

Gawel, Erik

**Article — Published Version**

## Private Finanzierung von Fernstraßen: Erfahrungen und Probleme

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Gawel, Erik (2005) : Private Finanzierung von Fernstraßen: Erfahrungen und Probleme, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 3, pp. 173-181, <https://doi.org/10.1007/s10273-005-0353-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42470>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Erik Gawel

# Private Finanzierung von Fernstraßen – Erfahrungen und Probleme

*Seit 1994 hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, Fernstraßen privat zu errichten und gegen eine Mautgebühr zu betreiben. Die bisherigen Erfahrungen sind ernüchternd. Warum ist Betreibermodellen bislang der Durchbruch nicht gelungen? Welche Hemmnisse lassen sich für ein privatwirtschaftliches Engagement identifizieren? Wie tragfähig sind Mautgebühren für die private Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur?*

Die Verfügbarkeit von qualitativ und quantitativ guten und vernetzten Verkehrswegen ist ein wichtiger Standortfaktor für Deutschland<sup>1</sup>. Straßen-transportwege bleiben auch in Zukunft in der ganzen Welt die dominante Form für den Transport von Gütern und Personen<sup>2</sup>. Wirtschaftswachstum und gestiegene gesellschaftliche Mobilitätsbedürfnisse führen dabei zu ständig wachsenden Ansprüchen an die Verkehrsinfrastruktur, wobei neben den reinen Erhaltungsbedarf zugleich ein wachsender Neu- und Ausbaubedarf tritt, wie der neue Bundesverkehrswegeplan 2003 ausweist<sup>3</sup>. Die Finanzierung der notwendigen Investitionen ist jedoch angesichts der aktuellen Kassenlage der öffentlichen Haushalte nicht gesichert, eine Besserung der Finanzsituation derzeit nicht absehbar. Es besteht die Gefahr, dass wichtige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur unterbleiben, wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungschancen vertan werden und Deutschland im internationalen Standortwettbewerb zurückfällt.

Politik, Verwaltung und Wissenschaft haben diese sich zuspitzende Problematik frühzeitig erkannt und deshalb die Privatfinanzierung auch für Bundesfernstraßen zum Gegenstand weiterführender Überlegungen gemacht<sup>4</sup>. Insbesondere die 1999 von der Bundesregierung einberufene „Pöllmann-Kommission“ sprach sich für eine stärkere Aktivierung privaten Kapitals aus. Erst jüngst bekräftigte Verkehrsminister Stolpe (SPD), dass Straßennutzer durch Privatisierungsmodelle beim Straßenbau stärker an den Kosten beteiligt werden müssen<sup>5</sup>. Die Bundesvereinigung Logistik (BVL) sprach sich sogar für eine generelle Straßenbenutzungsgebühr in Deutschland aus<sup>6</sup>. Auch einzelne Bundesländer planen eine Erweiterung der

rechtlichen Möglichkeiten für Public-Private-Partnership-Lösungen (PPP). Die Verkehrspolitik hat zwischenzeitlich wichtige Voraussetzungen für einen breiteren Einsatz von PPP-Lösungen geschaffen<sup>7</sup>.

## Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz

Mit dem Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz – FStrPrivFinG) vom 30. August 1994 (BGBl. I 1994, 2243), welches bereits 2001 novelliert wurde<sup>8</sup>, hat der Gesetzgeber erstmals in Deutschland die Übertragung der mit der Straßenbaulast verbundenen Rechte und Pflichten im Bereich der Bundesfernstraßen auf private Investoren ermöglicht („F-Modell“). Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz stellt somit die Grundlage für eine hoheitliche Gebührenerhebung bei den Nutzern von Verkehrsinfrastruktur und somit für eine Refinanzierung privaten Engagements bereit (§ 2 FStrPrivFinG).

Seit Erlass des Gesetzes ist eine Vielzahl von Projekten diskutiert worden. Die erste im Jahre 1994 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Zusammenarbeit mit den Ländern als Auftragsverwaltungen für die Bundesfernstraßen aufgestellte Liste enthielt immerhin 32 Vorschläge.

<sup>1</sup> Vgl. H. W. Alfen, H. Mayrzedt, H. Tegner: PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen – Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung, Weimar 2004, S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. A. Estache, M. Romero, J. Strong: The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads, World Bank Institute, Policy Research Working Paper 2387, Washington D.C. 2000, S. 2.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW): Bundesverkehrswegeplan 2003, Berlin 2003, S. 6.

<sup>4</sup> Vgl. H. Balhaus, A. Keppel: Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen nach dem Betreibermodell – Machbarkeitsstudien, in: Internationales Verkehrswesen, 2000, S. 258.

<sup>5</sup> Vgl. Handelsblatt: Stolpe löst Debatte um PKW-Maut aus, 17. Mai 2004, S. 4.

<sup>6</sup> Vgl. Financial Times Deutschland: Die Maut in Deutschland kommt – für Autofahrer, 16. Mai 2004, [www.ftd.de/pw/de/1084608589374.h tml?nv=hpm](http://www.ftd.de/pw/de/1084608589374.h tml?nv=hpm).

