMAN SUTHOLD UND WOLFGANG KUGELE, KÖLN/ MÜNCHEN

## 1. Einleitung

In den letzten Monaten beherrscht die globale Finanz- und Wirtschaftskrise die öffentliche Diskussion. Dabei wird von den Entscheidungsträgern gerne ignoriert, dass Deutschland seit Jahrzehnten in einer Infrastrukturkrise steckt, insbesondere die Straßeninfrastruktur bleibt hinter dem Bedarf zurück. Im folgenden Text soll, orientiert am Kenntnisstand Frühjahr 2009, insbesondere auf die Defizite im Straßeninfrastrukturbereich eingegangen werden.

Obwohl 22 Millionen Pendler auf das Auto angewiesen sind und Mobilität unbestritten einer der wichtigsten Schlüsselfaktoren für Wachstum und Beschäftigung am Standort Deutschland ist, hat die Qualität der Straßeninfrastruktur in den letzten Jahrzehnten stark abgenommen. Man kann sogar von einer Infrastrukturkrise sprechen. Die durchschnittliche tägliche Belastung auf den Bundesfernstraßen – gemessen an der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke – nimmt stark zu. Insbesondere auf Autobahnen hat sich der Verkehr seit 1975 glatt verdoppelt. Rund 50.000 Fahrzeuge rollen heute pro Tag im Durchschnitt über einen Kilometer Autobahn und ein Ende der ständig wachsenden Verkehrsmengen ist nicht in Sicht. Enorme Wachstumsraten werden vor allem für den Güterverkehr prognostiziert. Um diesen Anstieg der Verkehrsmengen zu verkraften, sind mehr Investitionen in die Straße unerlässlich. Leider ist aber seit Jahren das Gegenteil der Fall: Die Investitionen bleiben aus und die Qualität der Straßen wird immer schlechter.

## 2. Straßenzustand

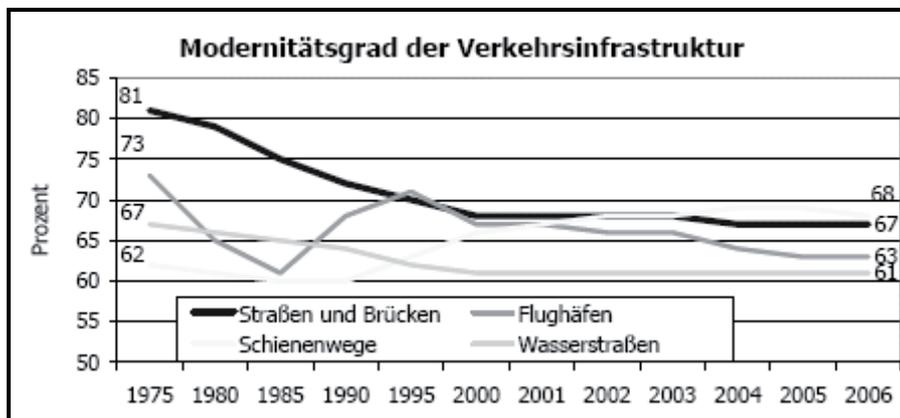
Der Zustand der Infrastruktur lässt sich anhand des Modernitätsgrades – gemessen als Verhältnis von Zeitwert zu Wiederbeschaffungswert – sehr gut aufzeigen. Der Modernitätsgrad ist hierbei eine Messgröße für die Qualität und den Altersaufbau der Verkehrsinfrastruktur. Er ist für die Straße seit 1975 kontinuierlich um bedenkliche 14 % auf 67 % gefallen (vgl. Abbildung 1).

---

### *Anschrift der Verfasser:*

Dr. Roman Suthold  
ADAC Nordrhein  
Luxemburgerstraße 169  
50937 Köln (Sülz)  
e-mail: roman.suthold@nrh.adac.de

Wolfgang Kugele  
ADAC e.V.  
Am Westpark 8  
81373 München  
e-mail: wolfgang.kugele@adac.de

**Abbildung 1: Modernitätsgrade im Infrastrukturbereich**

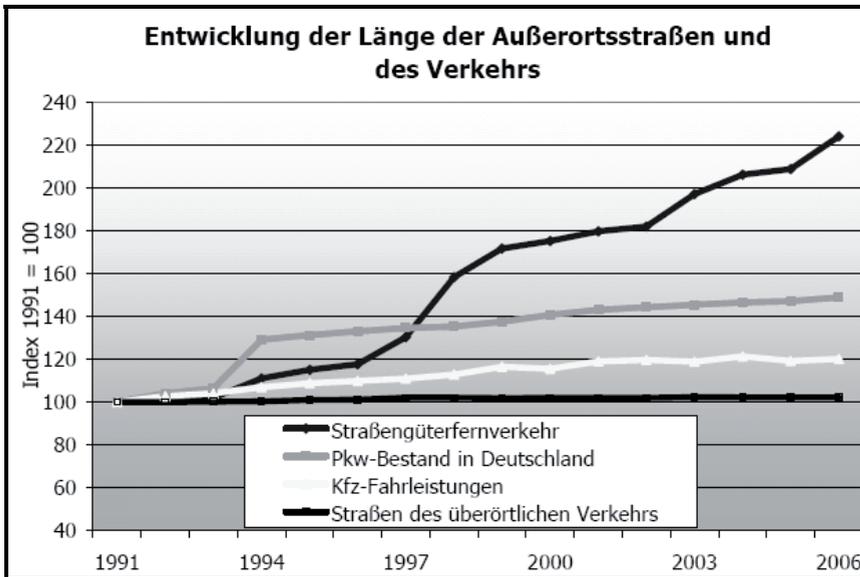
Quelle: DIW (Verkehr in Zahlen)

Der Grund dafür: Die Straßen werden unzureichend repariert und es wird viel zu wenig dafür getan, sie zu erhalten. Das kommt die Steuerzahler langfristig teuer zu stehen, denn durch zu langes Abwarten steigen die Reparaturkosten immens an und damit auch der volkswirtschaftliche Schaden. Symptomatisch für die Krisensituation ist auch der bauliche Zustand von Brücken an Bundesfernstraßen. Zwar sind knapp 55 % der Brücken in einem befriedigenden bis sehr guten Zustand. Bei rund 15 % ist die Qualität jedoch ungenügend und damit besorgniserregend. Außerdem muss ein Drittel der Brückenflächen mittelfristig saniert werden.<sup>1</sup>

### 3. Staukosten und Verkehrsmengenprognosen

Ein weiterer interessanter Aspekt zur Darstellung der bestehenden Infrastrukturkrise sind die Staukosten. Diese verursachen umfangreiche volkswirtschaftliche Schäden, allerdings sind sie schwer zu beziffern. Aber es gibt Schätzungen. Pro Jahr gibt es rund 200.000 Staus auf Autobahnen und dem nachrangigen Straßennetz in Deutschland. Durch diese gehen jährlich rund 4,7 Milliarden Stunden an Arbeits- und Freizeit verloren. Dazu kommt ein Mehrverbrauch von rund 12 Milliarden Litern Treibstoff. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten werden auf 100 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Kein Wunder, fast die Hälfte der Autofahrer steht täglich im Stau. Der Grund für die vielen Staus liegt zum einen im ständig steigenden Kfz-Bestand und den wachsenden Fahrleistungen und zum anderen im relativ langsam wachsenden Straßennetz (siehe Abbildung 2).

<sup>1</sup> Vgl. BMVBS (Hrsg.), Straßenbaubericht 2007, Berlin 2007, S. 14.

