

**Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr
beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**

Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur

März 2005

Mitglieder des Beirats:

Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen

Prof. Dr. Gerd-Axel Ahrens, Dresden

Prof. Dr. Herbert Baum, Köln

Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Aachen

Prof. Dr. Karl-Heinz Breitzmann, Rostock

Prof. Dr. Werner Brilon, Bochum

Prof. Dr. Horst Brunner, Dresden

Prof. Dr. Manfred Fricke, Berlin

Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg

Prof. Dr. Günter Knieps, Freiburg

Prof. Dr. Stefan Oeter, Hamburg

Prof. Dr. Franz-Josef Radermacher, Ulm

Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe

Prof. Dr. Jürgen Siegmann, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Stölzle, St. Gallen

Prof. Dr. Alf Zimmer, Regensburg

0 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ein Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen ist aus mehreren Gründen sinnvoll: Es lassen sich durch verstärkte Einbeziehung privaten Managements Einspareffekte bei Entwurf, Planung und Bau erzielen, die Finanzierung der Verkehrswege wird auf eine stabilere Grundlage gestellt und die Verkehrsnachfrage passt sich besser an die bereitgestellten Kapazitäten an. Die Stellungnahme des Beirats führt zu den folgenden Empfehlungen:

1. Die Gesamtplanung für die Verkehrswege ist Staatsaufgabe. Die darüber hinaus gehenden Aufgaben sind so weit wie möglich privaten Akteuren zuzuordnen. Als Muster gilt das DBFO-Modell (Design-Build-Finance-Operate). Die zielkonforme Definition der Schnittstellen zwischen öffentlicher Hand und privaten Betreibern ist entscheidend für das Funktionieren privat-öffentlicher Partnerschaften.
2. Umweltschutz und bestmögliche Verkehrssicherheit sind staatliche Aufgabenbereiche, die mit Hilfe von Steuern und Standards gelöst werden können und nicht zu ständigen Interventionen in die Handlungsspielräume privater Betreiber führen dürfen. Insofern spricht sich der Beirat klar gegen Preisregulierungen auf Grundlage von sozialen Grenzkosten aus. Die Betreiber benötigen genügend Flexibilität bei Preis- und Mengenplanungen, um Verkehrsanlagen effizient zu erstellen und zu betreiben.
3. Rein private Organisationen für Einzelprojekte sind schwer zu realisieren. Nur für Verkehrsanlagen ohne relevante Ausweichmöglichkeiten können sie eine tragfähige Option sein. Steht eine Verkehrsanlage dagegen in einem engen Netzverbund, so ist die Schaffung geeigneter Begleitbedingungen erforderlich, um unerwünschte Nebeneffekte (z. B.: Ausweichverkehre) zu vermeiden. Im Falle von Einzelprojekten und kleinen Teilnetzen ist eine verkehrssystembezogene Rahmensetzung erforderlich, um einen Flickenteppich unterschiedlicher Lösungen zu vermeiden und die Transaktionskosten zu begrenzen.
4. Die Kontrakte zwischen Staat und Betreibergesellschaften sind zu standardisieren, um die vertraglichen Unsicherheiten zu begrenzen. In Großbritannien sind die Standardisierungen für DBFO-Kontrakte bereits fortgeschritten und können als Muster dienen.
5. Private Unternehmen mit netzweiter Zuständigkeit (Bsp.: gesamtes Fernstraßennetz) stellen nicht notwendig die beste institutionelle Lösung dar. Die unternehmerische Verantwortung kann sich auch auf zusammenhängende Teilnetze (z.B.: regionale Straßennetze) beziehen. Werden Gesamtnetze in Teilnetze aufgelöst, die von verschiedenen Anbietern betrieben werden, so sind gemeinsame Standards (bauliche Gegebenheiten, Sicherheit, Preisobergrenzen) erforderlich.

6. Die Sicherung gemeinsamer Standards in Teilnetzen mit heterogenen Kosten- und Nachfragestrukturen kann zu einem Bedarf an Ausgleichszahlungen führen. Diese können in Form vertraglicher Vereinbarungen über Staatsanteile, Überschussabführungen oder Konzessionsabgaben realisiert werden.
7. Die übergreifenden Aufgaben zum Aufbau von PPP für die Verkehrsinfrastruktur machen die Einrichtung von zentralen Institutionen für die Koordination erforderlich. Eine um Planungs- und Managementkompetenzen sowie die Möglichkeit der Nutzung alternativer Finanzierungsformen erweiterte Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft könnte sich hierfür eignen.
8. Der Beirat empfiehlt, alle Nutzergruppen in Entgeltfinanzierungssysteme einzubeziehen, also in Deutschland neben den schweren Lkw auch leichte Lkw, Busse und Pkw auf den Straßen. Zur Vermeidung unerwünschter Ausweichreaktionen des Verkehrs sollten nicht nur Bundesautobahnen, sondern auch Bundesstraßen mit überregionaler Verkehrsbedeutung und fallbezogen städtische Durchfahrtstraßen in das Entgeltsystem einbezogen werden.
9. Eine strikte Zweckbindung der Einnahmen aus Benutzerentgelten ist unabdingbar, um ein privates Management zu ermöglichen und die Akzeptanz der betroffenen Nutzer zu fördern. Intermodale Quertransfers sind nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt, wenn der zahlende Nutzer durch Investitionen in alternative Verkehrsmittel in den Genuss besserer Fahrtbedingungen kommt. Die Finanzierung durch Quertransfers sollte in jedem Falle auf definierte Projekte und Programme begrenzt sein.
10. Der Übergang auf ein neues Paradigma der Verkehrsfinanzierung ist mit der Schaffung neuer Institutionen verbunden und wirft eine Reihe von neuen Fragestellungen auf. Insbesondere wichtige Schnittstellenprobleme sind aus heutiger Sicht noch nicht völlig gelöst. Daher empfiehlt der Beirat ein abgestuftes Konzept für die Implementierung zu erarbeiten, das die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, Autobahnmautgesetz) einschließt.

1 Problemstellung

Eine private Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen über Benutzungsentgelte soll mehrere Effekte erzielen:

- Verbessertes Management bei Bau und Betrieb;
- Verbesserte Nutzung der knappen Wegekapazitäten;
- Anreize, Investitionen bedarfsgerecht zu tätigen;
- Höhere Transparenz der Kosten und Risiken;
- Erzielung stabiler Einnahmen für die Finanzierung von Ausbau und Erhaltung der Wege.

Im Mittelpunkt steht derzeit die Diskussion um die Finanzierung. Die öffentlichen Haushalte, insbesondere von Bund und Ländern als den Baulastträgern für die Bundesverkehrswege und die Landes-/Staatsstraßen, sind nicht mehr in der Lage, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erforderlichen Neu- und Ersatzinvestitionen in Verkehrsinfrastrukturen zu finanzieren.

Werden die fiskalischen Sonderabgaben des *Straßenverkehrs* betrachtet, so steht mit diesen zwar eine ergiebige Finanzierungsquelle zur Verfügung. Aufgrund des Steuercharakters dieser Abgaben und der im fiskalischen Bereich gültigen Nonaffektationsregel lässt sich keine direkte Beziehung zwischen den Einnahmen und den Ausgaben für das Straßenwesen herstellen. Die für die Straßeninfrastruktur verfügbaren Finanzmittel hängen häufig von kurzfristigen politischen Zwängen ab und nicht vom langfristigen wirtschaftlichen Bedarf. Hieraus resultieren Planungsunsicherheiten und negative Auswirkungen auf Substanzerhaltung und Bedarfsanpassungen, die langfristig die wirtschaftliche Entwicklung behindern können.