*Prof. Dr. habil. Erik Gawel, 41, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Frankfurt am Main und ist öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für Gebührenfragen.*

## VERKEHRSINFRASTRUKTUR

### Projekte nach dem Betreibermodell gemäß Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (F-Modell)

Bundesland	Projekt	Länge km	Geschätzte Baukosten in Mio. Euro	Sachstand
Realisiert				
Mecklenburg -Vorpommern	B 103; Warnowquerung Rostock	4,0	215	Konzessionsnehmer Bouygues; Verkehrsfreigabe September 2003
Im Bau				
Schleswig-Holstein	B 75/B 104: Tunnelneubau Travequerung Lübeck (Ersatz Herrenbrücke)	0,8	141	Konzessionsnehmer Konsortium Hochtief/Bilfinger-Berger; Baubeginn 15.10.2001; Fertigstellung Mitte 2005
Geplant				
Baden-Württemberg	A 8: AS Mühlhausen - AS Hohenstadt (neu), Albaufstieg	8,0	348	Zustimmung des Landeskabinetts
Schleswig-Holstein, Niedersachsen	A 20: Elbequerung nord-westlich Hamburg	9,0	511	Machbarkeitsuntersuchung liegt für Teilvariante vor; Elbquerung bei Glückstadt zwischen Schleswig-Holstein/ Niedersachsen und Hamburg abgestimmt
Nordrhein-Westfalen	A 52: Verbindung der A 40 mit der A 42 (Essen)	8,7	377	Machbarkeitsuntersuchung in Arbeit
Berlin	A 100: AD Neukölln - AS Landsberger Allee	8,7	809	Machbarkeitsuntersuchung in der Abschlussphase
Bremen	A 281: Weserquerung	4,4	237	Machbarkeitsuntersuchung positiv; Tunnellösung vorgesehen; gemeinsame Erklärung Bund/Land; Fertigstellung 2010
Bayern	B 21: Kirchholtunnel Bad Reichenhall	3,7	77	Machbarkeitsuntersuchung in der Abschlussphase
Rheinland-Pfalz	B 50n: Hochmoselübergang Wittlich/Bernkastel	6,1	120	Präqualifikation am 26.2.2003 wegen anhängiger Klage vorerst aufgehoben; Fertigstellung 2009
Gescheitert				
Mecklenburg-Vorpommern	B 96n: Strelasundquerung zur Insel Rügen			Ausschreibung F-Modell am 29.4.2003 aufgehoben, da kein prüf- und verwertbares Angebot abgegeben worden ist

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Die entsprechend durchgeführten technischen und ökonomischen Betrachtungen dieser Projekte führten dazu, dass sich diese Zahl im Jahr 1997 dann auf insgesamt 17 Projekte reduzierte. Die Projektliste aus dem Jahr 2004 hingegen beinhaltet lediglich noch sieben Projekte, für die die entsprechenden Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind oder die sich bereits in der Umsetzung befinden, aber noch nicht fertig gestellt wurden. Lediglich für zwei Projekte, „Warnowquerung“ und „Travequerung“, wurden Konzessionsverträge unterschrieben. Die Warnowquerung ist mit Ihrer Fertigstellung im Jahre 2003 das bisher einzige realisierte Projekte nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz.

#### Nur zehn Projekte ausgewählt

Obwohl Politik und Verwaltung erkannt haben, dass in Zeiten leerer öffentlicher Kassen alternative Finanzierungsmöglichkeiten genutzt werden müssen, sind damit bislang lediglich zehn Projekte (einschließlich der

bereits gescheiterten Strelasundquerung) durch das Bundesverkehrsministerium und die zuständigen Länderministerien für die Durchführung auf der Grundlage dieses Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes ausgewählt worden (vgl. Tabelle)<sup>9</sup>. Die Praxis zeigt daher, dass ungeachtet der nunmehr zehnjährigen Rechtskraft des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes noch kein Durchbruch im Bereich der privaten Infrastrukturfinanzierung gelungen ist.

Mit der Einführung der streckenbezogenen Lkw-Maut wird andererseits das so genannte A-Modell<sup>10</sup> möglich werden. Dabei werden der Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, die Erhaltung und der Betrieb aller Fahrstreifen sowie die Finanzierung an Private übertragen. Das private Unternehmen erhält einen Konzessionsvertrag mit der Laufzeit von 30 Jahren,

<sup>7</sup> Ein erster Versuch, bei bislang immerhin 27 Bundesfernstraßenmaßnahmen mit 2,6 Mrd. Euro Bauvolumen, privates Kapital zur Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur zu nutzen, um Projekte schneller beginnen zu können, war die so genannte „Vorfinanzierung“. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Privatfinanzierung/Privatisierung von Bundesfernstraßen: Sachstand und Perspektiven, Bonn 1997. Mangels nachhaltiger Haushaltsentlastungen wurde das Modell inzwischen wieder eingestellt.

<sup>8</sup> Ziel des am 6. September 2002 in Kraft getretenen Fernstraßenbauprivatfinanzierungsänderungsgesetzes (BGBl. 2002 I, S. 3442) ist die Schaffung eines höheren Maßes an Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit im Vergleich zur bisherigen Rechtslage für alle Betroffenen (Verkehrsteilnehmer, Konzessionsnehmer und Konzessionsgeber) durch einige Klarstellungen und Konkretisierungen. Siehe Deutscher Bundestag: Straßenbaubericht 2002, BT-Drucksache 15/265, Berlin 2002, S. 15.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, [www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstraßen-739.htm](http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstraßen-739.htm) [Stand: 28.7.2004].

<sup>10</sup> A wie „Ausbau-Modell“.

innerhalb dessen es die Strecke zu betreiben und zu unterhalten hat. Nach Ablauf der Konzessionslaufzeit fällt das Bauwerk in einem vorher definierten Zustand an die öffentliche Hand zurück. Die Refinanzierung erfolgt ausschließlich aus dem jeweiligen Mautaufkommen von schweren Lkw sowie durch eine staatliche Anschubfinanzierung, die auf ca. 50% der sonst üblichen Baukosten festgelegt werden soll. Die Lkw-Maut errechnet sich in Abhängigkeit vom späteren Verkehrsaufkommen in Höhe von 12,4 Cent pro gefahrenem Kilometer. Bislang sind zwölf Projekte mit einer Gesamtlänge von 523 km für einen Ausbau vorgesehen<sup>11</sup>.