**Abbildung 2: Entwicklung des Straßennetzes und der Verkehrsmengen**

Quelle: ADAC

Das heißt, weil die Straßeninfrastruktur dem tatsächlichen Bedarf nicht mehr gerecht wird, kommt es immer häufiger zu Staus – und diese verursachen einen nicht länger zu verantwortenden volkswirtschaftlichen Schaden.<sup>2</sup>

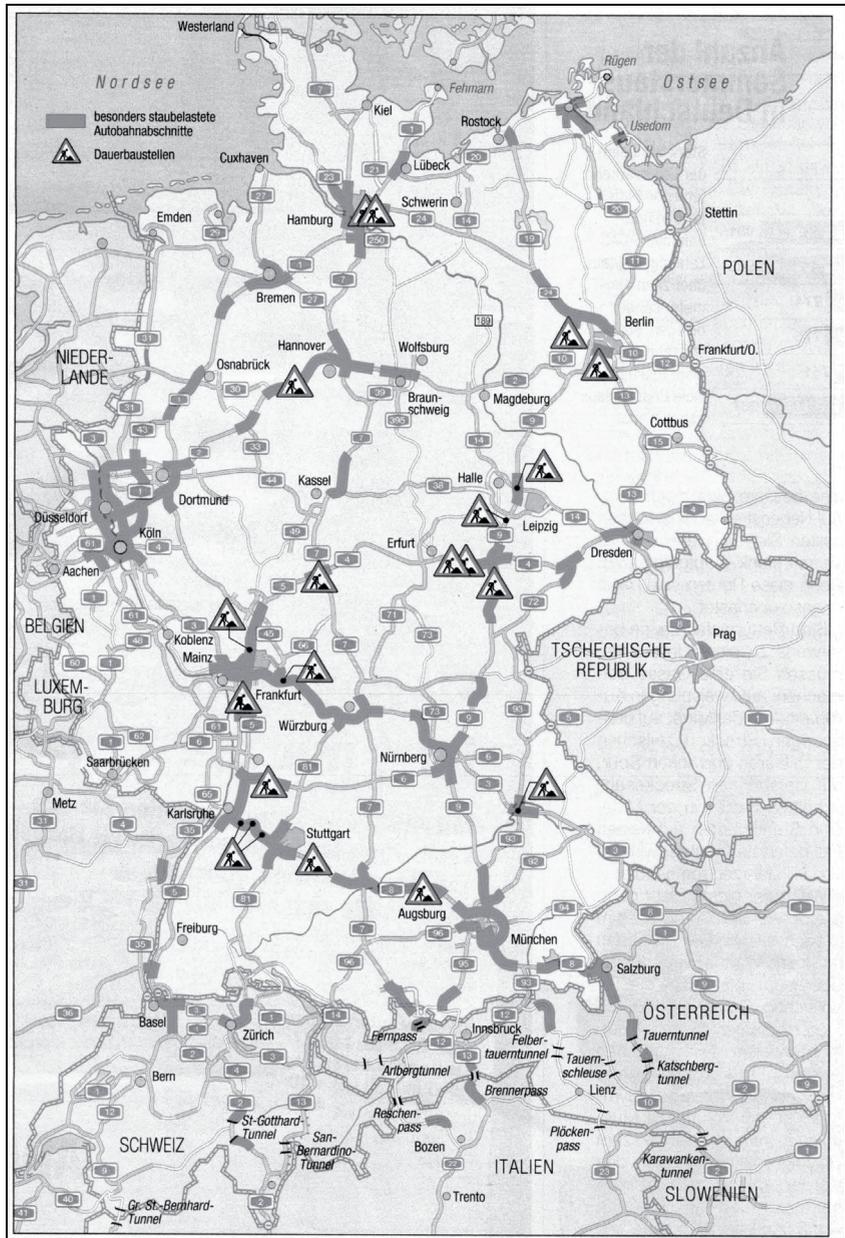
Eine Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen ermittelt auf Autobahnen staubedingte Zeitverluste in Höhe von knapp 100 Millionen Stunden allein aufgrund infrastrukturbedingter Kapazitätsengpässe für das Bezugsjahr 2000.<sup>3</sup>

Die Auswertung der ADAC-Staudatenbank mit etwa 120.000 Staumeldungen für das Jahr 2006 zeigt, dass 63 % der Staumeldungen infolge „hohen Verkehrsaufkommens“ verursacht werden. Die regionale Betrachtung der Staumeldungen zeigt zudem, dass 80 % aller Staumeldungen in westdeutschen Bundesländern anfallen (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen). In Abbildung 3 sind die stark staubelasteten Autobahnabschnitte in Deutschland dargestellt.

<sup>2</sup> Vgl. Puls, T., Verkehrsinfrastruktur in Deutschland – Bestand-Methoden-Finanzierung, Köln 2004.

<sup>3</sup> Vgl. BASt (Hrsg.), Quantifizierung staubedingter jährlicher Reisezeitverluste auf Bundesautobahnen, BASt-Bericht V 161, Bergisch Gladbach 2007.

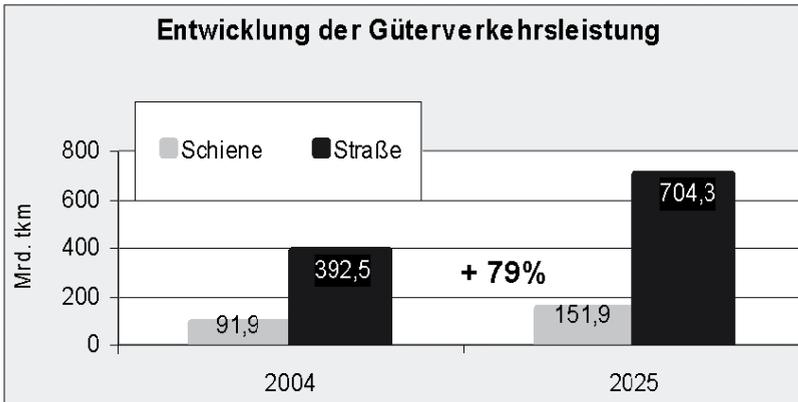
Abbildung 3: staubelastete Autobahnabschnitte in Deutschland



Quelle: ADAC-Staudatenbank (2006)

Insbesondere im Straßengüterfernverkehr ist bis zum Jahr 2025 (Basisjahr 2004) mit einem ungebrochenen Wachstum von rund 80 % zu rechnen. Beim Personverkehr werden es rund 20 % sein (Abbildung 4).<sup>4</sup>

**Abbildung 4: Güterverkehrswachstum bis 2025**



Quelle: ITP, BVU: Verkehrsverflechtung 2025

#### 4. Fernstraßenbedarf

Um den Mehrbedarf an Straßenkapazitäten aufzufangen, muss daher das Straßennetz weiter ausgebaut werden. Vor allem der Ausbau des Bestandsnetzes ist dringend erforderlich. Im Jahr 2015 werden zahlreiche Strecken chronisch überlastet sein, vor allem in den alten Bundesländern besteht dringender Handlungsbedarf.

Eine Untersuchung von INTRAPLAN<sup>5</sup> zeigt die benötigte Priorisierung im Ausbau des BAB-Netzes. Hierbei wurde folgende Methodik gewählt: Als Straßennetz (Prognosehorizont 2015) wurde das Bestandsnetz und die voraussichtlich bis 2015 unter Verkehr befindlichen Projekte zugrunde gelegt. Es wurde zudem die Annahme getroffen, dass die BAB-Strecken 10 % leistungsfähiger wären als heute. In Modellrechnungen wurde die Umlegung der prognostizierten Verkehrsstrommatrizen 2015 (Personen- und Güterverkehr) auf das Straßennetz 2015 vorgenommen, um so die Verkehrsbelastungen auf den Streckenabschnitten zu prognostizieren. Darauf aufbauend sind Verkehrsqualitätsstufen (A-F)<sup>6</sup> auf den Streckenabschnitten ermittelt worden. Mit diesem relativ einfachen Untersuchungs-

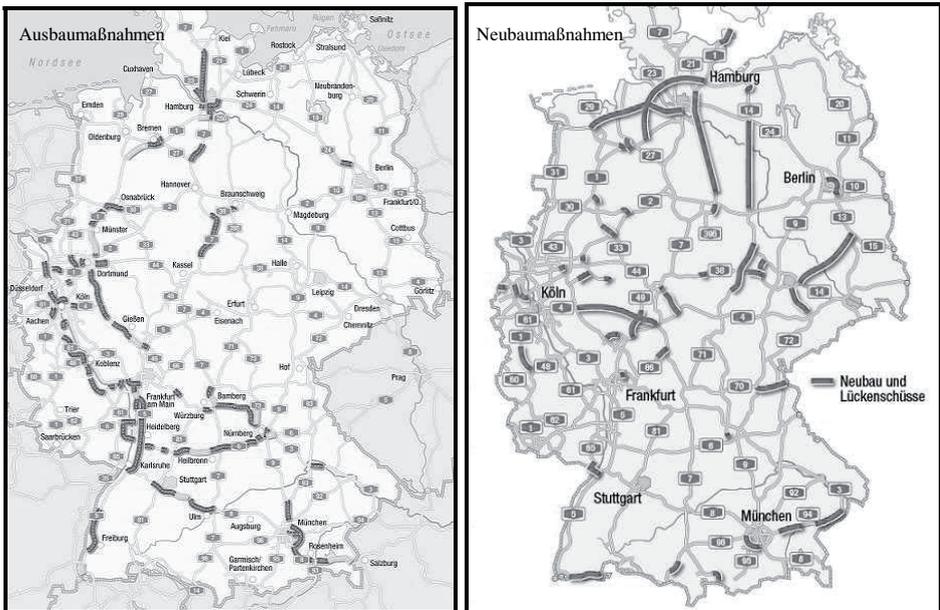
<sup>4</sup> Vgl. ITP/BVU, Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg 2007.