Auch bei den *Schienenwegen* ist eine planungssichere Finanzierung unabdingbar. Sie ist über Erlöse aus der Trassenvermarktung nur begrenzt möglich. Vor allem die Erwirtschaftung der Kapitalkosten erweist sich als schwierig. Somit sind auch hier erhebliche staatliche Finanzaufwendungen erforderlich, die ebenfalls den finanzpolitischen Unsicherheiten unterliegen. Die aktuellen Kürzungen der Baukostenzuschüsse des Bundes verdeutlichen dies. Mit der angestrebten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung soll zumindest die Substanzerhaltung im Bestandsnetz mit mittelfristig abgesicherten 2,5 Mrd. € p.a. Staatsbeitrag gewährleistet werden. Darüber hinaus er-

laubt die Mittelfristplanung des Bundes kaum noch die Fertigstellung dringend notwendiger Neubauten. Neubaumaßnahmen werden in eine ungewisse Zukunft verschoben.

In ähnlicher Weise leiden die Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen im *Wasserstraßenbereich* unter den Restriktionen der Finanzpolitik. Hier können die Einnahmen aus Befahrungs- und Schleusengebühren nur einen geringen Teil der laufenden Unterhaltungsausgaben decken. Die staatlichen Finanzmittelkürzungen für die Wasserstraßen führen, wie teilweise im Straßenbereich, sogar zu Substanzverlusten. Allerdings ist eine Änderung der Finanzierungsgrundlagen nur begrenzt erreichbar, da der Rhein als wichtigste Binnenwasserstraße Europas wegen der Mannheimer Akte gebührenfrei befahrbar bleiben muss.

Angesichts der zunehmenden Unfähigkeit der öffentlichen Haushalte, die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen, haben sowohl die Pällmann-Kommission wie auch die EU-Kommission (Weißbücher von 1998, 2001) die Notwendigkeit eines Überganges von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung betont. Damit einher gehen die Vorschläge innovativer Organisationsstrukturen, um private Investoren in die Planung, Bereitstellung, Finanzierung und den Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen einzubinden und somit Effizienzvorteile gegenüber einem öffentlichen Management zu realisieren.

Die Zielsetzung dieser Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats besteht in einer kritischen Würdigung der Chancen und Realisierungsprobleme für die als notwendig erachteten Modelle zur Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen. Dabei konzentrieren sich die Überlegungen auf die Straßeninfrastruktur, ergänzt durch Anmerkungen zur Situation bei den Schienen- und Luftverkehrswegen.

2 Grundüberlegungen und Basismodelle für die Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen

2.1 Öffentliche und private Funktionen

Eine erfolgreiche Einbeziehung von Privatkapital in die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur setzt eine klare Trennung der öffentlichen und privaten Aufgabenbereiche voraus. Staatsaufgaben sind:

- Übergeordnete Planung;
- Garantie für die Vorhaltung der Infrastruktur und ihrer Vernetzung;
- Sicherung von Schnittstellen und technischer Kompatibilität;
- Technische Standardisierung und Interoperabilität;
- Behandlung von Externalitäten (Umwelt, Sicherheit).

Mit Hilfe angemessen formulierter Kontrakte lassen sich private Akteure in folgende Leistungsbereiche verantwortlich einbeziehen:

- Detailplanung und Dimensionierung der Anlagen;
- Bau;
- Betrieb und Management;
- Finanzierung.

Im Allgemeinen wird einem privaten Betreiber im Anschluss an eine Ausschreibung oder ein Verhandlungsverfahren für einen bestimmten Zeitraum das Recht verliehen, eine Verkehrsanlage zu bauen und zu betreiben. Damit geht meist die Einrichtung eines temporären Angebotsmonopols für die betreffende Infrastruktur einher. Aus diesem Grunde ist es in dem zu schließenden Kontrakt nicht nur erforderlich, die beidseitigen Leistungen zu vereinbaren. Vielmehr spielen dabei Regulierungsbedingungen wie auch die Zuordnung von Risiken eine Rolle, wie dies für Netzinfrastrukturen üblich ist. Regulierungsbedingungen betreffen im Besonderen:

- Preisvorschriften oder Preisgrenzen („price caps“);
- Leistungsvorgaben (etwa: Verkehrsbedienung, Gleichwertigkeit des Angebotes im Raum);
- Qualitätsvorgaben (Erhaltung, Zustand bei Rückgabe);
- Zulassung des Zutritts anderer Wettbewerber zu Engpasskapazitäten („essential facilities“) bzw. Zuordnung von weiteren Nutzungsrechten;
- Mittelverwendung (Überschussverwendung).

Bei Verkehrsinfrastrukturen lassen sich die Risiken klassifizieren in:

- Marktrisiken (Zutreffen der Nachfrageerwartungen);
- Baurisiken (Grunderwerb, Erdbau, Ingenieurbauwerke, Oberbau und Leiteinrichtungen);
- Betriebskostenrisiken (Personal, Unterhalt, außergewöhnlicher Verschleiß);
- Finanzmarktrisiken (Zinsen, Wechselkurse);
- Politische Risiken (erfolgreiche Planfeststellung, Genehmigungsverfahren);
- Force Majeure – Risiken.

Grundsätzlich können privaten Betreibern nur solche Risiken zugeordnet werden, die sie beeinflussen und für deren Management sie Erlöse aus der Leistungsvermarktung einsetzen können. Es ist zwingend, dass sich die private Finanzierung bei der Übernahme von Risiken gegenüber der öffentlichen Finanzierung verteuert. Allerdings ist dem entgegen zu halten, dass die genannten Risiken im Falle der öffentlichen Finanzierung dem Steuerzahler zugeordnet werden und so verschleiert bleiben.

2.2 Basismodelle der Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen

Im Folgenden werden fünf Grundtypen der privaten Finanzierung oder Co-Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorgestellt, ohne auf die vielfältigen Varianten einzugehen:

- Konzessionsmodell deutscher Prägung;
- BOT – Modell (build-operate-transfer);
- DBFO – Modell (design-build-finance-operate);
- Teilnetz – Konzessionen;
- Gesamtnetz – Konzessionen.

2.2.1 Konzessionsmodell deutscher Prägung

Beim Konzessionsmodell deutscher Prägung¹ erhält ein privates Konsortium die Konzession für Bau und Betrieb einer Verkehrsanlage für einen definierten Zeitraum. Der Staat zahlt feste jährliche Beträge an das Konsortium, die über die gesamte Laufzeit

¹ Dieser Zusatz ist notwendig, weil mit „concession finance“ im internationalen Sprachgebrauch BOT- oder DBFO-Modelle gemeint sind.

Investitionen und laufende Kosten voll refinanzieren. Die deutsche Verkehrspolitik hat seit 1994 versucht, durch Konzessionsmodelle privates Kapital für Verkehrswegeprojekte zu gewinnen. Diese Modelle sind als reine Vorfinanzierungsmodelle zwar vorteilhaft bezüglich früherer Realisierung von Bauvorhaben; sie belasten jedoch zukünftige Haushalte durch Rückzahlungsverpflichtungen der Investitionssummen für einen Zeitraum von rd. 15 Jahren nach Projektfertigstellung. Ein Kapital- und Renditerisiko besteht für die privaten Geldgeber nicht; dem Vorteil einer zeitlich früheren Projektrealisierung steht der Nachteil höherer Projektgesamtkosten gegenüber. Die Phase der für Banken und Bauindustrie attraktiven Konzessionsmodelle mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 2,45 Mrd. € ist seit dem Jahr 2000 abgeschlossen. Eine echte haushaltsentlastende Privatfinanzierung wurde durch sie nicht ermöglicht, so dass sie als Finanzierungsalternative für die Zukunft ausscheiden.

2.2.2 BOT und DBFO als Betreibermodelle

Alle neueren Vorschläge zur Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beziehen sich auf Betreibermodelle. Diese setzen im Unterschied zu Vorfinanzierungsmodellen (Konzessionsmodelle) nicht nur Privatkapital ein, sondern übertragen die Betreiberaufgabe während der Nutzungsphase der Investition auf Private, in der Regel als Build-Operate-Transfer-Modelle (BOT). Damit verbunden ist, als wesentliches Problem, ein Auslastungs- und gegebenenfalls Erlösrisiko, vor dem Privatkapitalgeber zurückschrecken. Die Problemrelevanz zeigen auch die Schattengebührenmodelle in Großbritannien, die das Betreiberrisiko zum großen Teil auf den Staat abwälzen, der an die privaten Betreiber eine vertraglich vereinbarte Schattenmaut zahlt. Auch können staatliche Interventionen in die Mautfestsetzung bei Betreibermodellen, wie etwa in Ungarn praktiziert, zu beträchtlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei den privaten Betreibern führen.