A- und F-Modelle zeichnen sich durch einige Gemeinsamkeiten aus: Die Infrastrukturverantwortung des Bundes und der Länder bleibt durch die Betreibermodelle unberührt. Ferner können die Betreibermodell-Projekte nur im Einvernehmen mit den Ländern durchgeführt werden. Darüber hinaus sollen sie nur einen vergleichsweise geringen Anteil des Gesamtnetzes der Bundesfernstraßen umfassen. Der Fortbestand der Auftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 Grundgesetz ist grundsätzlich gewährleistet. Bei beiden Modellen ist eine zeitliche Befristung der Konzession vorgesehen<sup>12</sup>. Die Einführung des A-Modells ist unabhängig vom Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist, dass beim F-Modell der Betreiber der Strecke selbst die Maut erhebt und das eingezogene Gebührenaufkommen als Gegenleistung für Bau und Betrieb der Strecke einbehält.

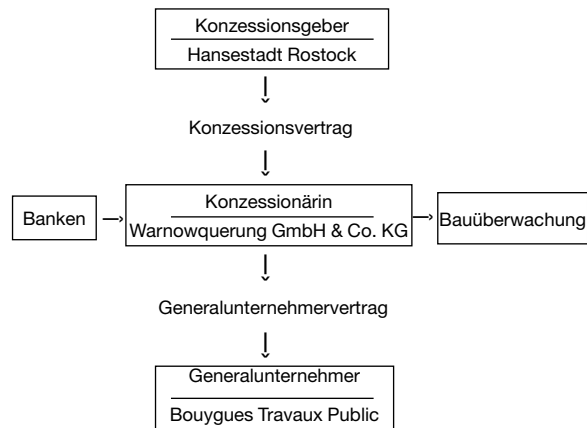
### Praktische Umsetzung

Die Warnowquerung in Rostock ist das erste in Deutschland nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz realisierte Betreibermodell („F-Modell“). Sie hat bei Inbetriebnahme am 12. September 2003 die bestehende Fährverbindung Rostock – Warnemünde ersetzt<sup>13</sup>. Im Jahr 1992 wurde die Warnowquerung in den Bundesverkehrswegeplan als „weiterer Bedarf“ aufgenommen. Am 18. Oktober 1995 beschloss die Rostocker Bürgerschaft die Realisierung der Warnowquerung als Betreibermodell auf der Grundlage der Baukonzession. Die Ausschreibung erfolgte beschränkt nach einem öffentlichen Teilnehmerwettbewerb (VOB/A). Der zukünftige Konzessionsnehmer wurde mittels eines Ideenwettbewerbs sehr

<sup>11</sup> Zu einer ausführlichen Darstellung des A-Modells siehe Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, [www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm](http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm).

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, [www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm](http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm).

### Projektstruktur Warnowquerung



Quelle: Warnowquerung GmbH & Co. KG.

früh in das Projekt eingebunden. Im Juli 1996 erfolgte die Unterzeichnung des Konzessionsvertrages mit dem französischen Baukonzern Bouygues, in dem der Projektgesellschaft der Bau, der Betrieb und die Finanzierung des Tunnels über einen Zeitraum von 30 Jahren übertragen wurde (vgl. Abbildung).

Insgesamt wurden 215 Mio. Euro eingebracht: 20% der Investitionssumme als Eigenkapital von den Sponsoren in die Projektgesellschaft, 68% wurden von Banken im Rahmen einer Projektfinanzierung bereitgestellt und die restlichen 12% sind öffentliche Zuschüsse. Im Oktober 1999 erfolgte der Planfeststellungsbeschluss, zwei Monate später stand die Finanzierungszusage der beteiligten Banken. Im September 2003 wurde die Warnowquerung in Betrieb genommen; bereits im Juni 2003 wurde dazu die Verordnung für die Benutzung des Warnowtunnels erlassen<sup>14</sup>. Der so genannte Heimfall des Projekts nach Ablauf der Konzessionszeit im Jahr 2033 erfolgt zum Zeitwert.

### Neuland bei der Risikoallokation

In Bezug auf die Risikoallokation zwischen den einzelnen Projektbeteiligten wurde Neuland beschritten, da Erfahrungen mit dem BOT-Modell (build-operate-transfer) in Deutschland nicht vorlagen. Da die Ausschreibung mittels Ideenwettbewerb erfolgte, trug die

<sup>13</sup> Vgl. Warnowquerung GmbH & Co. KG: [www.warnowquerung.de](http://www.warnowquerung.de); M. Wolter: BOT im Bauwesen – Grundlagen, Risikomanagement, Praxisbeispiele, Heidelberg 2004, S. 71 ff.; H. W. Alfén: Privatfinanzierung aus Sicht der Industrie/Wirtschaft am Beispiel der Travequerung, in: Straße + Autobahn 2001, S. 427 ff.; sowie H. J. Ewers, H. Tegner: Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland – Eine ökonomische Analyse des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG), Berlin 2000, S. 40.

<sup>14</sup> Siehe Verordnung für die Benutzung des Warnowtunnels (WarnowMautHV) vom 11. Juni 2003, BGBl I Nr. 24, S. 835.

Projektgesellschaft ein hohes Genehmigungsrisiko, da es im Planfeststellungsverfahren zu nicht vorhersehbaren Auflagen und damit zu Kostensteigerungen kommen konnte. Zum Recht der Mauterhebung forderte die Projektgesellschaft eine Garantie vom Konzessionsgeber, bei einer Unterbrechung der Mauterhebung aus Rechtsgründen oder Gründen höherer Gewalt eine Verlängerung der Konzession zu erhalten. Für die Festsetzung der Maut wird für die ersten drei Jahre von einer für das Projekt erstellten Verkehrsprognose ausgegangen. Danach findet jährlich eine Überprüfung der Maut statt. In die anrechenbaren Kosten gehen alle Kosten für Bau, Erhaltung und Betrieb ein. Hierin enthalten sind auch die jeweiligen Finanzierungskosten. Das Risiko der Unterschreitung der prognostizierten Verkehrsmenge trägt die Projektgesellschaft. Treten Risiken höherer Gewalt oder unvorhersehbare, von niemandem zu vertretende Umstände ein, wird sich die Stadt Rostock zu 50% bzw. zu maximal 10,26 Mio. Euro an den Kosten daraus beteiligen. Vorher muss jedoch geklärt sein, ob es eine andere dem Konzessionär zumutbare Lösung wie z.B. die Erhöhung der Maut oder Verlängerung der Konzessionszeit gibt.

