

Verwaltung und Finanzierung von Englands Straßen

Kurzfassung

Stephen Glaister
Juli 2010



RAC
Foundation

Kurzfassung

Dies ist die Übersetzung von *Governing and Paying for Englands Roads – Executive Summary*, verfasst von Stephen Glaister, Direktor der RAC Foundation aus London, England.

Eine Kopie des vollständigen Berichts (in englischer Sprache), sowie weitere Informationen über die RAC Foundation, ist auf unserer Internetseite <http://www.racfoundation.org> unter ‚Research‘, ‚Pay as you go on the roads?‘ erhältlich.

Die Problemstellung

England hat jetzt schon einige der meistbefahrenen Straßen der Welt. Bis zum Jahr 2033 erwartet die britische Regierung einen Bevölkerungsanstieg von 16% und eine Rückkehr zu wirtschaftlichem Wachstum. All dies weist darauf hin, dass Verkehrsaufkommen und -belastung steigen werden.

Nach dem derzeitigen System erfordern höhere Ausgaben für Straßen höhere staatliche Mittel. Solange sich dies nicht ändert wird es aufgrund der Finanzkrise nahezu unmöglich sein, Mittel bereitzustellen, um diesen steigenden Bedarf zu decken.

Derzeit gibt es keine direkte Beziehung zwischen den ‚Gebühren‘, die Straßennutzer zahlen – etwa 47 Milliarden Pfund im Jahr 2009 – und der Quantität und Qualität der dafür gebotenen Leistungen. Es gibt weder garantierte Normen zu Reisegeschwindigkeit oder Zuverlässigkeit, noch Entschädigung für Verzögerungen, denen die verkehrsteilnehmende Bevölkerung ausgesetzt ist, wie es in anderen Bereichen des Transportwesens üblich ist.

Außerdem gibt es einen eklatanten Mangel an langfristigen, strategischen Überlegungen. Während die Regierung eine systematische Folge von Fünfjahresplänen für die Bahn eingerichtet hat, mit einer entsprechenden Finanzierungszusage (und private Wasserversorger verpflichtet sind, ein Vierteljahrhundert im Voraus zu planen), gibt es für den Straßenverkehr nichts Vergleichbares. Es wird für die Regierung in Zukunft zunehmend schwieriger werden, eine solche Haltung zu rechtfertigen.

Unter den derzeitigen Bedingungen kann der Mangel an langfristigen Strategien und die Unfähigkeit, langfristig Mittel zur Verfügung zu stellen, nicht ausreichend angegangen werden. Eine Reform würde erfordern, das Straßennetz unabhängig von der Regierung zu machen. Dies würde das Straßenwesen aus den Gefechten der Tagespolitik holen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in Themen wie Straßensteuer und Ausgaben wiederherstellen.

Schottland, Wales und Nordirland haben dezentrale Verwaltungsstrukturen. Der Einfachheit halber beschränken wir uns hier auf England.

Die Möglichkeiten reichen von relativ einfachen administrativen Maßnahmen bis hin zu umfassenden Veränderungen. Dazu gehört die Einrichtung:

- Eines staatlichen Organs (z.B. einer Institution oder einer Behörde), jedoch eigenständiger als die gegenwärtige britische Straßenbehörde („Highways Agency“), mit strategischen Aufgaben; oder
- Einer gesetzlich eigenständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Stiftung. Da nicht in Privatbesitz, hätte diese einen unabhängigen Vorstand und Befugnisse, Gelder zuzuweisen und Investitionsentscheidungen zu treffen und auszuführen; oder
- Privater Versorgungsunternehmen („Privatisierung“). Vermögenswerte werden unter eigenständiger Regulierung durch den Verkauf von Anteilen an Profitunternehmen zur Öffentlichkeit übertragen.