<sup>5</sup> Vgl. INTRAPLAN Consult, Priorisierung der ADAC-Forderungen zum Ausbau des BAB-Netzes, Studie im Auftrag des ADAC, München 2008.

<sup>6</sup> Basis: FGSV (Hrsg.), Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS 2001), Köln 2002.

ansatz konnten die zukünftig zu erwartenden Engpässe im bundesdeutschen Autobahnnetz herausgearbeitet werden (siehe Abbildung 5). Hinzu kommen die vom ADAC im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans geforderten Neubaumaßnahmen, die sich bisher nicht in der Umsetzung befinden (siehe Abbildung 6).

### Abbildungen 5 und 6: Ausbau- und Neubaumaßnahmen im Fernstraßennetz



Quellen: INTRAPLAN, ADAC

Insgesamt wurden – überwiegend im Westen Deutschlands – 488 Autobahnabschnitte ermittelt, deren *Ausbaubedarf* bis 2015 besonders groß ist. So zum Beispiel die A 4 zwischen Bergisch-Gladbach und Köln: Auf dem knapp neun Kilometer langen Teilstück wurden im Jahr 2006 rund 550 Staumeldungen gezählt. Diese Staus summierten sich auf eine Länge von 1.330 Kilometer und eine Dauer von 780 Stunden. Hinzu kommt ein Bedarf an 1.600 *Neubaustrecken* im Fernstraßenbereich, um in den nächsten Jahren nicht im Dauerstau zu stehen.

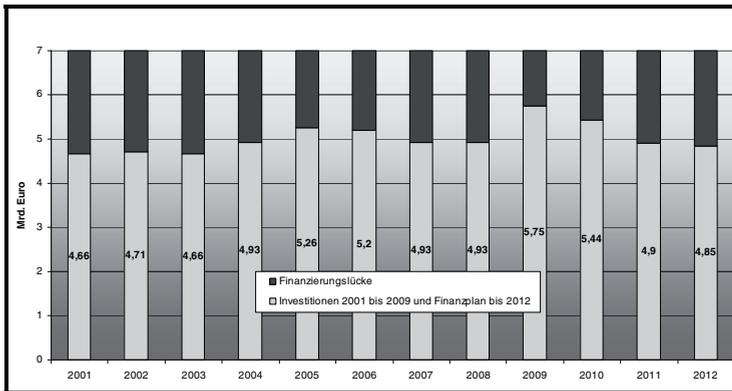
## 5. Finanzplanung und Investitionseffekte

Der Investitionsbedarf für diesen bedarfsgerechten Neu- und Ausbau sowie den Erhalt des Bundesfernstraßennetzes liegt nach Experten-Schätzungen bei rund sieben Milliarden Euro pro Jahr.<sup>7</sup>

Die Realität sieht leider ganz anders aus. Die Kraftfahrer zahlen über spezifische Steuern und Abgaben wie zum Beispiel Mineralölsteuer, Kfz-Steuer und Lkw-Maut rund 53 Milliarden Euro in den öffentlichen Haushalt ein. Von diesen Finanzmitteln fließen jedoch nur 17 Milliarden Euro zurück in den Straßenbau (Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Kommunalstraßen). Und von diesen 17 Milliarden Euro werden rund 5 Milliarden für die Fernstraßen verwendet.<sup>8</sup>

Im Jahr 2009 wird der Straßenhaushalt bei rund 5,8 Milliarden Euro liegen. Der ursprüngliche Etatsansatz wurde um das „Innovations- und Investitionsprogramm Verkehr“ in Höhe von 0,56 Milliarden Euro (2009) und 0,4 Milliarden Euro (2010) erhöht, das Teil des Konjunkturpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ ist. Knapp die Hälfte des Volumens wird für Investitionen in die Fernstraßen bereitgestellt. Die Mittel sollen auf neue Projekte, die Stärkung laufender Vorhaben, für Erhaltungsmaßnahmen (inkl. Brücken) und zur Aufstockung des Parkraumprogramms eingesetzt werden (vgl. Abbildung 7).

**Abbildung 7: Fernstraßenetat bis 2009 und Finanzplanung bis 2012**



Quelle: Dt. Bundestag

<sup>7</sup> Zur Erhaltung des Kommunalstraßennetzes vgl.: ADAC e.V. (Hrsg.), Straßenerhaltung – Neue Technologien und Low-Cost-Maßnahmen, München 2007.

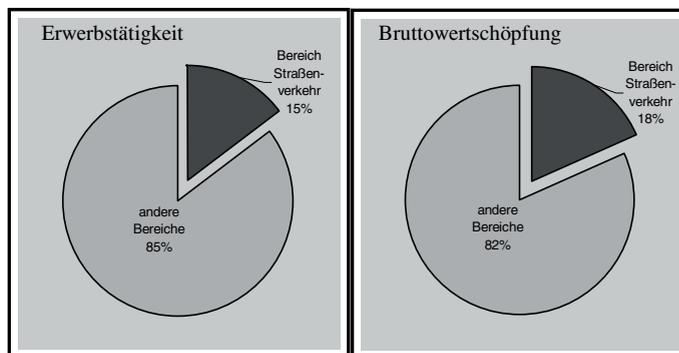
<sup>8</sup> Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.), Zahlen & Fakten zum Verkehr in Deutschland, München 2005, S. 14.

Wohin uns unterlassene Investitionen in die Fernstraßen führen, zeigt u. a. eine Studie der Universität Münster: Einer zusätzlichen Milliarde Euro für den Fernstraßenbau steht nach über 30 Jahren Nutzungsdauer ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen von mehr als sechs Milliarden Euro gegenüber.<sup>9</sup>

Welchen volkswirtschaftlichen Nutzen der Straßenverkehr insgesamt erzeugt wird in einer aktuellen Untersuchung von KE-Consult<sup>10</sup> aufgezeigt:

- Die Studie weist insgesamt rund 5,8 Millionen Beschäftigte nach bzw. zeigt, dass beinahe jeder 7. Arbeitsplatz (etwa 15 %) der insgesamt etwa 39 Millionen erwerbstätigen Personen in Deutschland vom Straßenverkehr abhängt. (Hierzu zählen u. a. Arbeitsplätze aus Bau und Betrieb der Straßen, Beschäftigte im Güterverkehr, Taxi-/Busfahrer und Beschäftigte der Automobilproduktion).
- Die 5,8 Millionen Beschäftigten erwirtschaften pro Kopf eine Bruttowertschöpfung von etwa 66.000 Euro. Insgesamt beträgt die Bruttowertschöpfung aus dem Straßenverkehr 381,5 Milliarden Euro. Gemessen an der gesamten Bruttowertschöpfung macht der Straßenverkehrsbereich einen Anteil von etwa 18 % aus.
- Steuereinnahmen des Staates aus Produktion, Leistung und Beschäftigung betragen etwa 120 Milliarden Euro. Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen i. H. v. 526 Milliarden Euro entspricht dies knapp einem Viertel.

**Abbildung 8: Anteil des Bereichs Straßenverkehr an der Erwerbstätigkeit und der Bruttowertschöpfung (2006)**



Quellen: Statistisches Bundesamt, KURTE/ESSER

<sup>9</sup> Vgl. Hartwig, K.-H., Armrecht, H., Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, Berlin 2005.

<sup>10</sup> Vgl. Kurte, J., Esser, K., Nutzen des Straßenverkehrs – Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte der Infrastruktur und der Leistungserstellung, Studie im Auftrag des ADAC e.V., München 2008.

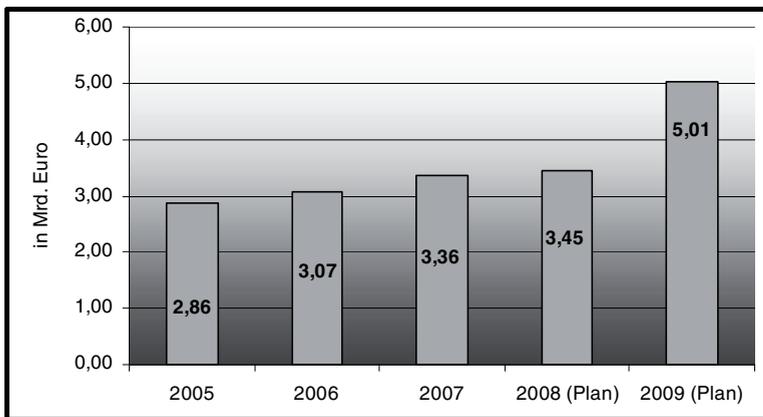
Investitionen sind somit eine notwendige Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Unsere Wirtschaft lebt ebenso von Mobilität wie unsere Gesellschaft. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Der Wirtschaftsstandort Deutschland wird durch ein ungenügendes und marodes Straßennetz erheblich geschwächt.