In den Ausschreibungsunterlagen waren Angaben zum prognostizierten Verkehr zu finden, die vom Konzessionsgeber jedoch nicht garantiert wurden. Des Weiteren machte die Stadt keine Zusage, dass während der Projektlaufzeit keine mit der Warnowquerung konkurrierenden Verkehrswege geplant würden. Die Projektgesellschaft wird lediglich angehört, wenn derartige Planungen eingeleitet werden. Es besteht für die Projektgesellschaft demnach ein hohes Auslastungsrisiko.

Gemäß § 2 Abs. 1 FStrPrivFinG hat die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern am 11.6.2003 die für dieses Projekt zukünftige Mauthöhenverordnung im Rahmen einer Rechtsverordnung beschlossen. Die Maut beträgt nach der Warnow-Tunnel-Mauthöhenverordnung (WarnowMautHV) zwischen 2,00 und 2,50 Euro. Die Verordnung ist zunächst auf drei Jahre festgeschrieben und wird anschließend in Abhängigkeit vom Verkehrsaufkommen neu festgelegt.

In sehr frühen Gutachten, die den Tunnelbau begründet hatten, ging man in der Verkehrsprognose von

bis zu 35 000 Fahrzeugen pro Tag aus. Diese Prognose wurde von den Betreibern aber vor der Eröffnung auf 13 000 Fahrzeuge reduziert, doch auch diese Erwartungen konnten nach dem mittlerweile mehr als einjährigen Betrieb bei weitem nicht gehalten werden, sind es doch lediglich im Schnitt 6800 Autos, die die Doppelröhre des Warnowtunnels durchqueren<sup>15</sup>. Sollte das Verkehrsaufkommen weiterhin so niedrig bleiben, so ist mit Mauterhöhungen im Jahre 2006 zu rechnen, damit die Betreibergesellschaft kostendeckend arbeiten kann. Ob dies allerdings zu einer Akzeptanzerhöhung bei der Bevölkerung führen wird, darf bezweifelt werden. Vielmehr dürfte eine für kostendeckende Gebühren typische Abwärtsspirale der Nachfrage bei steigenden Preisen die Folge sein.

Kostendeckung scheitert so, wenn nicht bereits am strukturell zu geringen Verkehrsaufkommen, spätestens an den Restriktionen des Gebührenrechts. Anders als im kommunalen Bereich mit Anschluss- und Benutzungszwang und geringer Preiselastizität der Nachfrage „passt“ nämlich das Gebühreninstrument auf ein wettbewerbliches Nachfragesegment nicht<sup>16</sup>: Denn anders als im Kommunalbereich handelt es sich hierbei nicht um eine Zwangsrefinanzierung für eine praktisch risikolose Investition in ein Monopolangebot, sondern vielmehr um die private Übernahme erheblicher Markterfolgsrisiken und Bewährung im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern und -strecken.

### Die Travequerung in Lübeck

Die Travequerung<sup>17</sup> in Lübeck (auch als „Lübecker Herrentunnel“ bezeichnet) wird ebenfalls auf der Grundlage des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz von 1994 realisiert. Der Herrentunnel ersetzt eine nach geltenden Standards baufällige Klappbrücke, die mehrmals täglich den Verkehr blockiert, wenn sie für die Durchfahrt von Schiffen geöffnet wird. Die Stadt Lübeck hat das Vorhaben, ebenfalls wie bei der Warnowquerung, durch einen Ideenwettbewerb im Jahre 1998 europaweit ausgeschrieben. Bereits im Jahre 1999 konnte ein Konzessionsvertrag mit den deutschen Baukonzernen HOCHTIEF und Bilfinger & Berger unterschrieben werden. Die Investitionssumme für den so genannten „Herrentunnel“ von 141 Mio. Euro wurde zu 55% durch öffentliche Zuschüsse bereitgestellt. Der für F-Modelle ungewöhnlich hohe Zuschuss wird mit besonderen Verpflichtungen des Bundes bei

<sup>15</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung: Private Straßenbetreiber über Auslastung enttäuscht – Warnowtunnel in Rostock weit hinter den Erwartungen, 14.9.2004, S. 6.

<sup>16</sup> Hierzu eingehend E. GaweI, Chr. Schmidt: Finanzwissenschaftliche Probleme der Gebührenfinanzierung privater Verkehrsinfrastrukturprojekte nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG), Berlin 2005.

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch M. Wolter, a.a.O., S. 73 ff.; H. W. Alfen, D. Knop: Durchbruch bei Betreibermodellen in Deutschland, in: Bauingenieur, H. 1, 2000, S. 7 ff.; H. J. Ewers, H. Tegner, a.a.O.; S. 42, sowie A. Keppel, S. Hinrichs: Betreibermodelle im Rahmen des FStrPrivFinG – Regelungen, Sachstand, Perspektiven, in: Internationales Verkehrswesen, H. 6, 2000, S. 258 ff.

diesem Projekt begründet. Auch das Planfeststellungsverfahren, das für den Konzessionsnehmer ein großes Risiko darstellt, konnte zügig abgeschlossen werden. Das Projekt befindet sich derzeit in der Erstellungsphase. Mit Eröffnung, die für 2005 geplant ist, beginnt die 30-jährige Konzessionslaufzeit und der Rückbau der Klappbrücke.