Die weltweiten Erfahrungen mit BOT – Modellen haben gezeigt, dass diese häufig zu eng angelegt sind und die Möglichkeiten privater Beteiligung unzureichend nutzen. Das vor allem in Großbritannien seit einiger Zeit erfolgreich praktizierte Modell mit dem Kürzel „DBFO“ (Design-Build-Finance-Operate“) unterstreicht, dass die private Seite bereits in der Konzeptionsphase mit eingebunden sein sollte, um die günstigste Möglichkeit für das Projekt-Layout herauszufiltern. DBFO steht des Weiteren für eine

sorgfältige Analyse der Risikoordnung auf private und öffentliche Akteure, um möglichst große Teile der Infrastrukturrisiken professionell managen zu können. In dieser Hinsicht ist zum Beispiel das Oeresund-Projekt als Erfolg zu werten, da die realisierte Lösung in Form einer Kombination von Tunnel, Brücke und künstlicher Insel maßgeblich im Wettbewerb privater Ideen entstand. Dies hat jedoch nicht verhindern können, dass bis heute Schwierigkeiten bei der Refinanzierung durch Nutzerentgelte bestehen.

2.2.3 Teilnetz- und Gesamtnetzkonzessionen

Die Autobahnen in Italien², Frankreich, Spanien und Portugal sind aus der Konzessionsvergabe an Teilnetzgesellschaften entstanden. Waren diese in der Anfangsphase überwiegend öffentlich, so wurden mit zunehmender Erfahrung mit diesem Modell auch private Gesellschaften konzessioniert (etwa: Cofiroute in Frankreich, Brisa in Portugal).

Die österreichische ASFINAG verfügt über eine Gesamtnetzkonzession für Autobahnen und Schnellstraßen und ist für Bau, Betrieb und Management, sowie für die Finanzierung zuständig, die seit 1997 aus Vignettenverkäufen und seit 2004 zusätzlich aus der elektronischen Maut für schwere Lkw realisiert wird. Das Aktienkapital der ASFINAG liegt zu 100 % beim Staat, wobei sich die Gesellschaft derzeit bemüht, ihre Selbständigkeit durch Änderung der Rechtsform zu vergrößern.

Bei den Eisenbahnen sind ähnliche Konstruktionen anzutreffen, die nationalen Bahnunternehmen das Hauptnetz zuordnen und vorsehen, dass die Kosten zu einem Teil durch Trassenentgelte finanziert werden.

2.3 Public-Private Partnership

In vielen Fällen sind die erwarteten privatwirtschaftlichen Renditen zu niedrig oder die Risiken zu hoch, um eine volle private Finanzierung zu erreichen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei Großprojekten mit Nutzerfinanzierung die Anfangsphase besonders kritisch ist. Während sich die Verkehrsnachfrage über einen längeren Zeit-

² In Italien wurden bereits die ersten Autobahnen in den dreißiger Jahren von Konzessionsgesellschaften gebaut und betrieben.

raum entwickelt, gehen die Kapitalgeber davon aus, dass der Cash Flow von Anfang an ausreicht, um das Kapital zu bedienen. Bei Projekten, die maßgeblich durch öffentliche Interessen bestimmt sind, wie zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstrukturen, kann die Unterfinanzierung durch Nutzerentgelte dauerhaft sein. Auch die langfristige Bindung des Kapitals über mehrere Jahrzehnte kann Interessenten abschrecken. Aus diesen Gründen kann es erforderlich sein, dass sich der Staat an Betreibermodellen beteiligt. Dazu gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, wie zum Beispiel:

- Anschubfinanzierung in Form der Übernahme eines Anteils an der Investitionssumme;
- Zinsgarantie für das fremdfinanzierte Kapital;
- Renditegarantie für das Eigenkapital (Mindestverzinsung);
- Erweiterung des konzessionierten Geschäftsfeldes über das Projekt hinaus;
- Konkurrenzausschluss (keine parallelen Investitionen).

Erst nach konkreter Festlegung solcher Begleitbedingungen lassen sich Projekte der Verkehrsinfrastruktur privatwirtschaftlich rechnen. Daher wird dieser Aspekt im Kapitel 4 nochmals aufgegriffen und vertieft.

3 Internationale Erfahrungen

Die Motive für die Einführung von Straßenbenutzungsentgelten sind unterschiedlich. In Metropolen wie London oder Singapur stehen die angestrebten Lenkungswirkungen im Vordergrund, während die Entgelterhebungen in den norwegischen Städten Oslo, Trondheim oder Bergen primär durch die Finanzierung motiviert sind. Die unten genannten Beispiele beziehen sich auf Strecken oder Netze von überregionaler Verkehrsbedeutung.

- Ungarn, M1: Bau- und Projektmanagement im Plan, Konzessionsgesellschaft nach 3 Jahren in Konkurs wegen zu geringer Verkehrsnachfrage (Ausweichreaktionen);
- Oeresund: Bau- und Projektmanagement im Plan, finanzielle Schwierigkeiten wegen schwacher Nachfrage im Straßenverkehr (hohe Entgelte);

- Kanaltunnel: Bau- und Projektmanagement erst nach konsequenter Reorganisation leistungsfähig; finanzielle Probleme trotz weitgehenden Tilgungsverzichtes der Gläubiger;
- Lissabon: Zweite Brücke über den Tejo, finanziert durch Brückenmauten auf beiden Brücken. Koordinierung der Verkehrsströme über die beiden Brücken durch die Preisgestaltung;
- Second Severn Crossing zwischen England und Wales bei Bristol: Zweite Brücke über die Severn, finanziert durch Brückenmauten in gleicher Höhe auf beiden Brücken;
- San Diego, U.S.A., I – 15/FAS-TRAK: Value Pricing mit elektronischer Zahlung für Sonder-Fahrstreifen (Preise differenziert nach Besetzungsgrad der Pkw);
- Länder mit Autobahngesellschaften: Erzielung zweckgebundener Mittel für den Autobahnausbau (Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Österreich mit elektronischer Lkw-Maut und Vignette für Pkw).

Die internationalen Erfahrungen mit privaten Projektfinanzierungen sind gemischt. Nimmt man als Erfolgskriterium die Erfüllung finanzieller Erwartungen, so weisen viele Projekte Probleme auf, wobei die häufigsten Ursachen sind:

- Längere Anlaufphase mit schwacher Verkehrsnachfrage;
- Zeitliche Verzögerung durch technische/organisatorische/politische Ursachen mit der Folge starker Verteuerung der Vorfinanzierung;
- Nicht berücksichtigte Ausweichreaktionen der Nachfrage;
- Nicht berücksichtigte Auswirkungen von nicht bepreisten Konkurrenzstrecken;
- Zu enge Auslegung von Projekten mit der Konsequenz von hohen Entgelten für kurze Streckenabschnitte;
- Auswahl von Projekten, die in der öffentlichen Nutzen/Kosten-Beurteilung so nachgeordnet sind, dass sie geringe Chancen auf baldige öffentliche Finanzierung haben („Zitronenauslese“).