## 6. Lkw-Maut

Die Lkw-Maut hätte alle Finanzierungsprobleme im Fernstraßenbau lösen können, denn die Mauteinnahmen waren gemäß § 11 Autobahnmautgesetz (ABMG) dazu vorgesehen, zusätzlich für die Straße zur Verfügung zu stehen. In Verbindung mit einem üblichen Haushaltsansatz von 4 Milliarden Euro wären wir dann in der Summe mit 6,5 Milliarden Euro fast am Ziel gewesen und die Straßenfinanzierung hätte sich aus der jährlichen Haushaltsplanung lösen können. Die Transportunternehmen wären mit einer Kompensation auf der Steuerseite entlastet worden, so dass sich im Ergebnis keine Mehrbelastung ergeben hätte. So hatte es sich die Pällmann-Kommission vorgestellt.<sup>11</sup>

Den Empfehlungen der Pällmann-Kommission ist die Politik jedoch nicht gefolgt. Für die Straße haben die Mauteinnahmen am Ende nichts gebracht. Im Jahr 2007 lagen diese bei rund 3,4 Milliarden Euro. Nach Abzug der Systemkosten wurden rund 2,2 Milliarden in die Verkehrswege investiert. Im Gegenzug sind aber Haushaltsmittel in gleicher Höhe weggefallen.<sup>12</sup>

**Abbildung 9: Lkw-Mauteinnahmen**



Quellen: Bundesamt für Güterverkehr, eigene Schätzungen

<sup>11</sup> Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Hrsg.), Schlussbericht, 5. September 2000.

<sup>12</sup> Vgl. BMVBS (Hrsg.), Finanzierung der Bundesfernstraßen zwischen 1998 und 2006, Berlin 2007.

Fazit: In die Straße wurden keine zusätzlichen Mittel investiert, aber der Staat hat sich entlastet. Die Maut war ein Prüfstein dafür, ob die Politik ernsthaft in eine Nutzerfinanzierung einsteigen möchte. Das Vertrauen wurde verspielt. Die Lkw-Maut bürdet dem Lkw-Transportgewerbe beachtliche Mehrbelastungen auf, aber über Infrastrukturinvestitionen wird weiter nach Kassenlage beziehungsweise Haushaltslage entschieden.

## 7. Pkw-Maut

Wie man auf Basis dieser Erfahrungen ernsthaft über die Einführung einer Pkw-Maut als Schlüssel zur Lösung unserer Finanzierungsprobleme im Straßenbau nachdenken kann, ist aus Sicht der Autofahrer völlig schleierhaft. Der Glaube, eine Gebühr wäre für die Finanzpolitik im Gegensatz zur Mineralölsteuer unantastbar und müsste ungeschmälert in die Straße fließen, ist nicht nur naiv, er ist längst durch tatsächliches Handeln widerlegt.

Eine Pkw-Maut ist nicht nur nicht notwendig, sie ist vielmehr gefährlich! Denn die zusätzlichen Einnahmen würden nicht in die Straße fließen, sondern zum Stopfen vorhandener Haushaltslöcher und sonstiger politischer Begehrlichkeiten verwendet. Wenn die Autofahrer nicht zusätzlich belastet werden sollen, müssten parallel zur Mauteinführung die Kfz-Steuern oder die Mineralölsteuer entsprechend abgesenkt werden. Allerdings besteht in der jetzigen Situation kein Spielraum für Steuersenkungen. Die von den Maut-Befürwortern teilweise geforderte *belastungsneutrale Einführung* einer Pkw-Maut gehört damit ins Reich der politischen Illusion.

Die Einführung einer Pkw-Maut hätte außerdem schwerwiegende Folgen für die *Verkehrssicherheit*. Bei einer Verlagerung von durchaus anzunehmenden und realistischen 20 % des privaten Pkw-Autobahn-Verkehrs auf Bundes- und Landstraßen, müsste man mit rund 570 zusätzlichen Verkehrstoten und 17.000 zusätzlichen Verletzten rechnen.<sup>13</sup>

Welcher Politiker will ernsthaft diese Tatsache verantworten? Wer heute die Mautdiskussion führen möchte, muss auf diese Fragen schlüssige Antworten geben. Darüber hinaus wird bereits der bestehende Lkw-Ausweichverkehr von den Anwohnern als massive Belästigung empfunden. Führen Sie sich nun die 45 Millionen Pkw in Deutschland vor Augen und stellen Sie sich die Pkw-Lawine vor, die auf die Ausweichrouten zurollt anstatt auf der Autobahn zu bleiben.

Auch das Argument, eine Pkw-Maut sei gerecht, weil so auch die *ausländischen Fahrzeuge* an den Infrastrukturkosten beteiligt werden, kann man nicht gelten lassen. Dies gilt zwar für Lkw, denn sie können mit ihren großen Kraftstofftanks problemlos ohne zu tanken durch Deutschland fahren. Damit führen sie auch keine Mineralölsteuer ab und beteiligen sich nicht an den Infrastrukturkosten. Aus diesem Grund hat der ADAC auch der Einführung

---

<sup>13</sup> Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.), Die Straße gehört dem Volk! – Nein zur Pkw-Maut, München 2006, S. 3.

einer Lkw-Maut zugestimmt. Beim Pkw sieht die Sache allerdings anders aus: Die meisten ausländischen Pkw tanken sehr wohl in Deutschland und tragen so über die Mineralölsteuer zur Finanzierung der Straße bei. Pkw belasten die Straße nicht annähernd so massiv wie Lkw, so dass bereits heute auch ausländische Pkw weit mehr an den Fiskus abführen, als sie tatsächlich an Infrastrukturkosten verursachen. Schließlich liegt der Anteil ausländischer Pkw an den gesamten Pkw-Fahrleistungen auf den Autobahnen gerade einmal bei rund 5 %.<sup>14</sup> Damit könnten die Mauteinnahmen ausländischer Pkw noch nicht einmal die Erhebungskosten decken.

In den nächsten fünf bis zehn Jahren könnte man eine Pkw-Maut nach dem Vorbild der Lkw-Maut allein aus *technischen Gründen* überhaupt nicht einführen. Aus diesem Grund diskutieren einige Politiker gerne über eine Pkw-Vignette als Übergangslösung. Hierbei handelt es sich um eine rein zeitabhängige Gebühr nach österreichischem oder schweizerischem Muster.

Die *Pkw-Vignette* ist aber die schlechteste aller Lösungen. Der streckenabhängigen Maut und der Mineralölsteuer ist sie aus ökonomischer Sicht deutlich unterlegen. Sie ist sogar kontraproduktiv, weil sie den, der viel fährt, belohnt, und den, der wenig fährt, bestraft. Die Erhebungskosten der Vignette sind mit schätzungsweise acht bis 10 % im Verhältnis zu einer Pkw-Maut mit rund 20 % zwar relativ gering. Im Vergleich zur Mineralölsteuer ist der Mehraufwand aber beachtlich.<sup>15</sup> Hinzu kommt ein enormer Aufwand für Kontrollen, der ebenfalls negativ ins Gewicht fällt.

Sowohl Pkw-Maut als auch Pkw-Vignette sind damit keine akzeptablen Lösungen zur Finanzierung der Infrastruktur. Statt den vermeintlich leichten Weg über neue Abgaben zu gehen, muss endlich das System der Straßenbaufinanzierung reformiert werden. Ständig neue Gelder in ein Fass ohne Boden fließen zu lassen, ist weder klug, noch zukunftsweisend. Die Lösung muss an ganz anderer Stelle ansetzen.

## 8. ÖPP-Modelle

Interessierte Gruppen nehmen diese Tatsache gerne auf und propagieren einen Systemwechsel der besonderen Art. Raus aus der öffentlichen Verantwortung, rein in die sogenannten öffentlich privaten Partnerschaften. Dahinter verbirgt sich ein weiterer nur vermeintlich leichter Weg, denn seine tatsächlichen Kosten sind für die Allgemeinheit nicht absehbar. Die Alternative ist nur scheinbar simpel, weil man der reformunwilligen Politik ein unsittliches Angebot macht: Man gibt die Verantwortung und die Kosten für die Straßen an private Investoren ab, die hohen Finanzierungsbeiträge der Nutzer werden aber behalten.

---

<sup>14</sup> Vgl. BASt (Hrsg.), Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs auf Bundesautobahnen und Europastraßen 1998, Bergisch Gladbach 2002, S. 55 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Baum, H., u.a., Pkw-Maut für Deutschland – Eine kritische Analyse, Studie im Auftrag des VDA, Frankfurt am Main 2005, S. 48.