### Die gescheiterte Strelasundquerung

Parallel zum seit 1936 existierenden Rügendamm von Stralsund zur Insel Rügen sollte Deutschlands längste Brücke mit 2800 Metern durch private Investoren nach dem F-Modell gebaut werden. Im Jahr 1999 begann die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) als Projektverantwortliche die Planung des Projektes. Der Planfeststellungsbeschluss zu diesem Projekt lag im Januar 2002 vor. Bevor dieser Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig wurde, war das Projekt jedoch durch zahlreiche Klagen erschwert worden. Zudem wurde nach diesem Verfahren gegen die geplante seilverspannte Brücke im Bereich des Ziegelgrabens wegen des Vogelschlagrisikos im Rahmen des nordischen Vogelzuges und der Austauschbeziehungen zwischen den geschützten Vogelschutz- und Flora-Fauna-Habitat-Gebieten, die westlich und östlich der 2. Strelasundquerung liegen, bei der Europäischen Union Beschwerde eingelegt<sup>18</sup>. Das Ausschreibungsverfahren für die Vergabe einer Konzession für die 2. Strelasundquerung wurde dann im April 2003 offiziell aufgehoben, da von den sieben Bewerbern keine „ausschreibungskonformen“ Angebote abgegeben wurden<sup>19</sup>. Einer der Mitbieter, die STRABAG Beteiligungs AG, behauptet allerdings, ein ausschreibungskonformes Angebot abgegeben zu haben, und dass das Projekt „seitens der Bundesregierung bewusst blockiert wird“<sup>20</sup>.

Das Scheitern des Projektes geht auf eine Vielzahl von Ursachen zurück, die keineswegs alle oder wesentlich im Vergaberecht wurzeln. Insbesondere spielt hier eine Rolle, dass die Alt-Brücke für Pkw auch zukünftig als kostenfreie Alternative zur Verfügung stehen sollte. Damit war die betriebswirtschaftliche Rentabilität des Projektes innerhalb der von der öf-

fentlichen Hand vorgegebenen Rahmenbedingungen nicht mehr gegeben. Die Vorgabe zur Errichtung einer relativ teuren Pylonbrücke belastete zusätzlich die Rentabilität des Projektes. Weiterhin verbot das angewandte Vergabeverfahren einen Verhandlungsprozess zwischen der öffentlichen Hand und den Bietern, in welchem entscheidende Parameter des Projektes hätten angepasst werden können, um eine betriebswirtschaftliche Rentabilität zu erreichen<sup>21</sup>. Die Bauwirtschaft kritisierte zudem, dass die Baukosten von den staatlichen Planern um ein Drittel zu niedrig angesetzt worden ist und die Verkehrsprognose um 10% zu hoch veranschlagt wurde<sup>22</sup>. Auch wurden die Vorgaben des Gebührenrechts für die Mautpreisgestaltung als kritisch eingeschätzt<sup>23</sup>.

Bei der Strelasundquerung sah das beteiligte Bundesland Mecklenburg-Vorpommern jedoch auch Vorteile in einem Scheitern des Projektes, da es sich dadurch eine vollständig öffentliche Finanzierung der zweiten Brücke und den Verzicht auf die Erhebung von Mautgebühren erhoffte. Der dort zuständige Verkehrsminister Otto Ebnet (SPD) erklärte jüngst, dass er sich eigentlich seit 1998 für eine Mautfreiheit bei diesem Projekt eingesetzt hatte<sup>24</sup>. Eine Forderung seitens der Landesregierung war auch, dass man die ortsansässigen Pendler sowie Touristen nicht mit zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontieren wollte<sup>25</sup>.

Von weiteren Planungen, die Strelasundquerung erneut für die privatwirtschaftliche Realisierung auszuscheiden und eine Konzession an die Privatwirtschaft im Rahmen des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes zu erteilen, hat man mittlerweile Abstand genommen. Nach Beseitigung sämtlicher planungsrechtlicher Hindernisse wird das Bauwerk nun doch aus öffentlichen Mitteln errichtet.

### Lehren aus zehn Jahren Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz

Die privatwirtschaftlichen Unternehmen sehen sich derzeit wegen der politischen Unsicherheit gezwungen, ihr Engagement bei den F-Modellen aufgrund der hohen Entwicklungskosten zu überdenken. Alleine der Rückzug des Bundes aus der privatwirtschaftlichen Realisierung der Strelasundquerung hat die sieben Bewerber von Seiten der Bauwirtschaft zwischen ein- und zwei Millionen Euro gekostet<sup>26</sup>. Das Schei-

<sup>18</sup> Vgl. DEGES: DEGES Report 2003, Berlin 2003.

<sup>19</sup> Vgl. DEGES, a.a.O.

<sup>20</sup> Vgl. Th. Birtel: Rede zur Hauptversammlung der STRABAG Beteiligungs AG am 25. Juni 2003, [www.strabag.de/rede2003.htm](http://www.strabag.de/rede2003.htm).

<sup>21</sup> Vgl. Th. Beckers, Chr. von Hirschhausen: Konzessionsmodelle für Fernstraßen in Deutschland: Eine ökonomische Analyse der Risikoallokation beim F- und A-Modell, Berlin 2003, S. 6 f.

<sup>22</sup> Vgl. RP-Online: Grünes Licht für Deutschlands größte Brücke, 28. Juli 2004, [www.rp-online.de/public/druckversion/nachrichten/auto/56191](http://www.rp-online.de/public/druckversion/nachrichten/auto/56191).

<sup>23</sup> Vgl. E. Gaweł, Chr. Schmidt, a.a.O.

<sup>24</sup> Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Plenarprotokoll 4/12 vom 9.4.2003, Schwerin 2003, S. 471 ff.

<sup>25</sup> Vgl. ebenda, S. 471 ff.

<sup>26</sup> Vgl. RP-Online, a.a.O.

tern dieses Projektes hat darüber hinaus erhebliche Signalwirkung.