Eine Reform könnte – oder könnte nicht – die Einführung von direkten Gebühren am Verwendungsort mit sich bringen („Mautgebühren“ oder „Straßennutzungsgebühren“). In England sind direkte Gebühren auf einige wenige Brücken und die M6 Mautstraße nördlich von Birmingham beschränkt; in Frankreich, Italien und anderen Ländern dagegen sind sie gang und gäbe. Derzeit werden einige Straßen (wie z.B. die M40) innerhalb eines Systems von Schattenmauten bereitgestellt und unterhalten, wobei ein privater Auftragnehmer Mittel von der Regierung erhält, die mit der Zahl der nutzenden Fahrzeuge steigen. Für den Straßennutzer bleiben diese Kosten verdeckt und beeinflussen daher nicht sein Verhalten. Verkehrsüberlastungen könnten erheblich entschärft werden, wenn einige der derzeitig erhobenen Steuern durch direkte Gebühren ersetzt würden, die nach tatsächlich zurückgelegter Entfernung berechnet werden. Diese könnten je nach Zeit und Ort variieren, um das jeweilige örtliche Maß der Belastung widerzuspiegeln. So würden aus derzeitigen Belastungen finanzielle Aktivposten für den Staatshaushalt.

Aber damit ein solcher Veränderungsvorschlag angenommen wird, muss er dem Straßennutzer (also dem Großteil der Bevölkerung) klare und glaubhafte Vorteile bieten, wie bisherige Regierungen festgestellt haben. Zu diesen Vorteile können gehören: geringere Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer; bessere Instandhaltung; bessere Verkehrsregelung; Beseitigung von Verkehrsengpässen, um Reisen schneller und kalkulierbarer zu machen. Ein gutes Gesamtpaket kann eine effektive Handhabung existierender Überlastung bieten, neue Mittel für Straßeninfrastruktur und Senkung der Kraftfahrzeugsteuer; gleichzeitig kann es einen Beitrag zum allgemeinen Staatshaushalt leisten.

Jegliche Reform muss ausreichenden Schutz des öffentlichen Interesses durch entsprechende Gesetzgebung und Regulierung gewährleisten.

Und es gibt Dinge, die eine Reform vermeiden muss: Übertragung von Eigentumsrechten an Vermögensverwalter, was ein Anreiz sein könnte, Unternehmenswerte ungebremst zu steigern; durch herabgesetzte Baunormen unerwünschte Kostenersparnisse verschleiern; Übertragung von Eigentumsrechten ohne ausreichende, einklagbare Verpflichtungen, die angebotenen Leistungen zu verbessern; Schaffung einer Institution, die die Verantwortung zur Bereitstellung all dieser geforderten Leistungen hat, aber keine ausreichenden Mittel, um diese zu erbringen; einen schwachen Verbraucherschutz, der eher Geste als wirksame Ergänzung zur Regulierung ist; ein destruktives Verhältnis zwischen dieser neuen Institution und der Aufsichtsbehörde, nationaler, regionaler und lokaler Regierung

Kurzfassung

und Straßennutzern; Politisierung des Prozesses; keine eindeutige Festlegung von Zielen, was zu Untätigkeit führt.

Die Möglichkeiten im Einzelnen

Mögliche Lösungsansätze:

1. Eine gestärkte Straßenbehörde, mit der vollständigen Verantwortung für ihr gesamtes Straßennetz hinsichtlich Instandhaltung und Investitionskapital (Autobahnen und Fernstraßen, und möglicherweise andere Hauptverkehrsstraßen). Dies würde ein eigenständiges, strategisches und exekutives staatliches Unternehmen schaffen. Diese Behörde würde Mittel direkt von der Regierung erhalten, z.B. durch Schattenmauten, letztendlich mit der Möglichkeit Straßennutzungsgebühren zu erheben, verbunden mit einer Senkung der Mineralölsteuer sowie möglicherweise der Kraftfahrzeugsteuer;

2. Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder eine öffentlich-rechtliche Stiftung in Kombination mit Schattenmauten. Dies ist vergleichbar mit (1), mit dem Unterschied, dass die Unabhängigkeit der Institution gesetzlich festgelegt wäre. Das hätte den Vorteil, dass die Verantwortung der Institution, langfristige Strategien zu fördern, unterstrichen würde. Auch dies könnte eine Vorstufe zu einer direkten Straßennutzungsgebühr sein;

3. Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder eine öffentlich-rechtliche Stiftung in Kombination mit direkten Gebühren (eingeführt zusammen mit einer Senkung der Kraftfahrzeugsteuer). Dies würde mehrere Vorteile mit sich bringen:

- Die Gebühren sind für den Nutzer ‚real‘ und können somit zur Steuerung von Bedarf und Überlastung genutzt werden, während gleichzeitig eine bessere Servicequalität für den Nutzer finanziert wird;
- Sie sind für das Unternehmen ‚real‘, so dass eine direkte Verbindung zwischen Leistung und Reingewinn besteht;
- Die Körperschaft/Stiftung hat eigene Nettoeinkünfte und wäre verpflichtet, einen Teil davon an die Staatskasse abzuführen, als Ausgleich für die weggefallene Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer. Dies würde bedeuten, dass ein Teil der Einnahmen aus den Gebühren in die Staatskasse fließt, anstatt dass die Körperschaft/Stiftung durch staatliche Zuschüsse finanziert wird. Dieser Mechanismus würde es der Organisation ermöglichen, wie jedes andere Privatunternehmen, frei von öffentlichen Finanzierungsbeschränkungen und staatlichen Eingriffen, Geld zu leihen. Diese Kredite könnten für Straßenausbau, Instandhaltung und Erweiterung von Kapazitäten genutzt werden; und
- Da es sich hierbei um ein gemeinnütziges Unternehmen handeln würde, wäre die Öffentlichkeit weniger darauf bedacht, von einem öffentlichen Gut zu ‚profitieren‘.

4. Ein reguliertes privates Versorgungsunternehmen in Kombination mit einer Schattenmaut. Dies würde das gegenwärtige System von einzelnen

privatfinanzierten Straßenbau-Programmen zu einem umfassenden Netzwerk erweitern und den Verkauf von Vermögenswerten an den Privatsektor beinhalten, dessen Ertrag in die Staatskasse fließen würde. Der Verkauf könnte auf unbegrenzte Dauer oder über einen festgelegten Zeitraum angesetzt werden. Einige private Finanzierungskonzepte haben nicht gut funktioniert; die Bereitstellung von Straßen jedoch ist eine vergleichsweise einfache Leistung, für die man einen verbindlichen Vertrag abschließen kann. Bisher hat diese Methode im Bereich Straßenbau recht gut funktioniert.

5. Ein reguliertes privates Versorgungsunternehmen in Kombination mit direkten Straßennutzungsgebühren. Dies besitzt alle Merkmale von (3), würde aber darüber hinaus einen erheblichen Kapitalwert erzeugen. Regulierung ist zum Schutz des öffentlichen Interesses von wesentlicher Bedeutung; Gebühren müssen geprüft und Verpflichtungen zu Erhaltung und Steigerung der Vermögenswerte eingehalten werden. Würde dieses private Unternehmen nur eine Mautgebühr für Autobahnen erheben, hätte es Ähnlichkeiten mit der derzeitigen Praxis in Frankreich, Italien, Australien und anderen Ländern.

Unsere bevorzugte Lösung

Eine Neuregelung muss den Verkehrsteilnehmern besseren Service bieten. Sie muss: Verkehrsüberlastung bekämpfen; neue Nettoerträge erbringen, die, wo immer wirtschaftlich und ökologisch gerechtfertigt, gezielt eingesetzt werden, um Service zu verbessern und Kapazitäten zu steigern; und eine Organisation schaffen, die von den Investitions- und Kreditaufnahme-Beschränkungen befreit ist, denen staatliche Institutionen unterworfen sind.

Um diese Anforderungen zu erfüllen, muss diese neu geschaffene Institution Straßennutzungsgebühren einführen, mit ausreichenden Einnahmen, um sowohl ihre eigenen Aktivitäten zu finanzieren als auch einen Beitrag zum Staatshaushalt zu leisten. Eine Senkung der Mineralöl- und der Kraftfahrzeugsteuer ist notwendig, sowie auch eine einklagbare Forderung, Verbesserungen am Straßennetz durchzuführen.

Hiermit bleibt die Wahl zwischen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Stiftung und einem privatisierten Versorgungsunternehmen. Beide würden eine Instanz zur unabhängigen Regulierung des öffentlichen Interesses benötigen. Eine öffentliche Körperschaft oder Stiftung vermeidet eine Kontroverse um die ‚Privatisierung nationaler Vermögenswerte‘. Aus Sicht einer Regierung mit Liquiditätsproblemen jedoch liegt einer der Hauptziehungspunkte eines privatisierten Versorgungsunternehmens darin, möglicherweise neues Kapital aus dem Verkauf schöpfen zu können. Welcher Weg hier gewählt wird, ist eindeutig eine politische Entscheidung.