Die viel zitierten Fehlschläge der privaten Finanzierung von Mega-Projekten werden häufig zum Anlass genommen, die Privatfinanzierung in Zweifel zu ziehen. Dies wäre jedoch zu kurz gegriffen. Denn eine öffentliche Finanzierung würde die Probleme nicht beseitigen, sondern nur verschleiern, weil Fehlinvestitionen dann nicht mehr durch Marktindikatoren angezeigt werden. Ex-post-Nutzen/Kosten-Untersuchungen der Weltbank haben in diesem Zusammenhang ergeben, dass der Fehleinsatz von Ressourcen bei öffentlicher Finanzierung mit erheblich größerer Wahrscheinlichkeit auftritt. Auch lässt sich an prominenten Beispielen zeigen, dass bei einer klaren Zuord-

nung von Finanzverantwortung und Risiko die private Seite die ihr zugeordneten Management-Aufgaben effizient lösen kann. Allein die Übertragung der Entwurfs- und Bauverantwortung an Private kann nach britischen Schätzungen beispielsweise zu einer Einsparung an Baukosten in der Größenordnung von 20% führen. In diesem Zusammenhang ist auch das Oeresund-Projekt positiv zu erwähnen. Das Projekt wurde im geplanten Zeit- und Kostenrahmen durch das schwedisch-dänische Oeresund-Konsortium realisiert.

Die Beispiele machen klar, dass man von den Betreibermodellen nicht die Lösung der Finanzierungsprobleme erwarten kann, ohne den üblichen öffentlichen Planungsablauf zu ändern. Vielmehr ist eine umfassende Umgestaltung der Rahmenbedingungen erforderlich, um einerseits privates Investoreninteresse anzuregen und andererseits die grundlegenden öffentlichen Ziele der Infrastrukturentwicklung zu wahren.

Bei Teilnetzen oder Gesamtnetzen haben sich teilprivate Lösungen inzwischen bewährt. Finanzierungsprobleme können im Netzverbund leichter gelöst werden. Auch fallen geringere Probleme mit Ausweichreaktionen der Nachfrage und Transaktionskosten an. Dafür entsteht die anspruchsvolle politische Aufgabe, wie das italienische Beispiel mit großen Konzessionsgesellschaften (etwa: "Autostrade") zeigt, die Begleitbedingungen so zu setzen, dass die unternehmerischen Anreize erhalten bleiben und gleichzeitig unerwünschte Monopolmacht vermieden wird. Dort werden zur Zeit die angemessenen Preisregulierungen mit Hilfe von price caps, die Vorschriften zur Einnahmeverwendung oder die Trennung von Aufsichts- und Managementfunktionen intensiv diskutiert. Dies gibt Anlass dazu, die Problematik der Rahmenbedingungen im folgenden Kapitel in größerem Detail zu behandeln.

4 Notwendige Rahmenbedingungen

4.1 Private und öffentliche Interessen

Grundsätzlich kann man von privaten Akteuren nicht erwarten, dass sie öffentliche Interessen bedienen, die sich nicht in privaten Vorteilen niederschlagen. Öffentliche Lenkungsziele, wie zum Beispiel die Internalisierung von externen Effekten, sind da-

her nicht mit direkten Eingriffen in die Preispolitik, wie etwa der Verpflichtung zu einer Preisbildung auf Grundlage der sozialen Grenzkosten, zu erfüllen. Auch ist vom Staat eine langfristig stabile Festlegung wichtiger Bedingungen für die Entwicklung der Verkehrsnachfrage zu fordern.

Eine Bildung von öffentlich-privaten Partnerschaften für die Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen ist dann angezeigt, wenn die Lösung folgender Aufgaben im Vordergrund steht:

- Finanzierung, Minderung von Budgetproblemen der öffentlichen Hand;
- Schaffung leistungsfähiger selbstfinanzierender Organisationen;
- Verbesserte Nutzung der Kapazitäten und deren Entwicklung unter verstärkt unternehmerischen Gesichtspunkten.

Die Angebotspolitik eines privaten Betreibers der Verkehrsinfrastruktur wird aufgrund betriebswirtschaftlicher Maßstäbe gestaltet, bei denen die Gesetze des Marktes gelten. Ist die Nachfrage hoch, werden Kapazitäten ausgeweitet, im anderen Falle eingeschränkt. Diese Angebotsgestaltung muss in Übereinstimmung mit dem öffentlichen Interesse gebracht werden. Der Staat verfolgt mit der Infrastrukturpolitik vorrangig gesamtwirtschaftliche Interessen wie z.B. Raumordnung und regionale Entwicklungsziele, Umweltverträglichkeit, Verkehrssicherheit und verteilungspolitische Anliegen. Auch bei einem privatwirtschaftlichen Infrastrukturmanagement wird sich der Staat somit nicht auf die Bereitstellung der Trassen zurückziehen können, sondern muss aufgrund seiner Daseinsvorsorgeaufgabe auf die Weiterentwicklung der Infrastrukturkapazitäten Einfluss nehmen, um öffentliche Funktionen zu sichern.

Für die Durchsetzung des öffentlichen Interesses kommen verschiedene Instrumente in Betracht. In den administrativen Genehmigungsverfahren (u.a. Planfeststellungs- und Raumordnungsverfahren) für die Infrastrukturprojekte lassen sich Anforderungen an die Streckenführung, verträgliche Einpassung des Verkehrsweges in das Netz, Umweltauflagen, technische Standards und Verkehrssicherheitsaspekte sowie Rücksichtnahmen auf Parallelstrecken ausgestalten. Ferner können Infrastrukturbetreiber Vertragsbedingungen und Regulierungsaufgaben unterworfen werden, die das öffentliche Interesse in Form von Verhaltensregeln umsetzen.

4.2 Privatisierte Verkehrsinfrastruktur in der Bundesverkehrswegeplanung

Der Beirat geht davon aus, dass auch bei weitgehenden PPP-Lösungen der Bund Eigentümer der Fernverkehrswege bleibt, die Nutzungsrechte an der Infrastruktur jedoch privaten Unternehmen durch zeitlich begrenzte Konzessionsvergabe zugeordnet werden können. Die öffentliche Hand wirkt weiterhin bei der Trassenplanung (alle Prozesse von der Raumordnung bis zur Planfeststellung) verantwortlich mit.

Wird ein privates Nutzungsrecht für die Verkehrsinfrastruktur eingeräumt, so kann dennoch auf eine staatliche Verkehrswegeplanung nicht verzichtet werden. Im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik ist die Kohärenz des Netzzusammenhangs und der Netzentwicklung unter Einschluss der intermodalen und intramodalen Verflechtungen zu sichern. Insofern ist eine Fortsetzung der Bundesverkehrswegeplanung auch bei einer teilweise privatisierten Verkehrsinfrastruktur erforderlich.

Inhalt der Bundesverkehrswegeplanung unter Privatisierungsbedingungen ist eine Gegenüberstellung des volkswirtschaftlich erwünschten Investitionsprogramms für die Verkehrswege und der von den privaten Betreibern geplanten Investitionsstrategie. Hierdurch können Defizite in der Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur erkennbar gemacht und Wege zu ihrer Beseitigung aufgezeigt werden. Diese koordinierte privat-öffentliche Planung muss in Kooperation mit den privaten Betreibern durchgeführt werden (DBFO-Modell). Daraus sind die geplanten Investitionsvorhaben der Privatwirtschaft zu ermitteln und mit dem öffentlich erwünschten Investitionsprogramm abzugleichen. Ebenso ist eine volkswirtschaftliche Bewertung der privaten Investitionsprojekte vorzunehmen, um deren Berechtigung vor dem Hintergrund öffentlicher Maßstäbe abzuklären.

Das tradierte Zusammenwirken zwischen den Gebietskörperschaften bei der Planung gehört auf den Prüfstand, wenn eine maßgebliche private Beteiligung am Infrastrukturausbau erwartet wird. Zeiträume von mehreren Jahrzehnten zwischen Planungsbeginn und Realisierung sind ein starkes Hindernis für private Engagements. Aus diesem Grunde plädiert der Beirat mit Nachdruck für eine Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsabläufe.