Aufgrund der leeren Kassen der öffentlichen Hand müssen in Deutschland aber privatwirtschaftliche Lösungen zunehmen. Dabei kann es letztlich nicht nur bei den durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz sehr restriktiv definierten „Betreibermodellen“ bleiben. Problematisch ist, dass das Gesetz lediglich auf Ingenieurbauwerke wie z.B. Tunnel, Brücken, Gebirgspässe beschränkt ist. Das Gesetz muss vielmehr auf den Neu- bzw. Ausbau von Teilstrecken und Teilnetzen erweitert werden<sup>27</sup>. Ein erweitertes F-Modell würde die Möglichkeit schaffen, langjährige Engpässe zu beseitigen sowie lang geplante Lückenschlüsse im Autobahnnetz zu realisieren<sup>28</sup>.

### Erweiterung des Gesetzes notwendig

Die erfolgreiche Umsetzung der F-Modelle kann nur gelingen, wenn marktreife Projekte auf den Weg gebracht, die gegenseitigen taktischen Blockaden zwischen Bund und Ländern sowie den zuständigen Ressorts beendet und die Projekte von breiter Akzeptanz getragen und auch in Form eines Betreibermodells nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz gewollt werden. Entscheidend ist eine verbesserte Projektauswahl nach dem Grundsatz, dass privates Kapital vorrangig für Projekte mit vordringlichem Bedarf und hohem Erlöspotential herangezogen werden sollte. Dagegen sollten Vorhaben mit hoher (regional-) politischer Bedeutung aus dem Haushalt finanziert werden. Eine ausreichend hohe Anzahl von Projekten ermöglicht zudem, die Kosten bei der Anwendung vorgegebener Modelle zu verringern<sup>29</sup>.

Auch stößt der Finanzierungs-Hebel der Gebühr an grundsätzliche Schranken. Neben der Sicherung aller verfassungsrechtlich zulässigen Gebührengestaltungsspielräume für die Konzessionäre ist daher auch eine Aufgabe des Gebührenmodells zugunsten einer regulierten Preisfestlegung des Betreibers denkbar, die erhebliche zusätzliche Finanzierungsspielräume sichert und damit Projekte rentabel macht, die im jetzigen Gebührensystem scheitern müssen<sup>30</sup>.

Eine systematische Auswertung der ersten Erfahrungen mit den Betreibermodellen nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz<sup>31</sup> macht deutlich, dass die gegenwärtige Modellstruktur noch vielfach unausgereift ist. Auch die Novelle des Fernstraßen-

bauprivatfinanzierungsgesetzes von 2001 hat dies nicht grundlegend ändern können. Hemmnisse werden dabei auf drei Ebenen sichtbar:

- Institutionelle Hemmnisse zeigen Schwachstellen im Projektierungsprozess, etwa bei der Machbarkeitsuntersuchung und im Vergabeverfahren, die die Risiken für die Privaten zum Teil unnötig erhöhen,
- ökonomische Hemmnisse lassen die Risikoallokation durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, insbesondere die Allokation des Verkehrsmengenrisikos, fragwürdig erscheinen, und werden durch Restriktionen des Gebührenrechts für eine auskömmliche Entgeltgestaltung verschärft,
- polit-ökonomische Hemmnisse schließlich manifestieren sich in der mangelnden Zahlungsbereitschaft der Nutzer für öffentliche Güter der Verkehrsinfrastruktur und entsprechend zurückhaltend operierenden Politiker, die eine offene Gebührenfinanzierung von Verkehrsstrecken scheuen.

### Institutionelle Hemmnisse

Voraussetzung für die Ausschreibung eines Projektes im Rahmen des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz ist eine positiv beschiedene Machbarkeitsuntersuchung. Diese soll den Nachweis erbringen, dass ein Projekt die notwendigen Voraussetzungen mitbringt, um rentabel durchgeführt zu werden<sup>32</sup>. Maßgebliche Gesichtspunkte sind hierbei die Gesamtkosten eines Projektes, die die Entwicklungskosten, Baukosten, aber auch die Betriebskosten eines Objekts umfassen<sup>33</sup>, sowie die Prognose des Verkehrsaufkommens. Eine mangelhafte Untersuchung des Projektes im Vorfeld ist häufig Grund für das Scheitern von Betreibermodellen und ist gleichbedeutend mit einer nachfolgenden Belastung öffentlicher Haushalte<sup>34</sup>.

Mit der Durchführung eines Betreibermodells im Rahmen der F-Modelle ist zudem der Abschluss eines Konzessionsvertrags verbunden, in dem die Rechte und Pflichten zwischen dem Konzessionsgeber und der Projektgesellschaft als Konzessionsnehmer geregelt werden. Für Betreibermodelle sind grundsätz-

<sup>27</sup> Vgl. H. W. Alfen, D. Knop, a.a.O., S. 13; H. W. Alfen, H. Mayrzedt, H. Tegner, a.a.O., S. 60; Bayerische Bauindustrie: Dem Staat geht die Luft aus! Infrastruktur braucht Privatfinanzierung, [www.bauindustrie-bayern.de/Privatfinanzierung/g2109wolff.htm](http://www.bauindustrie-bayern.de/Privatfinanzierung/g2109wolff.htm).

<sup>28</sup> Vgl. H. W. Alfen, H. Mayrzedt, H. Tegner, a.a.O., S. 68.

<sup>29</sup> Vgl. FAZ: Die Chancen privater Betreibermodelle werden nicht genutzt, 3. März 2004, S. 15.

<sup>30</sup> Hierzu eingehend E. Gawel, Chr. Schmidt, a.a.O.

<sup>31</sup> Dazu im Einzelnen E. Gawel, Chr. Schmidt, a.a.O.

<sup>32</sup> Vgl. A. Koppel: Betreibermodelle für die Bundesfernstraßen in Deutschland, in: Straße und Autobahn 2003, S. 62.

<sup>33</sup> Vgl. G. Fisher, S. Babbar: Private Financing of Toll Roads, RMC Discussion Paper Series 117, Washington, D.C., 1996, S. 3.