Welcher Weg langfristig auch immer letztendlich eingeschlagen wird – es gibt einige Veränderungen, die jetzt schon begonnen werden könnten und sollten. Wir wünschen uns eine strategischer ausgerichtete Straßenbehörde, die für ihren derzeitigen Straßen- und Autobahnbestand die volle Verantwortung im Hinblick auf Instandhaltung und Kapitalanlagen übernimmt, einschließlich solcher Straßen, die

Kurzfassung

von der vorherigen Regierung als ‚nur von regionaler Bedeutung‘ eingestuft wurden. Das Straßennetz könnte weiter ausgebaut werden, um einige wichtige Hauptverkehrsstraßen mit einzuschließen; diese stehen derzeit unter der Verantwortung von Kommunalbehörden, von denen sich viele in den letzten Jahren von der britischen Straßenbehörde gelöst haben.

Weitere Veränderungen könnten die Einführung einer allgemeinen Schattenmaut und tatsächlichen Straßennutzungsgebühren auf einer oder mehreren Hauptverkehrsstraßen sein. Ziel wäre es, Straßennutzungsgebühren schrittweise zu einem wesentlichen Beitrag zu Englands Hauptstraßennetzwerk zu machen. Dies könnte mit einem Programm zur Verbesserungen der Kapazitäten und einer Senkung der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer einhergehen. Eine unabhängige Regulierungsbehörde würde eingerichtet. Dieses würde: den Straßennutzer und das allgemeine öffentliche Interesse schützen; die Interessen der Investoren schützen; und zum Handhaben der Beziehungen zu örtlichen Straßenbehörden beitragen.

Umsetzung

Diese Studie macht keinen detaillierten Vorschlag; dies sollte der nächste Schritt sein. Die Regierung sollte eine abteilungsübergreifende Arbeitsgemeinschaft einrichten, mit der Aufgabe, diese Ideen innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens auf politischer Ebene voranzubringen.

Fazit

Die Zahlen belegen:

- In den zehn Jahren bis 2008 stieg der Autobahnverkehr um 17%, das Autobahnnetz wurde jedoch nur um 4% erweitert.
- Im gleichen Zeitraum stieg der gesamte Verkehr um 11%, insgesamt aber kamen nur 1,5% mehr Straßenfläche dazu.
- Gleichzeitig stieg die Zahl der Fahrzeuge auf den Straßen um ein Viertel.

Die Zukunft sieht ähnlich trübe aus. Wirtschaftliche Erholung und ein beachtliches Bevölkerungswachstum weisen auf steigenden Straßenverkehr und -belastung hin. In Ermangelung eines von der Regierung finanzierten größeren Straßenbauprogramms – was muss geschehen? Die einzig sinnvolle und glaubwürdige Lösung ist, eine eigenständige Institution zu schaffen, die unabhängig reguliert wird, vom Kapitalmarkt Geld leihen und direkte Straßennutzungsgebühren erheben kann und außerdem dazu verpflichtet ist, das Straßennetz auf einem festgelegten Standard zu halten und innerhalb eines genehmigten Programms zu verbessern. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass jedes Konzept zu Straßennutzungsgebühren mit der Senkung oder sogar Abschaffung von Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer einhergeht.

Nahezu jede andere Ware oder Dienstleistung wird uns in Relation zu Menge und Häufigkeit, die wir verbrauchen berechnet. Dies gilt auch für Verkehrsmittel. Flug-,

Bus- und Zugfahrkarten haben keinen einheitlichen Preis, sondern variieren je nach Tageszeit und zurückgelegter Wegstrecke.

Straßennutzungsgebühren sind nur schwer konsensfähig. Sie sind ein umstrittenes Thema und eine Umsetzung wäre mit politischen Schwierigkeiten verbunden. Aber das Straßennetz ist der Kern unseres Verkehrssystems. Wie es unterhalten und verbessert wird, ist ein Thema, das wir nicht ignorieren können.

Auf lange Sicht werden Straßennutzungsgebühren möglicherweise von Politikern und der Öffentlichkeit abgelehnt, aber diese Entscheidung kann nicht getroffen werden, solange keine sachlich fundierte Debatte über glaubhafte Alternativen geführt worden ist.