Bei der Umsetzung von nutzungsabhängigen Finanzierungskonzepten ist die Einbeziehung aller Nutzergruppen erforderlich. Für die Straßenfinanzierung bedeutet dies, dass nicht nur schwere Lkw, wie bei der gegenwärtigen Autobahnmaut, sondern auch leichte Lkw, Omnibusse und Pkw als stärkste Nutzergruppen einzuschließen sind.¹ Daneben ist es erforderlich, die Bemannung auch auf Bundesstraßen mit überregionaler Bedeutung auszudehnen, um unerwünschte Ausweichverkehre zu vermeiden. Die Ausdehnung auf weitere Fernstraßen, die von Ausweichverkehren betroffen sein könnten sowie auf leichte Lkw ab 3,5 t zul. Gesamtgewicht und Busse wird mit Hilfe des eingeführten Mauterfassungs- und -verrechnungssystems in relativ kurzer Zeit möglich sein. Dagegen wird die Einbeziehung des Pkw in ein elektronisches Mautsystem eine Weiterentwicklung der derzeitigen Systemtechnologie voraussetzen, da die Probleme der großen Anzahl von Zahlungsvorgängen, der Zuverlässigkeit und des Datenschutzes zu lösen sind. Daher könnte, dem Beispiel einiger Nachbarländer folgend, ein zeitabhängiges Entgelt (sog. Vignette) für die Benutzung der Bundesautobahnen als Übergangslösung eingeführt werden. Die Einnahmen aus der Vignette sind der VIFG zuzuführen und können zum Beispiel mit Hilfe von Schattenmauten privaten Infrastrukturbetreibern zugeordnet werden. Die Akzeptanz der Verkehrsteilnehmer ist nur unter zwei Voraussetzungen zu erwarten: Zweckbindung der Einnahmen und Senkung von verkehrsspezifischen Steuern (siehe 4.4).

¹ Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat sich eindeutig gegen die Einführung einer Pkw-Maut ausgesprochen.

4.3 Zweckbindung und Ausdehnung der Infrastrukturentgelte

Die Privatisierung sieht ein sich teilweise oder ganz selbst finanzierendes System der Verkehrsinfrastruktur vor. Die privaten Betreiber erzielen Einnahmen von den Verkehrsteilnehmern und verwenden diese für Bau, Betrieb und Erneuerung der Infrastruktur. Die privatrechtlichen Einnahmen stehen den Betreibern im vereinbarten Umfang zu.

Bei der Umsetzung von nutzungsabhängigen Finanzierungskonzepten ist die Einbeziehung aller Nutzergruppen erforderlich. Für die Straßenfinanzierung bedeutet dies, dass nicht nur schwere Lkw, wie bei der gegenwärtigen Autobahnmaut, sondern auch leichte Lkw, Omnibusse und Pkw als stärkste Nutzergruppen einzuschließen sind. Daneben ist es erforderlich, die Bemaßung auch auf Bundesstraßen mit überregionaler Bedeutung auszudehnen, um unerwünschte Ausweichverkehre zu vermeiden. Die Ausdehnung auf weitere Fernstraßen, die von Ausweichverkehren betroffen sein könnten sowie auf leichte Lkw ab 3,5 t zul. Gesamtgewicht und Busse wird mit Hilfe des eingeführten Mauterfassungs- und -verrechnungssystems in relativ kurzer Zeit möglich sein. Dagegen wird die Einbeziehung des Pkw in ein elektronisches Mautsystem eine Weiterentwicklung der derzeitigen Systemtechnologie voraussetzen, da die Probleme der großen Anzahl von Zahlungsvorgängen, der Zuverlässigkeit und des Datenschutzes zu lösen sind. Daher könnte, dem Beispiel einiger Nachbarländer folgend, ein zeitabhängiges Entgelt (sog. Vignette) für die Benutzung der Bundesautobahnen als Übergangslösung eingeführt werden. Die Einnahmen aus der Vignette sind der VIFG zuzuführen und können zum Beispiel mit Hilfe von Schattenmauten privaten Infrastrukturbetreibern zugeordnet werden. Die Akzeptanz der Verkehrsteilnehmer ist nur unter zwei Voraussetzungen zu erwarten: Zweckbindung der Einnahmen und Senkung von verkehrsspezifischen Steuern (siehe 4.4).

In einem Verkehrsnetz, das von einem Betreiber bedient wird, wird es regelmäßig Quertransfers zwischen hoch belasteten und gering ausgelasteten Strecken geben. Auch neue Projekte werden erst nach einer Anlaufphase ein kostendeckendes Verkehrsaufkommen erreichen und so in der Anfangsphase aus dem Bestandsnetz mitfinanziert werden müssen. Dagegen stellt sich die zentrale Frage, inwieweit eine verkehrsträgerübergreifende Querfinanzierung mit Lenkungsabsicht, also etwa von der

Straße zur Schiene, mit den angestrebten Anreizwirkungen einer Privatfinanzierung zu vereinbaren ist.

Quertransfers sollten nach Auffassung des Beirats ausschließlich über das öffentliche Budget realisiert werden, wobei die Mittelzuflüsse entweder aus vertraglich vereinbarten Konzessionsabgaben oder – wie im Falle der spanischen Autobahnkonzessionen – durch Abschöpfen übernormaler Renditen gewonnen werden können. Das spanische Vertragsmodell liefert einen guten Ansatz für den Umgang mit risikobehafteten Zukunftsprojekten in den Konzessionsverträgen. Es geht von einer erwarteten künftigen Ertragsentwicklung aus, die in Form einer Bandbreite definiert wird. Bei Unterschreiten des Bandes ist Subventionierung oder Neukontrahierung möglich, während bei Überschreiten der Bandbreite Abführungen an den Staat zu leisten sind. Andere Formen von Quertransfers, zum Beispiel eine feste Abführung von Entgeltbestandteilen aus dem Straßensektor an die Eisenbahnen ohne Einstellung in den allgemeinen Haushalt, hält der Beirat für nicht zielführend.

4.4 Kompensationen

Das primäre Ziel einer Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur liegt in Effizienzsteigerungen, Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen, also insgesamt in einer Verbesserung der Verkehrsverhältnisse. Eine Verteuerung der Mobilität als Folge der Privatfinanzierung sollte möglichst vermieden werden. Sie ist ausschließlich dann gerechtfertigt, wenn die Wegekosten bislang nicht gedeckt werden. Ansonsten gilt, dass die zusätzlichen Belastungen der Nutzer durch Benutzungsentgelte über steuerliche Kompensationen wieder ausgeglichen werden sollen.

Bei einer privatisierten Verkehrsinfrastruktur lasten die Betreiber den Benutzern die vollen Wegekosten einschließlich einer angemessenen Kapitalverzinsung an. Eine Anlastung der externen Kosten liegt außerhalb des unternehmerischen Interesses. Der Beirat rät davon ab, die externen Kosten des Verkehrs durch einen Aufschlag auf die Infrastrukturkosten zu internalisieren, da ansonsten der klare unternehmerische Auftrag an das private Infrastruktur-Management verloren geht. Die externen Kosten der Sicherheit und der Umwelt lassen sich effizienter durch andere Instrumente verrechnen, wie zum Beispiel durch Zertifikate-Lösungen oder Sicherheits-

/Emissionsstandards. Zudem ist ein Teil der negativen Effekte in Deutschland bereits durch die hohe Mineralöl- und Öko-Besteuerung internalisiert.

4.5 Wettbewerb und Regulierung

Eine Marktstruktur mit einer großen Zahl von Wettbewerbern, die sich mit differenzierten Angeboten der Nachfrage stellen, ist bei Verkehrsinfrastrukturen ausgeschlossen. Aufgrund von Größen- und Verbundvorteilen beim Aufbau von Verkehrsinfrastrukturnetzen handelt es sich typischerweise um natürliche Monopole, so dass ein Netzbetreiber innerhalb einer Region die Nachfrage kostengünstiger bedienen kann als mehrere. Zusätzlich gilt, dass Verkehrsinfrastrukturen irreversible Kosten darstellen, die anders als Transportleistungen an einen geographischen Ort gebunden sind und folglich die Eigenschaften einer wesentlichen Einrichtung (essential facility) erfüllen. Die damit einhergehende, netzspezifische Marktmacht muss mit geeigneten wettbewerbspolitischen/regulierungsökonomischen Instrumenten diszipliniert werden. Dabei gilt es, die Elemente eines funktionsfähigen Wettbewerbs mit Hilfe von Privatfinanzierungs- und -managementkonzepten auszuschöpfen. Hierfür bieten sich die folgenden Ebenen an:

- Intermodaler Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern;
- Intramodaler Wettbewerb zwischen regionalen Netzgesellschaften;
- Ausschreibungswettbewerb (freier Marktzutritt und Wettbewerb um den Markt).