<sup>34</sup> Vgl. S. Trusiewytsch: Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur, Berlin 1999, S. 136.

lich zwei Varianten möglich, die sich hinsichtlich des Zeitpunkts der Konzessionsvergabe und des Umfangs der auf die Privaten übertragenen Aufgaben unterscheiden. Bei der „konventionellen Vergabe“ führt die Straßenbauverwaltung wie bisher bei öffentlicher Finanzierung die üblichen Vorarbeiten im Bereich der Planung des Straßenprojekts bis zum Planfeststellungsbeschluss durch, während beim so genannten „Ideenwettbewerb“ die Aktivitäten der Straßenbauverwaltung auf erste Voruntersuchungen beschränkt bleiben<sup>35</sup>. Hier übernimmt der spätere Konzessionsnehmer auch die Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens. Der Ideenwettbewerb bietet auf der anderen Seite aber den Vorteil, dass der Private früh sein Wissen einbringen kann und somit gezielt Einfluss auf die Gestaltung der Betriebsphase und damit die Gesamtkosten des Projektes nehmen kann<sup>36</sup>. Zudem kann bei diesem Verfahren der Vorschlag für eine private Fernstraßenprojektentwicklung sowohl von öffentlicher Stelle als auch vom Privaten selbst kommen<sup>37</sup>.

Beim Scheitern der Strelasundquerung wurde das konventionelle Vergabeverfahren angewandt, das einen Verhandlungsprozess zwischen öffentlicher Hand und den Bietern verbot. Durch Einräumen einer entsprechenden Verhandlungsoption wäre es unter Umständen möglich gewesen, die betriebswirtschaftliche Rentabilität des Projekts sicherzustellen. Ein Indiz für eine effizientere Lösung scheint das Verfahren des Ideenwettbewerbs darzustellen, geht man von den bisherigen Erfahrungen der Warnowquerung und Travequerung aus, die nach diesem Verfahren realisiert wurden bzw. realisiert werden. Aus diesem Grunde wird auch derzeit im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen geprüft, ob die Anwendung eines neuen so genannten „strukturierten Verhandlungsverfahrens“ möglich ist. Dieses dürfte

der Komplexität und dem vermehrten Abstimmungs- und Verhandlungsbedarf im Vergabeverfahren besser Rechnung tragen, da es Nachverhandlungen möglich macht.

### Ökonomische Hemmnisse

Mit der Bereitstellung von öffentlicher Verkehrsinfrastruktur sind zahlreiche Risiken verbunden. Dies sind vor allem mögliche Planungs-, Bau- und Entwicklungs- sowie Betriebs- und Unterhaltungsrisiken<sup>38</sup>. Die Bedeutung der einzelnen Risiken ist stark abhängig vom jeweiligen Bauvorhaben. Aus ökonomischer Sicht kommt bei privatwirtschaftlichen Projekten dem Aspekt der Risikozuweisung eine entscheidende Bedeutung zu, also der Frage, wer die (Kosten-) Konsequenzen aus dem Eintritt von Risiken zu tragen hat (Risikoallokation)<sup>39</sup>. Während bei der konventionellen Realisierung – Planung durch das Bauamt, Vergabe der Bauleistung, Betrieb durch die Ämter, Finanzierung durch die öffentliche Hand – alle Projektrisiken bei der öffentlichen Hand verbleiben, ermöglicht es die privatwirtschaftliche Realisierung, Risiken auf Private zu übertragen. Aus Sicht der Privaten ist der Einstieg in den privat finanzierten Straßenbau dadurch mit erheblichen Risiken verbunden, weil Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur privates Kapital langfristig, in einem unsicheren Umfeld und zu einem großen Teil irreversibel binden<sup>40</sup>.

Für den Projekterfolg nach dem Betreibermodell ist es mitentscheidend, dass die Risiken erkannt, dem richtigen Akteur zugewiesen und soweit wie möglich abgesichert werden<sup>41</sup>. Risikorealisation bedeutet volkswirtschaftliche Kosten. Dem Ziel einer kostenminimalen Projekt-Realisierung entspricht es daher, sich darum zu bemühen, die Risiken durch eine „optimale“ Risikoallokation zu begrenzen. Die ökonomische Grundregel eines effizienten Risikomanagements lautet, dass die Allokation der Risiken so erfolgen soll, dass derjenige bestimmte Risiken übernimmt, der sie am besten steuern und damit vermeiden kann<sup>42</sup>. Dementsprechend sollte die öffentliche Hand „globale“, allgemeine Risiken, die außerhalb der Einflussosphäre von Privaten liegen, tragen und die Privaten „elementare“, auf das Projekt bezogenen Risiken<sup>43</sup>. Zu den

<sup>35</sup> Vgl. A. Keppel, S. Hinrichs, a.a.O., S. 261 f.

<sup>36</sup> Vgl. M. Wolter, a.a.O., S. 24.

<sup>37</sup> Vgl. Th. Benz: Projektentwicklung von Fernstraßen durch Private unter Berücksichtigung von Ingenieurbauwerken, Berlin 2000, S. 59.

<sup>38</sup> Vgl. D. Jacob: Privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Hochbauvorhaben (einschließlich Betrieb) durch mittelständische Unternehmen in Niedersachsen – Kurzfassung, Freiberg 2002, S. 7.

<sup>39</sup> Unter Risikoallokation wird die Festlegung verstanden, „auf wessen Vermögens- bzw. Wohlfahrtsposition sich ein durch eine risikobehaftete Größe beeinflusster Zahlungsstrom auswirken soll. Im Rahmen der Allokation von Kostenrisiken wird festgelegt, nach welcher Regel der Konzessionär für seine Leistung kompensiert und somit welche Entlohnungsregel angewandt wird.“ (Th. Beckers, Chr. von Hirschhausen, a.a.O., S. 10.)

<sup>40</sup> Vgl. M. Schulte-Althoff: Projektfinanzierung. Ein kooperatives Finanzierungsverfahren aus Sicht der Anreiz-Beitrags-Theorie und der Neuen Institutionenökonomik, Münster 1992, S. 235 f.