Auch so kann man Nutzerfinanzierung definieren: Der Autofahrer wird zur Melkkuh degradiert, die künftig zweimal bezahlen soll. Eine gerechte Finanzierung sieht jedoch anders aus.

Das Bestreben, neue Wege zur Überwindung der bestehenden Infrastrukturkrise zu suchen ist natürlich zu begrüßen. Der Euphorie gegenüber öffentlich privaten Partnerschaftsmodellen (ÖPP-Modellen) sollte man sich aber nicht anschließen. Die Logik, dass es private Investoren auf alle Fälle besser machen müssten als der Staat, krankt schon im Grundsatz. Ziemlich leichtfertig wird argumentiert, die Straße stelle ja nicht zwangsläufig ein öffentliches Gut dar. Zwingend im Sinne der Marktwirtschaft sei vielmehr ein privates Angebot mit direkter Bezahlung durch den Nutzer.

Der zentrale Punkt wird dabei einfach ausgeklammert. Marktwirtschaft funktioniert nur bei Wettbewerb! Wenn man als Autofahrer beim Kauf eines Fahrzeugs beispielsweise zwischen mehreren Anbietern wählen kann, die sich hinsichtlich Preis und Qualität gegenseitig Konkurrenz machen, dann führt der Markt zum besten Angebot für den Kunden. Zu den Autobahnen A 3, A 7, A 8 und all den anderen Verkehrswegen wird es aber auch künftig keine Alternative für den Autofahrer geben. Und es wäre volkswirtschaftlich auch ein Irrsinn, solche aufzubauen. Denn diese Strecken sind *lupenreine Monopole* und müssen auch so behandelt werden. Als Monopolist lebt man gut, das zeigen Beispiele aus der älteren und jüngeren Vergangenheit. Als Kunde eines Monopolisten dagegen ist man diesem gleichsam schutzlos ausgeliefert.

Natürlich kann man als Staat private Monopole zulassen. Man kann versuchen, diese zu regulieren, Ersatzwettbewerb über Ausschreibungen oder Preiskontrollen etablieren. Wie schwer dies ist und wie selten es gelingt, zeigen viele Beispiele, denkt man nur an die anhaltende Diskussion um die Regulierung der Energiemärkte oder die Wettbewerbssituation auf dem Netz der Deutschen Bahn AG. Ein derartiges Abenteuer für die Fernstraßen kann nicht im Interesse der Autofahrer sein, solange es Möglichkeiten gibt, die Defizite im bestehenden System anderweitig zu beseitigen.

In Deutschland werden zurzeit vor allem A- und F-Modelle als Lösungsansätze für öffentlich-private Straßenbauprojekte diskutiert. Bei den sog. A-Modellen erfolgt über einen privaten Investor der Ausbau, Erhalt, Betrieb und die Finanzierung von Teilstrecken der Bundesautobahnen. Das anfallende Gebührenaufkommen der Lkw-Maut, das im betreffenden Streckenabschnitt anfällt, ist zur Weiterleitung an den privaten Investor vorgesehen. Beim A-Modell müssen die höheren Finanzierungskosten privater Investoren im Vergleich zur öffentlichen Hand berücksichtigt werden. Daraus resultiert die Gefahr, dass bei Anwendung des A-Modells im Vergleich zur klassischen Haushaltsfinanzierung auf lange Sicht weniger Bauvorhaben realisiert werden können. Die versprochenen Effizienzgewinne, die diesen Nachteil ausgleichen sollen, müssen ganz klar erst in den zurzeit anlaufenden, mehrjährigen Pilotprojekten belegt werden, bevor schon wieder über eine Ausweitung diskutiert wird.

Das F-Modell erlaubt einem privaten Investor nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) in einem genau definierten Anwendungsbereich zusätzliche Straßenbauprojekte aus eigenen Mitteln und auf eigenes Risiko zu errichten und zu betreiben. Dem Investor wird das Recht eingeräumt, zur Refinanzierung seiner Kosten für einen bestimmten Zeitraum eine streckenabhängige Benutzungsgebühr zu erheben. Das F-Modell ist aus Sicht der Autofahrer nur dann vorteilhaft, wenn es im konkreten Einzelfall nicht zu privaten Streckenmonopolen kommt und bisherige öffentliche Straßen weiter gebührenfrei und ohne verkehrstechnische Schikanen befahren werden dürfen. Insgesamt können die bestehenden Modelle somit nur in Einzelfällen zur Lösung bestehender Finanzierungsprobleme beitragen.

Insgesamt lässt sich festhalten: ÖPP-Modelle sind kein Patentrezept zur Lösung der aktuellen Finanzierungsprobleme im Fernstraßensektor und Modelle mit privatem Kapital und Mauterhebung haben zahlreiche Nachteile.

## 9. Verkauf von Bundesautobahnen

Vor der aktuellen Finanzkrise flammten immer wieder Diskussionen zum Verkauf der deutschen Autobahnen an private Investoren auf. So sollen die öffentlichen Haushalte saniert werden. Man kann es natürlich als eine wichtige Herausforderung für die Politik ansehen, die öffentlichen Haushalte zu sanieren. Dieses Ziel lässt sich allerdings nicht über *kurzfristige Privatisierungserlöse* erreichen. Die finanziellen Probleme der öffentlichen Hand bedürfen einer Lösung, die nicht den Verkauf der volkswirtschaftlich notwendigen Straßeninfrastruktur zur Folge hat. Vielmehr ist eine langfristig ausgeglichene Einnahmen-Ausgaben-Struktur der öffentlichen Haushalte anzustreben.

Die Autobahnen sind von den Autofahrern bereits über Steuermittel vielfach bezahlt worden. Darüber hinaus werden zwei Drittel der kraftfahrzeugspezifischen Steuern und Abgaben zur allgemeinen Finanzierung der öffentlichen Haushalte und Sozialsysteme eingesetzt. Bei einem Verkauf der Autobahnen bestünde zudem die Gefahr des Verkaufs von „Tafelsilber“ unter Wert. Zum *Wert der Autobahnen* existieren unterschiedliche Schätzungen. In einer Studie des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie wird er mit rund 105 Milliarden Euro angegeben. Der Kaufpreis wird in der Studie hingegen nur auf 54 – 87 Milliarden Euro geschätzt.<sup>16</sup> Das von den Autofahrern bereits voll bezahlte Autobahnnetz würde hiernach unter Wert verkauft werden müssen.

Eine Autobahn-Privatisierung müsste außerdem als neue Form des Abkassierens der Autofahrer verstanden werden. Wenn private Investoren die Autobahnen kaufen, dann nur aus

---

<sup>16</sup> Vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (Hrsg.), PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen - Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung, Weimar/Berlin 2004.

einem Grund: Sie wollen Gewinne erzielen. Und das wäre auch ihr gutes Recht. Die Folge wäre jedoch zwangsläufig die Einführung einer Pkw-Maut durch die Hintertür. Die deutschen Autofahrer, die heute schon sehr stark belastet sind, müssten dann über eine Pkw-Maut noch zusätzliche Mittel aufbringen.

Der Staat muss die volle Verantwortung für die Straßeninfrastruktur behalten. Einem Verkauf der Autobahnen stehen neben volkswirtschaftlichen auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Nicht umsonst verpflichtet der Artikel 90 Grundgesetz (GG) den Bund als Eigentümer der Fernstraßen. Die Autobahnen sind dem Bund nicht als Vermögenswerte in die Hand gegeben, um gegebenenfalls spätere Erlöse zu erzielen. Vielmehr sind sie Teil seiner „Verantwortung der *Daseinsvorsorge* und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“.

Zwar werden im Gegenzug zur Privatisierung vollmundig *Effizienzsteigerungen* von bis zu 20 % versprochen. Allerdings gibt es hierfür bis heute keinen praktischen Beleg. Weder bei den bisher praktizierten Modellen in Deutschland, noch im Ausland. Im Gegenteil: Um ihre Gewinne zu maximieren, verzichten private Investoren schon mal auf dringend notwendige Infrastrukturmaßnahmen. In England vernachlässigte beispielsweise der private Netzbetreiber Railtrack Teile des Schienennetzes so stark, dass es zu mehreren schweren Unfällen kam. In Italien kassierte eine private Autobahngesellschaft die Autofahrer schamlos ab, um mit den Gewinnen andere Konzernteile zu subventionieren.