Der intermodale Wettbewerb kann dann funktionieren, wenn die Startchancen für die Unternehmen auf verschiedenen Verkehrsträgern angeglichen sind. Dabei werden sich Marktsegmente mit unterschiedlichen systembezogenen Angebotsstärken herausbilden, die sich im dynamischen Wettbewerb verändern.

Eine direkte intramodale Konkurrenzlage ist bei Infrastrukturnetzen nur in seltenen Fällen herstellbar (etwa: alternative Korridore). Dann ist aber die Zahl der Alternativen meist so gering, dass Probleme des oligopolistischen Wettbewerbs entstehen (ruinöse Konkurrenz oder abgestimmte Verhaltensweisen). Dies ist der Grund, warum im Falle der Doppelbrücken bei Lissabon oder Bristol keine Konkurrenzlösungen gewählt wurden. Die Vorteile aus einer regionalen Aufgliederung von Straßengesell-

schaften (Korridore, Teilnetze) liegen somit an anderer Stelle. Zum Beispiel werden horizontale Effizienzvergleiche der privaten Akteure möglich und Vorteile aus technischem Fortschritt können schneller im Gesamtnetz diffundieren. So gibt es zur Zeit in den Bundesländern signifikante Unterschiede zwischen den Kosten des Fernstraßenbaus für Anlagen gleicher Charakteristik in ähnlicher Topographie. Auch zeigen die britischen Beispiele, dass bei langfristig angelegten DBFO-Finanzierungen die Anbieter kombinierte Neubau- und Erhaltungsplanungen durchführen, um die langfristigen Gesamtkosten zu vermindern. Die Anreize zur Nutzung des technischen Fortschritts erscheinen also in einem regional gegliederten System oligopolistischer Infrastrukturunternehmen höher als in einem Monopol.

Die Konzessionen für den Netzbetrieb sind über einen diskriminierungsfreien Ausschreibungswettbewerb zu vergeben. Besondere Problempunkte bilden dabei Konzessionsdauer und Bedingungen für die Qualität der Infrastruktur bei Übergabe. Zur Sicherung des Zugangs und des Wettbewerbs im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen müssen institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden. Nach deutschem Wettbewerbsrecht liegt die Zuständigkeit zunächst bei den Kartellbehörden. Rechtliche Grundlage für deren Tätigwerden ist die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (§ 19 GWB) einschließlich der Vorschriften über „wesentliche Einrichtungen“ – wie z.B. der Verkehrsinfrastruktur (§ 19, Abs. 4, Nr. 4 GWB). Das Bundeskartellamt nimmt diese Aufgabe z.B. beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur wahr. Der Vorteil dieser Regelung liegt darin, dass eine einheitliche Anwendung des Wettbewerbsrechtes erfolgt und eine Zersplitterung der Wettbewerbskontrolle vermieden wird. Von Nachteil ist, dass die kartellbehördliche Kontrolle nur bei Verstößen im Einzelfall und im Nachhinein einsetzt. Sie erlaubt keine Gestaltung des Prozesses der Wettbewerbsöffnung im Verkehrsinfrastrukturbereich.

Um den diskriminierungsfreien Zugang zu den Verkehrsinfrastrukturen zu gewährleisten und den Ablauf der Wettbewerbseinführung zu begleiten, müsste eine Regulierungsbehörde eingeschaltet werden. Dies wird in Deutschland z.B. in den Bereichen Telekommunikation, Post und Energie praktiziert. Im Verkehrssektor ist mit dem Eisenbahnbundesamt die Vorform einer Regulierungsbehörde für den Zugang zum Eisenbahnnetz tätig. Diese Lösung könnte zu einer eigenständigen Regulierungsbehörde für die Verkehrsinfrastruktur für alle Verkehrsträger ausgeweitet werden. Gegenstand

der Aufsicht der Regulierungsbehörde sind u.a. der Zugang zur Verkehrsinfrastruktur, Bedingungen der Nutzung der Infrastruktur, Preis- und Wettbewerbsverhalten der Betreiber sowie Investitionstätigkeit der Eigentümer. Der Beirat plädiert dafür, die bestehenden und noch zu schaffenden nationalen Regulierungsbehörden für Eisenbahn, Straße und Luftverkehr mit der bereits vorhandenen Behörde für Telekommunikation, Post und Energie zusammenzufassen und somit eine kompetente Regulierungsaufsicht für die gesamte Netzwirtschaft zu schaffen.

4.6 Institutionelle Erfordernisse

Die erforderliche institutionelle Neuordnung muss auf der einen Seite sicherstellen, dass die Gesamtverantwortung des Bundes erhalten bleibt, während auf der anderen Seite unternehmerische Handlungsfelder eröffnet werden. Im Bereich der Eisenbahnen ist dieser Weg über die Bahnreform vorgezeichnet, wenngleich noch Grundsatzfragen über die Rolle der Netz AG offen sind. Eine analoge Reform des Straßenwesens steht bislang aus. Dabei ließe sich durchaus eine ähnliche Form der Aufgabenteilung für die Gebietskörperschaften, wie sie bei der Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs gefunden wurde, auch im Straßenbereich vorstellen, so dass die Rolle der öffentlichen Hand in der Aufgabenträgerschaft liegt, die Bereitstellung der Infrastruktur aber teilprivaten Gesellschaften zugeordnet werden kann.

Für den Bereich der Bundesfernstraßen bieten sich zwei alternative Modelle an:

- Entwicklung der VIFG zu einer leistungsfähigen Fernstraßenbau-, -management- und -finanzierungsgesellschaft mit stark ausgeweiteten unternehmerischen Möglichkeiten einschließlich der Kreditaufnahme. Die VIFG kann in einer solchen Konstruktion die Kompetenz erhalten, Netzteile und Einzelprojekte für private Betreiber auszuschreiben. Die Ausschreibung kann sich auch auf die Sicherung der Erhaltung und des laufenden Betriebes beziehen.
- Entwicklung der VIFG zu einer Agentur für Koordinierung, Ausschreibungs- und Kontraktregeln sowie finanzielle Transfers zwischen Fernstraßenbetreibern (Konzessionsabgaben/Zuschüsse/Kreditierungen). Die Kernaufgaben für Bau, Management und Finanzierung werden einigen Konzessionsgesellschaften zugeordnet (japanisches Modell).

In jedem Falle wird die gegenwärtige Rolle der VIFG keinen langfristigen Bestand haben können.

5 Verkehrsträgerspezifische Ausprägungen

5.1 Straßenverkehr

Situation in Europa und EU-Richtlinie

Die meisten der oben zitierten Beispiele stammen aus dem Bereich des Straßenverkehrs, so dass an dieser Stelle der Bezug zur aktuellen politischen Entscheidungslage ausreicht. Einige europäische Länder haben bereits seit Jahrzehnten Autobahntgelte eingeführt, die der Finanzierung des Autobahnnetzes dienen. In der Schweiz zahlen die Autobahnbenutzer eine Vignettengebühr oder (ab 3,5 t) eine elektronisch erhobene Maut für das Gesamtnetz. In Österreich zahlen Pkw und leichte Lkw (bis 3,5 t) eine Vignettengebühr und Lkw ab 3,5 t aufwärts eine elektronisch erhobene Maut gemäß EU-Richtlinie 1999/62. In Frankreich, Italien, Spanien und Portugal gibt es Konzessionsgesellschaften für die Autobahnen. Diese sind überwiegend noch in öffentlichem Eigentum, doch gibt es bereits einige private Gesellschaften (z.B. Cofiroute, Frankreich; Brisa, Portugal).