## 10. Lösung: Modell „Auto finanziert Straße“

Auch aus Sicht des ADAC darf im Einzelfall privates Geld in den Fernstraßenbau fließen. Dennoch kann – wie bereits ausgeführt – hierin keine Patentlösung gesehen werden. Der ADAC hat daher unter dem Titel „Auto finanziert Straße“ einen eigenen Lösungsweg entwickelt.<sup>17</sup> Da die derzeit existierenden Lösungsansätze keinen Königsweg darstellen, hat der ADAC in seinem Modell die wichtigsten Aspekte einer zukunftsfähigen und nutzergerechten Straßenfinanzierung erarbeitet. Dabei sind folgende Grundsätze besonders wichtig:

- Zum einen bleibt die öffentliche Hand Eigentümer der Straßeninfrastruktur: Der Staat nimmt über die Infrastruktur öffentliche Aufgaben wahr. Er ordnet die Räume und legt hierüber die Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen. Die Straßeninfrastruktur ist somit Teil seiner Daseinsvorsorge und sie schafft gleichwertige Lebensverhältnisse.
- Zum anderen wird ein selbstfinanzierendes System eingeführt: Die Autofahrer liefern mehr als genug Steuern und Abgaben ab. Was wir brauchen, ist ein System, in dem die

---

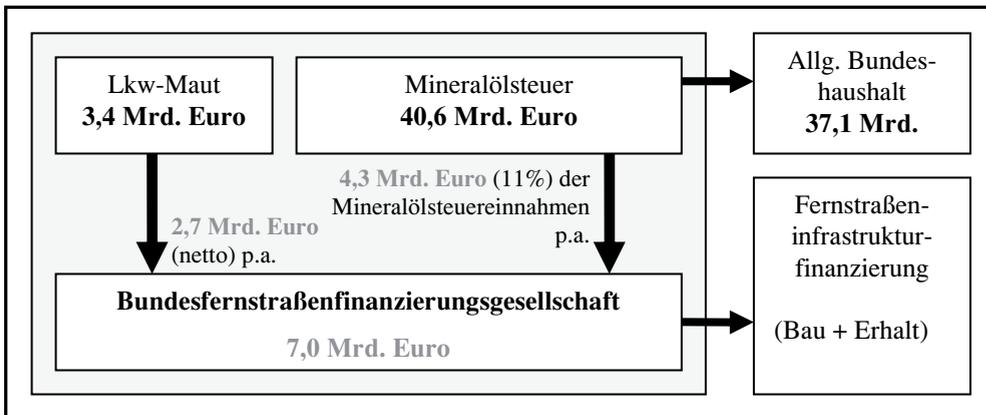
<sup>17</sup> Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.), Das ADAC-Modell Auto finanziert Straße – Für eine zukunftsfähige und nutzergerechte Finanzierung von Fernstraßen, München 2005.

jährlichen Straßeninvestitionen nicht von politischen Zufälligkeiten abhängen. Die erforderlichen Mittel müssen für die Straße gesichert werden.

- Letztlich bedeutet dies einen Wechsel von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung. Der ADAC spricht sich für eine konsequente Zweckbindung eines Teils der Kraftverkehrsabgaben aus. Die Lkw-Mauteinnahmen – netto 2,7 Milliarden Euro – und Teile der Mineralölsteuereinnahmen in Höhe von rund 4,3 Milliarden Euro werden als Finanzierungsquellen herangezogen. So kann die bestehende Finanzierungslücke bei den Straßenbauinvestitionen überwunden werden.
- Schließlich sollte unbedingt eine bundeseigene Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft gegründet werden. Diese Gesellschaft soll zu hundert Prozent im Besitz des Bundes bleiben und die erzielten Mauteinnahmen und Mineralölsteuereinnahmen effizient und ohne Umwege über den allgemeinen Haushalt für Straßenbauinvestitionen einsetzen. Außerdem muss die Gesellschaft eingeschränkt kreditfähig sein, um die Einnahmen verstetigen zu können.

Die Vorteile einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft (vgl. Abbildung 10) liegen auf der Hand. Den Autofahrern entstehen keine zusätzlichen Kosten. Das Modell ist somit belastungsneutral. Andere Verkehrsträger werden nicht quersubventioniert. Es bedarf weder einer Pkw-Maut noch einer Pkw-Vignette um die Straße zu finanzieren. Die Verantwortung für die Finanzierung bleibt beim Bund.

**Abbildung 10: Modell “Auto finanziert Straße”**



Quelle: eigene Darstellung

Ein wichtiges Detail des Modells ist die Zweckbindung eines Teils der Mineralölsteuer. Denn sie ist die effizienteste Form der Nutzerfinanzierung. Die Vorteile liegen auf der

Hand: Es ist eine echte Nutzerfinanzierung, bei der die Steuerbelastung von der Fahrleistung abhängt: Wer viel fährt, zahlt viel. Diese ökologische Lenkungswirkung darf in Zeiten der Kyoto-Verpflichtungen für den Verkehr nicht unterschätzt werden. Spritsparendes Fahren und verbrauchsarme Fahrzeuge werden belohnt.

Der Erhebungsaufwand ist extrem einfach, da die Mineralölsteuer direkt von den Mineralölkonzernen abgeführt wird. Es entsteht kein Kontrollaufwand, denn der Mineralölsteuer kann man sich nicht, wie dies bei der Maut möglich ist, entziehen.

Gegen das ADAC-Modell wird eingewandt, dass die Mineralölsteuer nicht zweckbindungsfähig sei. Hierzu ist anzumerken, dass rechtliche Ausnahmen von dem sog. Non-Affektationsprinzip für Steuern existieren. Zu diesen Ausnahmebereichen gehört die zweckbindungsfähige Mineralölsteuer, die auch als Äquivalenzabgabe für den Straßenverkehr interpretiert werden kann. Der Art. 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (StrFinG) schreibt eine Zweckbindung des auf den Kraftverkehr entfallenden Teils der Mineralölsteuer für Zwecke des Straßenwesens vor. Im Jahr 1965 wurde die Bindung auf 50 % des Aufkommens für Zwecke des Straßenwesens fixiert. Auch wenn seit Anfang der 1970er Jahre die Zweckbindung Jahr für Jahr aufgehoben wird, existiert somit ein rechtlicher Anspruch auf die Zweckbindung der Mineralölsteuer. Entscheidend ist, dass sie in der Praxis bereits zweckgebunden eingesetzt wird. Denn Teile der Mineralölsteuer werden über § 5 Regionalisierungsgesetz (RegG) und § 10 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) fest für den kommunalen Straßenbau und ÖPNV ausgegeben.

## 11. Weiterentwicklung des Modells „Auto finanziert Straße“

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Realisierung des Modells „Auto finanziert Straße“ behandelt ein aktuelles Rechtsgutachten der Universität Frankfurt.<sup>18</sup> Danach lassen sich die Kernelemente des Modells „Auto finanziert Straße“ in verfassungsrechtlich zulässiger Weise umsetzen:

- Mit Ausnahme der Weisungs- und Aufsichtsrechte nach Art. 85 Abs. 3 und 4 GG kann eine Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft bei der Finanzplanung, der Haushaltsvorbereitung, der Haushaltsgesetzgebung und dem Haushaltsvollzug eingeschaltet werden.
- Laut Rechtsgutachten spricht das *Non-Affektationsprinzip* nicht gegen die gesetzliche Zweckbindung von Teilen der Abgaben und Steuern der Straßennutzer. Allerdings verbietet das Verfassungsprinzip der „Vollständigkeit des Haushalts“, dass die zweckgebundenen Mittel unmittelbar der Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft zugeführt werden. Damit bliebe die bereits heute bestehende Unsicherheit der Zuweisung

---

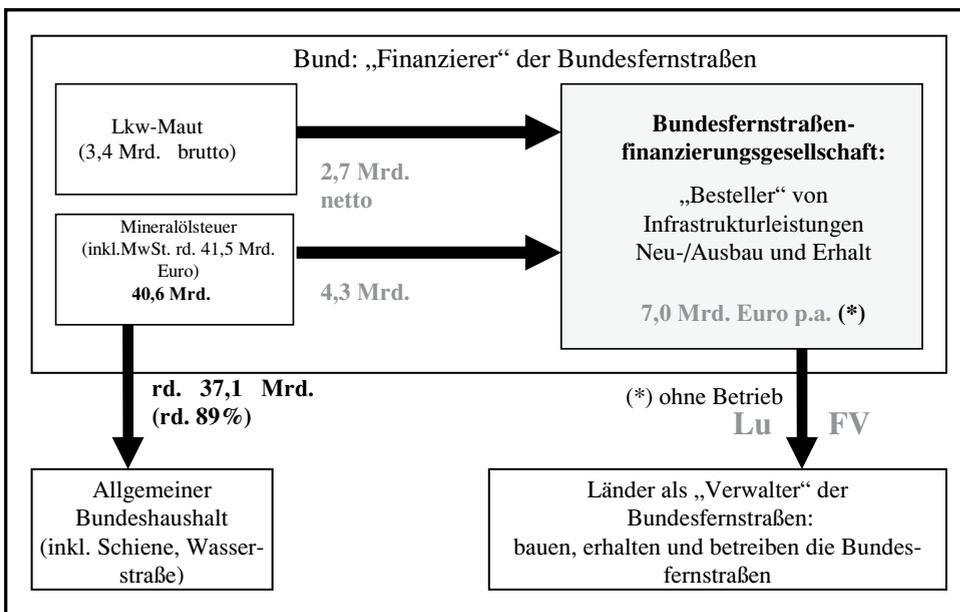
<sup>18</sup> Vgl. Hermes, G., Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft, ADAC-Studie (Hrsg.), München 2008.

der Mittel über den Haushalt trotz Zweckbindung bestehen, weil eine solche zwar zulässig ist, aber jederzeit außer Kraft gesetzt werden kann.

- *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen* nach dem im Eisenbahnwesen bekannten Modell stellen das Instrument dar, das unter den gegebenen haushaltsverfassungsrechtlichen Bedingungen das größte mögliche Ausmaß an „Verstetigung“ erreichen kann.
- Eine *Kreditaufnahme* durch eine Bundesfernstraßengesellschaft lässt sich in diese Konzeption *verfassungskonform* integrieren. Eine Veränderung der aus Art. 115 Abs. 1 GG folgenden Verschuldungsgrenzen gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage wäre mit einem solchen Modell nicht verbunden.

Eine grafische Darstellung der von HERMES vorgeschlagenen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wird in Abbildung 11 vorgenommen.

**Abbildung 11: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für Bundesfernstraßen**



Quellen: ADAC, HERMES

## 12. Effizienzpotentiale

Neben der Verstetigung Finanzausstattung des Fernstraßenetats muss das bestehende System der Fernstraßenverwaltung optimiert werden, um in Zukunft die Infrastrukturkrise

überwinden zu können. Denn das derzeitige System der Auftragsverwaltung besitzt einige Effizienzpotentiale. Es werden Projekte realisiert, die nicht den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen besitzen. Ausbaustandards, Linienführung und Knotenpunkte von Fernstraßenprojekten richten sich nicht primär nach der Fernverkehrsbedeutung, sondern im hohen Maße nach regionalen Verkehrsinteressen. Rationalisierungsmöglichkeiten werden nicht systematisch genutzt; Anreize zur sparsamen Mittelverwendung werden nicht gesetzt. Auch erscheint der Personaleinsatz in der Verwaltung verhältnismäßig hoch.

Die zentrale Ursache für die vorhandene *Systemschwäche* liegt in dem komplizierten, mehrdimensionalen Geflecht an Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen begründet. So streben die Länder zwar nach Verbesserungen der Verwaltungsstrukturen. Doch jedes Land optimiert diese nach eigenen Vorstellungen. Dem Bund fehlen Möglichkeiten, die Länder zur Kostensenkung, Benchmarking und Wettbewerb zu verpflichten. Untersuchungen des Bundesrechnungshofs haben gezeigt, dass immer wieder dieselben Probleme auftreten (Unterschiedliche Interessen von Bund und Ländern, unklare Verantwortlichkeiten, Informationsdefizite beim Bund, Durchsetzung spezifischer Länderinteressen auf Kosten des Bundes, überzogene Standards, unwirtschaftlicher Mitteleinsatz).<sup>19</sup>

Nach Expertenschätzungen machen die Verwaltungs- und Gutachterkosten pro Autobahnkilometer rund 56 % der Gesamtkosten aus (vgl. Abbildung 12).<sup>20</sup> Das Bundesverkehrsministerium zweifelt die abgeschätzten Bürokratiekosten von 56 % an. Vielmehr beziffert das Ministerium die indirekten Kosten von Straßenbauprojekten auf lediglich 10 bis 15 % der Bausumme.<sup>21</sup> Eine offizielle Gesamtkostenrechnung für Verwaltung, Planung, Bauüberwachung und Betrieb von Bundesautobahnen existiert derzeit weder auf Bundes- noch auf Länderebene. Um in Zukunft die Bürokratiekosten im Fernstraßenbau senken zu können, müssen transparente Kosten-Leistungs-Rechnungen im Straßenbaubereich eingeführt werden.

---

<sup>19</sup> Vgl. Engels, D., Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn 2007, S. 88.

<sup>20</sup> Vgl. WIRTSCHAFTSRAT Deutschland (Hrsg.), Transparenz, Effizienz, Wettbewerb: Ein Zwei-Säulen Konzept zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, Berlin 2007.

<sup>21</sup> Vgl. Helmke, B., Transparenz beim Straßenbau fehlt, DVZ vom 01.03.2007.

**Abbildung 12: Baukostenanteile im Autobahneubau**

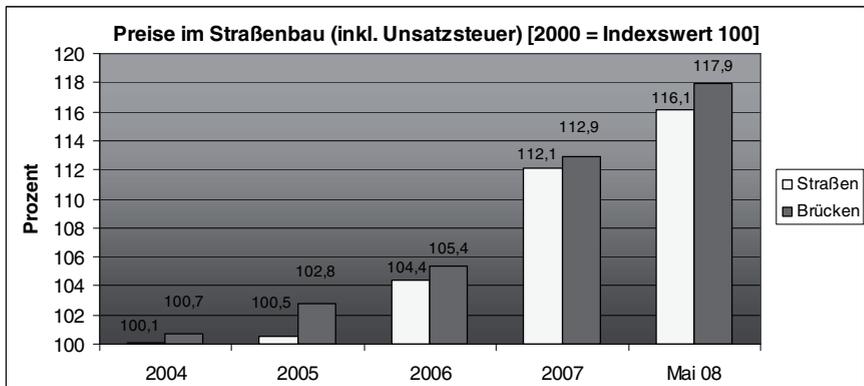
Investitionskosten, netto	25%	<b>Baukosten</b>
Begleitende Investitionskosten - Lärmschutz - Telematik etc.	19%	
Verwaltungskosten während der Genehmigungsphase	35%	<b>Bürokratiekosten</b>
Weitere Behörden/Verbände mit Kostenerstattung (BAST, FGSV) Gutachterkosten getragen von öffentl. Körperschaften	21%	
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	

Quellen: WIRTSCHAFTSRAT Deutschland/ Schmid Traffic Service

Hinzu kommt, dass die Projektkosten in Zukunft höher sein werden, als dies im Bundesverkehrswegeplan 2003 kalkuliert worden ist – dort wurde zum Preisstand 2001 gerechnet. Doch seit 2005 sind die Preise im Straßenbau um mehr als zehn Prozent gestiegen (vgl. Abbildung 13). Höhere Kosten für Rohstoffe, Energie und Löhne werden sich auf die Projekte auswirken. Zudem werden die Aufwendungen für Lärm-/Umweltschutz weiter zunehmen. So wird die Umgebungslärmrichtlinie zusätzliche Maßnahmen erforderlich machen. In der Konsequenz heißt das, es wird bei gegebenem Finanzrahmen sehr lange dauern, den aktuellen Bundesverkehrswegeplan umzusetzen.<sup>22 23</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Fischer, P., Halbzeitbilanz und Perspektiven für den Bundesverkehrswegeplan 2001 bis 2015, Vortrag am 18. Juni 2008 in Berlin.

<sup>23</sup> Zum Thema Effizienzpotentiale in der Bundesverkehrswegeplanung vgl.: Suthold, R., Eine Methode zur zielorientierten Maßnahmenidentifikation bei der Aufstellung von Bedarfsplänen im Verkehrssektor, Dissertation, Wuppertal 2007, S. 26 ff.

**Abbildung 13: Preisentwicklung im Straßenbau**

Quelle: Statistisches Bundesamt

Um die Effizienz des gegenwärtigen Systems der Auftragsverwaltung zu steigern, bieten sich folgende Maßnahmen an:

- Strenge Orientierung an Ergebnissen von Nutzen-Kosten-Analysen bei der Auswahl von Projekten und die Einführung von Ex-post-Kontrollen.
- Schnellere Planungsabläufe: Das bestehende Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz sollte weiterhin konsequent verfolgt und weiterentwickelt werden.
- Die Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnungen und die Schaffung von Transparenz mit dem Ziel eines Länder-Benchmarkings.
- Die Übertragbarkeit von Finanzmitteln in Folgejahre. In dem traditionellen kameralistischen System können Mittel aus einem Haushaltsjahr nur schwer in das Folgejahr übertragen werden.
- Die Gewährleistung effizienter Personalpolitik: Der Personaleinsatz darf sich nur am tatsächlichen Bedarf und nicht an politisch vorgegebenen Zielen zur Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst orientieren.