In der Richtlinie 1999/62 für den schweren Lkw-Verkehr auf Autobahnen sind die durchschnittlichen Wegekosten der Fahrzeugkategorien die Eckpunkte für die Bemessung der Entgelte, die nach Maßgabe von Stau- und Umweltkriterien differenziert werden können. Dabei dürfen aber die gesamten Kosten der Infrastruktur nicht überschritten werden. Der Revisionsentwurf für diese Richtlinie enthält einige positive Aspekte, wie zum Beispiel die Erleichterung der Einbeziehung nachgeordneter Netzteile und die Ausdehnung auf leichte Lkw ab 3,5 t zulässiges Gesamtgewicht. Es gibt aber auch einige kritische Bestimmungen, deren Umsetzung eine dauerhafte volle Refinanzierung der Wegekosten über Nutzungsentgelte in Frage stellen könnten. Dazu zählen die unterschiedliche Behandlung von alten und neuen Anlagen (die Grenze soll bei 25 oder 30 Jahren gezogen werden) oder die Bindung von Abschreibungen an Ausgaben der Vergangenheit. Besonders kritisch ist zu sehen, dass Konzessionsgesellschaften die Wegekosten in anderer Weise ermitteln und verrechnen dürfen als öffentliche Autobahnbetreiber. Dies würde zu einem Flickenteppich unterschiedlicher Entgelte für die Nutzung von Autobahnen in Europa führen.

Der Beirat empfiehlt, bei den Verhandlungen über die Revision der Richtlinie 1999/62 sicherzustellen, dass auch in Deutschland die Rahmenbedingungen für Privatfinanzierungen der Bundesfernstraßen geschaffen werden können. Insbesondere müssen unternehmerische Kalküle für die Entgelterhebung (sowohl für alte wie für neue Anlagen) möglich sein.

Die Bundesregierung hat mit dem Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge die Grundlage für eine EU-konforme Bemautung des schweren Lkw-Verkehrs auf den Bundesautobahnen geschaffen. Nach Einführung der Maut am 1. Januar 2005 fließen die Einnahmen – auf dem Umweg über die Bundeskasse – der VIFG zu, die daraus wiederum zweckgebunden Maßnahmen für Ausbau und Erhaltung der Bundesverkehrswege finanziert (50% für die Straße, 38 % für die Schiene, 12% für die Binnenschifffahrt). Würde die VIFG mit weiteren Kompetenzen analog zur österreichischen ASFINAG ausgestattet, also beispielsweise im Bereich der Planung, Erhaltung und Finanzierung, so bestünde die Möglichkeit einer Behandlung als Konzessionsgesellschaft in der europäischen Gesetzgebung. Eine solche Gesellschaft dürfte nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen kalkulieren und wäre gegenüber politischer Einflussnahme in Richtung auf Verbilligung (Bestreben der peripheren EU-Länder) oder Verteuerung der deutschen Mauten (Bestreben von Umweltschutzorganisationen) weniger anfällig. Die langfristige Festlegung der Erhebungs- und Verwendungsgrundsätze ist nach Ansicht des Beirats eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der Mauten, vor allem im Hinblick auf eine Erweiterung in Richtung auf weitere Straßen und Fahrzeugkategorien.

Die Weiterentwicklung der VIFG im Sinne der im Abschnitt 4.6 beschriebenen Lösungen ist auf dieser Grundlage möglich. Damit verbindet sich die Forderung nach einer Neuverteilung der Aufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen, insbesondere der Zuordnung von Länderaufgaben (Auftragsverwaltung) an die VIFG. Dies kann mit einer Neuabgrenzung der Bundesfernstraßen einhergehen.

Betreibermodelle in Deutschland

In Deutschland ist durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) aus dem Jahre 1994 das Instrument der Betreibermodelle (sog. F-Modelle) als Finanzierungsalternative zur Staatsfinanzierung geschaffen worden, allerdings begrenzt auf Bundesfernstraßen. Die Anwendung beschränkt die Projekte, für die Nutzungsentgelte erhoben werden, d.h. auf Brücken, Tunnel und Gebirgspässe sowie auf mehrstreifige Bundesstrassen mit getrennten Fahrbahnen. Diese Beschränkung ist nach EU-Recht so lange gegeben, wie zusätzlich eine zeitabhängige Straßenbenutzungsgebühr erhoben wird. Benutzungsentgelte werden für Pkw, Lkw und Busse erhoben. In der Bundesverkehrswegeplanung werden 5 Projekte mit einer Gesamtlänge von rd. 33 km für die Umsetzung von F - Modellen vorgeschlagen. Das A-Modell (ohne spezielle gesetzliche Grundlage) stellt ein Betreibermodell für den Ausbau von Autobahnen von i. d. R. vier auf sechs Fahrspuren dar. Der wesentliche Unterschied zum F-Modell besteht darin, dass der Betreiber nicht selbst die Maut erhebt, sondern diese vom Staat aus der fahrleistungsabhängigen Maut erhält. Zusätzlich leistet der Staat einen Investitionszuschuss zum Ausgleich der nicht erhobenen Pkw-Maut. Es fehlt also das Auslastungs-/Erlösrisiko für den Betreiber. Bislang sind 12 Projekte mit einem Finanzierungsvolumen von 3,6 Mrd. € als geeignet identifiziert worden; als Pilotvorhaben gelten Investitionsmaßnahmen an Strecken der BAB A1, A5 und A 57.

Der Beirat betrachtet die F-Finanzierung nach der bestehenden gesetzlichen Grundlage als Auslaufmodell, zumal das FStrPrivFinG auch nach seiner Änderung im Jahr 2000 noch entscheidende Webfehler enthält. Nach wie vor wird hier der private Investor als Lückenfüller behandelt, der in die öffentliche Planung eintreten soll, ohne ausreichende eigene unternehmerische Entscheidungskompetenz zu erhalten. Dies gilt auch und insbesondere für die Entgeltgestaltung, die nach öffentlichen Regeln (Durchschnittkostensätzen) festgelegt ist und keine Flexibilität für die aktuelle Marktlage zulässt. Das Beispiel der Warnow-Querung wird private Investoren nicht ermuntern, F-Modelle zu forcieren. Daher empfiehlt der Beirat dringend, eine Reform des FStrPrivFinG dahingehend vorzunehmen, dass größere Handlungsspielräume für private Betreiber, vor allem bei der Entgeltfestlegung, entstehen.

Bei der bestehenden Rechtslage wird dem A-Modell ein weit größeres Potential eingeräumt als dem F-Modell. Durch Reformierung der gesetzlichen Grundlage sollte ein

einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen werden, der die Privatfinanzierung sowohl von Einzelobjekten als auch von Strecken und Netzteilen umfasst. Dabei sollten künftig weitere Fahrzeugkategorien (leichte Lkw, Pkw, Busse) und auch Teile des nachgeordneten Netzes in die Bemannung einbezogen werden können.

Es würde zum erweiterten Aufgabenbereich der VIFG gehören, die wesentlichen Standardisierungen für die Infrastrukturbereitstellung und Bemannung zu sichern und die Bedingungen für die Privatisierung von Objekten oder Netzteilen festzulegen. Der Beirat ist der Auffassung, dass die VIFG bereits in naher Zukunft an diese Aufgabengebiete herangeführt werden sollte.

5.2 Schienenverkehr

Die Bahnreform von 1994 hat die gesetzlichen und organisatorischen Grundlagen für ein unternehmerisches Eisenbahnmanagement geschaffen. Die Nutzer der Schienenwege des Bundes, die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zahlen Trassenpreise und Abgaben für die Anlagennutzung (Abstellanlagen, Bahnsteige, Serviceeinrichtungen) in einer Größenordnung von 3 Mrd. € p.a.. Allerdings können die Kosten der Schienenwege des Bundes mit Hilfe der Markterlöse nicht gedeckt werden. Die Kostenunterdeckung wird von der DB AG mit ca. 2,5 Mrd. € p.a. geschätzt und als Staatsbeitrag eingefordert.

Eine spürbare Anhebung der Preise für Trassen und Anlagennutzung mit dem Ziel einer Kostendeckung ist auf absehbare Zeit entweder am Markt nicht durchsetzbar (eigenwirtschaftlicher SPFV und SGV) oder trifft wiederum den Staat über erhöhte Bestellerentgelte für den SPNV. Unabdingbar ist die Fortsetzung der Rationalisierungsmaßnahmen im Bereich der DB Netz AG, die allerdings erst mittelfristig kostenwirksam werden können.

Diese mangelnden Gewinnaussichten im Schienenverkehr haben daher bisher verhindert, dass sich privates Kapital für die Schieneninfrastruktur interessiert. Dies gilt nicht nur für die bundeseigenen Bahnen. An vielen der Nichtbundeseigenen Bahnen mit eigenen Infrastrukturen sind Länder und Kommunen im hohen Maße beteiligt. Allerdings besitzen in Deutschland noch etwa 4.000 Firmen weitgehend privat finan-

zierte Gleisanschlüsse, oftmals angeschlossen an Stammgleise im kommunalen Besitz.

Die DB AG strebt an, die Sicherung des Bestandsnetzes mit Hilfe einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit dem Bund zu erreichen. Hierdurch abgesichert und durch den Gewinnausweis für das Jahr 2004 ermutigt strebt der Vorstand einen baldigen Börsengang des integrierten Unternehmens einschließlich der Netz AG an. Bei ausreichendem Anlegerinteresse könnten 49,9 % des Aktienkapitals verkauft werden, da wegen grundgesetzlicher Bestimmungen die Mehrheit bei Entscheidungen über die Infrastruktur beim Bund verbleiben muss.

Der Beirat begrüßt uneingeschränkt das Ziel, die Bahnunternehmen an die Börse zu führen, um ihre Eigenkapitalbasis zu stärken. Er bleibt aber bei seinen bereits in den Stellungnahmen von 1998 und 2002 geäußerten Bedenken gegen eine volle Integration der DB Netz AG in den Unternehmensverbund.

Erstens ist zu bezweifeln, dass ein integriertes Unternehmen von den Anlegern höher bewertet wird, als die EVU ohne Netz AG. Denn das Netz ist nicht nur Wertbestandteil der Bahnleistungsproduktion, sondern auch ein erheblicher Risikofaktor für die Anleger. Weiterhin muss bei einem vertikal integrierten Bahnunternehmen eine ausreichende Neutralität des Netzes für den Wettbewerb verschiedener EVU sichergestellt werden, was eine leistungsfähige Regulierungsbehörde voraussetzt, die möglicherweise häufig in das Geflecht der organisatorischen und finanziellen Beziehungen zwischen EVU und EIU einzugreifen hat. Zweitens wären bei einer Trennung von Netz und Transportleistung die Transportbereiche für den Kapitalmarkt überschaubarer und daher besser bezüglich des Risikos einzuschätzen. Drittens könnte der Anreiz bei den EVU höher werden, durch horizontale Geschäftserweiterungen Markterfolge zu erzielen. Beispiele sind komplette logistische Leistungsangebote im Güterverkehr oder Mehrwertdienste bei Station und Service. Viertens könnten sich bei Trennung von Netz und Transportleistung mehr Unternehmensanteile an die Börse bringen lassen, da die EVU zu 100% privatisiert werden könnten.

EVU werden nur dann Erfolge am Markt erzielen, wenn sie ihre Wunschfahrpläne im Rahmen einer diskriminierungsfreien Trassenvergabe weitgehend realisieren können.

Daher empfiehlt der Beirat, den EVU institutionelle Möglichkeiten der Mitwirkung bei Betrieb und Weiterentwicklung des Netzes zu schaffen.

Aber auch in Teilbereichen der Schieneninfrastruktur lässt sich mit privatem Kapital eine attraktivere Schieneninfrastruktur herstellen. Analog zum Straßennetz könnten regionale Netze ausgegliedert werden und in die Regie der Länder übergehen. Diese könnten die Regionalnetze an lokale Eisenbahnunternehmen verpachten oder Gesellschaften dafür gründen, um lokale Interessenten an der Bahn zu beteiligen. Die Loslösung von Standards der DB AG ermöglicht Kostensenkungen im Netz, ohne dass dadurch die Angebotsqualität verschlechtert wird. Zahlreiche Beispiele belegen dies. Eine Regionalisierung oder Privatisierung dieser Infrastruktur wird heute dadurch erschwert, dass dafür keine Bundeszuschüsse gewährt werden können.

5.3 Luftverkehr

Während sich die privatwirtschaftliche Gestaltung des Luftverkehrsbetriebs aufgrund der Charakteristik des Luftverkehrsmarktes durchgesetzt hat, wird die Finanzierung der Luftverkehrsinfrastruktur bisher überwiegend als Staatsaufgabe wahrgenommen.

Die Einbeziehung der öffentlichen Hand für die notwendigen Planungsverfahren und Regulierungsaufgaben (unter anderem: Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Slots und Abfertigungseinrichtungen) ist in jedem Falle erforderlich. Es stellt sich aber die Frage, ob die Finanzierungsaufgabe nicht größtenteils von privater Seite gelöst werden kann.

Flughäfen

Für die Finanzierung spezifischer Flughafenprojekte sind Betreibermodelle interessant, bei denen ein Investor zunächst die Baukosten übernimmt, für eine definierte Zeit die Betriebsrechte und die Einnahmen erhält und am Ende dieser Zeitspanne die Infrastruktur der öffentlichen Hand übereignet (z.B. Flughafen in Athen-Spata). Derartige Betreibermodelle befreien die öffentliche Hand von der Notwendigkeit, große Investitionssummen selbst aufzubringen. Allerdings werden in der Regel von den Investoren öffentliche Garantien zur Minimierung des Risikos gefordert.

Bei den großen Flughäfen übersteigen die Einnahmen der Flughafengesellschaften aus Mehrwertgeschäften (Geschäftsflächen, Parkhäuser, Business-Center) in der Regel solche aus Start- und Landegebühren. In der Summe sollten beide Einnahmequellen langfristig ausreichen, um die laufenden Kosten zu decken und das Kapital zu bedienen. Dies bedeutet, dass sich Anschubfinanzierungen der öffentlichen Hand für Flughafenanlagen auf die Anlaufphase beschränken und auf längere Sicht zurückgezahlt werden sollten.

Durch ein subventionsfinanziertes Überangebot an Regionalflughäfen können Marktverzerrungen im Luftverkehr entstehen. Billigfluggesellschaften üben zum Beispiel einen starken Druck auf die Flughafengesellschaften aus, die Gebühren niedrig zu halten oder andere finanzielle Vergünstigungen zu gewähren. Hier hat das Charleroi-Urteil des EuGH zwar eine Grenze gezogen, die aber immer noch Subventionierungen nicht ausschließt. Der Beirat ist der Auffassung, dass es bis auf Unterstützungen in der Anlaufphase von Flughäfen keine weiteren Subventionierungen geben sollte, weil die Nachfrage im Luftverkehr eine ausreichende Zahlungsbereitschaft aufweist, um die Kosten der Infrastruktur langfristig zu decken.

Wie das Beispiel des neuen Terminal 2 am Münchner Flughafen zeigt, bietet auch eine stärkere Integration der Nutzer in die investive Finanzierung der Flughafeninfrastruktur eine interessante Finanzierungsvariante.

Flugsicherung

Die Flugsicherung ist eine hoheitliche Aufgabe. Private Gesellschaften können mit der Durchführung der Aufgaben betraut werden. Die Kosten der Flugsicherung werden in voller Höhe mit Hilfe eines von EUROCONTROL entwickelten Umlageverfahrens von den Luftverkehrsgesellschaften getragen. Mit Hilfe einer zunehmenden Privatisierung von Aufgaben der Flugsicherung lässt sich erreichen, dass auch die Vorfinanzierung von Anlagen verstärkt von privaten Investoren übernommen wird.