Diese Instrumente befinden sich z.T. in einigen Bundesländern bereits in der Planung bzw. Umsetzung.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Malina, R., Bockmühl, E., Rückert, M., Holzhey, M., Neuordnung der Infrastrukturverantwortung bei den Bundesfernstraßen, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Pro Mobilität - Initiative für Verkehrsinfrastruktur, des Bundesverbandes der

Darüber hinaus bietet die Neuordnung der *Infrastrukturverantwortung* für die Bundesfernstraßen die Chance, Effizienzpotentiale in der Fernstraßenverwaltung zu realisieren. Hier gibt es verschiedene Varianten des Systems, die umgesetzt werden können.<sup>25</sup> Im Rahmen der Föderalismuskommission von Bund und Ländern wird zurzeit über Wege zur Neuorganisation der Bundesfernstraßen verhandelt. Folgende Reformvorschläge des Bundes stehen zur Diskussion: Abstufung von nicht für den Fernverkehr relevanten Bundesstraßen in Landesstraßen, Öffnungsklausel in Art. 90 Grundgesetz zugunsten des Bundes für besonders wichtige Vorhaben. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat hierzu in einer eigenen Stellungnahme die „Regionalisierung der Bundesstraßen“ und somit die Übertragung des Eigentums und der begleitenden Aufgaben (Bau, Erhaltung, Betrieb und Verwaltung) auf die Länder empfohlen.<sup>26</sup> Die Länder sollen hierzu einen angemessenen Ausgleich für die anfallenden Mehraufwendungen erhalten.<sup>27</sup> Hiermit bestätigt der Wissenschaftliche Beirat die Forderung des Bundesrechnungshofs, welche dieser bereits im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform gefordert hatte.<sup>28</sup> Die Länder signalisieren bislang eher eine Ablehnung gegenüber den vom Bund vorgetragenen Vorschlägen.

Insgesamt verspricht zurzeit die Realisierung von Effizienzpotentialen im bestehenden System mehr Erfolg als eine Neuorganisation der Infrastrukturverantwortung. Kurz- bis mittelfristig sollte eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems angestrebt werden. Eine „Revolution“ in Form einer Verfassungsänderung ist derzeit als nicht sinnvoll anzusehen.

### 13. Fazit

Die Analyse der Straßeninfrastruktur und die Prognose der zu erwartenden Verkehrsmengen auf deutschen Bundesfernstraßen zeigen, dass wir uns beim Verkehrsträger Straße mitten in einer Infrastrukturkrise befinden. Es besteht ein erheblicher Bedarf an Ausbau von hoch belasteten Autobahnabschnitten, insbesondere in Westdeutschland. Hinzu kommen Neubauabschnitte und Lückenschlüsse, die zu einer Optimierung des Autobahnnetzes beitragen würden. Außerdem wird in Zukunft der Erhaltung des vorhandenen Straßennetzes eine hohe

---

Deutschen Zementindustrie, Autobahn Tank & Rast Holding, des Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden, Münster/Berlin 2007, S. 32-34.

<sup>25</sup> Die verschiedenen Varianten sollen hier nicht diskutiert werden, vgl. hierzu Malina, R., Bockmühl, E., Rückert, M., Holzhey, M., Neuordnung der Infrastrukturverantwortung bei den Bundesfernstraßen, ..., S. 35 ff.

<sup>26</sup> Inzwischen werden erste Bundesstraßen – die parallel zu Bundesautobahnen verlaufen – zu Landesstraßen herabgestuft. So zum Beispiel die B 51 bei Remscheid (Lüttinghausen).

<sup>27</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 3/2006, S. 81-104.

<sup>28</sup> Vgl. Engels, D., Bundesfernstraßen – Planung Bau und Betrieb, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 11, Bonn 2004.

Bedeutung zukommen. Daher muss in Zukunft die Straßeninfrastrukturfinanzierung über eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung - nach dem im Eisenbahnwesen bekannten Modell – gesichert werden. Sie stellt das Instrument dar, welches unter den gegebenen haushaltsverfassungsrechtlichen Bedingungen das größte mögliche Ausmaß an „Verstetigung“ erreichen kann.

Darüber hinaus sind Maßnahmen zu ergreifen, um weitere Effizienzpotentiale in der bestehenden Straßenbauverwaltung zu generieren. Das verspricht kurz- bis mittelfristig mehr Erfolg als eine Verfassungsänderung. Langfristig ist eine Neuorganisation der Bundesfernstraßenverwaltung anzustreben. Der Staat darf sich hierbei jedoch nicht aus der Verantwortung für die Infrastruktur heraus stellen. Er muss einen Weg finden, eine sichere und nutzerorientierte Finanzierung zu gewährleisten, ohne dem Autofahrer weitere Belastungen aufzubürden. Erst einmal sollen die bestehenden Möglichkeiten zum Bürokratieabbau genutzt werden, um zu zeigen, wo Effizienzsteigerungen realisiert werden können.

### Abstract

The analysis of the federal road infrastructure shows that we are in the midst of a infrastructure crisis. There is a requirement for the expansion of highly polluted highway sections, especially in West Germany. Therefore, the road financing must secure. Performance and financial arrangements make the instrument, which is under the prevailing budgetary constitutional terms the greatest possible degree of “steadying” can achieve. In addition, measures must be taken to generate more efficiency in the existing management. The realization of efficiency potentials in the existing system promises greater success as the reorganization of the infrastructure responsibilities between federal and regional governments.

### Literaturverzeichnis

- ADAC e.V. (Hrsg.), Zahlen & Fakten zum Verkehr in Deutschland, München 2005.
- ADAC e.V. (Hrsg.), Das ADAC-Modell Auto finanziert Straße – Für eine zukunftsfähige und nutzergerechte Finanzierung von Fernstraßen, München 2005.
- ADAC e.V. (Hrsg.), Die Straße gehört dem Volk! – Nein zur Pkw-Maut, München 2006.
- ADAC e.V. (Hrsg.), Straßenerhaltung – Neue Technologien und Low-Cost-Maßnahmen, München 2007.
- Baum, H., u. a., Pkw-Maut für Deutschland – Eine kritische Analyse, Studie im Auftrag des VDA, Frankfurt am Main 2005.
- BASt (Hrsg.), Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs auf Bundesautobahnen und Europastraßen 1998, Bergisch Gladbach 2002.

BAST (Hrsg.), Quantifizierung staubedingter jährlicher Reisezeitverluste auf Bundesautobahnen, BAST-Bericht V 161, Bergisch Gladbach 2007.

BMVBS (Hrsg.), Straßenbaubericht 2007, Berlin 2007.

BMVBS (Hrsg.), Finanzierung der Bundesfernstraßen zwischen 1998 und 2006, Berlin 2007.

Engels, D., Bundesfernstraßen – Planung Bau und Betrieb, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 11, Bonn 2004.

Engels, D., Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn 2007.

Fischer, P., Halbzeitbilanz und Perspektiven für den Bundesverkehrswegeplan 2001 bis 2015, Vortrag am 18. Juni 2008 in Berlin.

FGSV (Hrsg.), Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS 2001), Köln 2002.

Hartwig, K.-H., Armrecht, H., Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, Berlin 2005.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (Hrsg.), PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen - Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung, Weimar/Berlin 2004.

Helmke, B., Transparenz beim Straßenbau fehlt, DVZ vom 01.03.2007.

Hermes, G., Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft, ADAC-Studie (Hrsg.), München 2008.

INTRAPLAN Consult, Priorisierung der ADAC-Forderungen zum Ausbau des BAB-Netzes, Studie im Auftrag des ADAC, München 2008.

ITP/BVU, Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg 2007.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht, Berlin 2000.

- 
- Kurte, J., Esser, K., Nutzen des Straßenverkehrs – Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte der Infrastruktur und der Leistungserstellung, Studie im Auftrag des ADAC e.V., München 2008.
- Malina, R., Bockmühl, E., Rückert, M., Holzhey, M., Neuordnung der Infrastrukturverantwortung bei den Bundesfernstraßen, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Pro Mobilität - Initiative für Verkehrsinfrastruktur, des Bundesverbandes der Deutschen Zementindustrie, Autobahn Tank & Rast Holding, des Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden, Münster/Berlin 2007.
- Puls, T., Verkehrsinfrastruktur in Deutschland – Bestand-Methoden-Finanzierung, Köln 2004.
- Suthold, R., Eine Methode zur zielorientierten Maßnahmenidentifikation bei der Aufstellung von Bedarfsplänen im Verkehrssektor, Dissertation, Wuppertal 2007.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 3/2006, S. 81-104.