<sup>41</sup> Vgl. H. W. Alfen: Privatfinanzierung aus Sicht der Industrie/Wirtschaft am Beispiel der Travequerung, in: Straße + Autobahn 2001, S. 430; Th. Beckers, Chr. von Hirschhausen: Privatisierung der Bundesautobahnen über Konzessionsmodelle – Alternative Konzepte, offene Fragen und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, Berlin 2003, S. 28, und H. J. Ewers, H. Tegner, a.a.O., S. 45.

<sup>42</sup> Vgl. D. Jacob, a.a.O., S. 7.

<sup>43</sup> Vgl. H. W. Alfen, H. Mayrzedt, H. Tegner, a.a.O., S. 13. Vgl. D. Jacob, B. Kochendörfer: Private Finanzierung öffentlicher Bauinvestitionen – ein EU-Vergleich, Berlin 2000, S. 59.



globalen Risiken zählen Unsicherheiten im politischen, rechtlichen und gesamtwirtschaftlichen Datenkranz oder Umweltrisiken; elementare Risiken verkörpern dagegen Bau-, Betriebs-, Finanzierungs- und Ertragsrisiken. Der Risikotransfer ist der Schlüssel zur Erzielung hoher Projekt-Effizienz.

Eines der strategisch bedeutendsten Risiken ist das so genannte Verkehrsmengenrisiko, d.h. die Frage, in welchem Ausmaß bemaute Verkehrsleistungen tatsächlich nachgefragt werden. Als Träger dieses Risikos kommen grundsätzlich drei Akteure in Betracht:

- Die öffentliche Hand, die bei Ausbleiben einer ausreichenden Nachfrage die erforderliche Deckung aus Steuermitteln zuschießt;
- der private Betreiber, der eine unzureichende Inanspruchnahme seines Verkehrsabschnitts mit Verlusten und Aufzehrung des haftenden Eigenkapitals „bezahlt“;
- schließlich die Nutzer, die eine mangelnde Inanspruchnahme des Mautabschnitts durch entsprechend steigende Gebührensätze ausgleichen, um Kostendeckung herzustellen.

Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz implementiert mit dem Gebührenhebel zur Finanzierung der Projekte und der darüber hoheitlich vermittelten Kostendeckungs- und Gewinngarantie für den Betreiber zunächst eine Risikozuweisung an die Nutzer. Reicht das tatsächliche Gebührenaufkommen nicht aus, um die gesetzlichen Ansprüche des Betreibers zu decken, so werden die Gebührensätze entsprechend angepasst. Das Nutzerkollektiv übernimmt insoweit die Haftung für eine auskömmliche Auslastung des Infrastrukturobjekts.

### Verkehrsmengen-Risiko

Die Haftungsübernahme durch die Nutzer geschieht im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz dadurch, dass die Mauthöhe unter Berücksichtigung aktueller Verkehrsmengen gemäß § 3 Abs. 2 und 3 FStrPrivFinG so anpassbar ist, dass der Konzessionär gemäß der angewandten Entlohnungsregel für seine Leistungserstellung kompensiert wird. Ein kritisches Projekt zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass die Verkehrsmenge geringer ist, als für die Mautberechnung angenommen. Daraufhin müssten die Mautgebühren für eine höhere Akzeptanz eigentlich gesenkt werden, um höhere Verkehrsmengen zu generieren. Nach § 3 Abs. 2 FStrPrivFinG wird der Konzessionär aber die Mautgebühren anheben und somit wahrscheinlich auf noch weniger Akzeptanz bei den Nutzern stoßen.

Soweit der Gebührenhebel bei den so genannten kritischen Projekten nicht ausreicht, um Deckung der Betreiber-Ansprüche (Kosten und Gewinnzuschlag) sicherzustellen, weil aufgrund der spezifischen Nachfragefunktion kein zulässiger Gebührensatz ein Gebührenaufkommen zu generieren vermag, das diese Ansprüche voll bedienen würde, verbleibt das Verkehrsmengen-Risiko beim Betreiber.

Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz sieht demnach eine gemischte Risikoallokation vor, bei der dem Betreiber über den Gebührenhebel eine Refinanzierungsgarantie ermöglicht wird, die nur bei „kritischen“ Projekten versagt. Ob ein bestimmtes Vorhaben in diese Kategorie fällt, soll gerade durch die Machbarkeitsstudien im Vorfeld geklärt werden. Das Risiko einer Fehleinschätzung über die gebührenwirtschaftliche Auskömmlichkeit des Projekts, aber auch einer späteren Nachfrageänderung in den kritischen Bereich geht zu Lasten des Betreibers. Aus der oben genannten Projektliste (vgl. Tabelle) wird als wirklich viel versprechend nur noch der Alaufstieg der A8 zwischen Stuttgart und Ulm behandelt.

Bei der Bewältigung des Verkehrsmengenrisikos wird zugleich die Rolle des Gebührenrechts deutlich: Der Betreiber hat also nicht die Möglichkeit, eine – womöglich staatlicher Aufsicht unterliegende – marktorientierte Preissetzung vorzunehmen, sondern ist an die Grenzen des Gebührenrechts und seiner Kalkulations- und Gestaltungsprinzipien gebunden. Der Staat greift damit in die Preissetzung des Anbieters in spezifischer Weise ein. Wo aber Spielräume für die Entgeltgestaltung beschnitten werden, wächst die Gefahr, dass über Gebühren nicht ausreichend Einnahmen generiert werden können. Der Gebührenhebel ist daher eine wichtige Restriktion für die privatwirtschaftliche Rentabilität von Investitionsprojekten<sup>44</sup>. Dies betrifft die Spielräume einer deglomerativen Preisdifferenzierung für Nutzer unterschiedlicher Zahlungsbereitschaften, die Zulässigkeit von Lenkungspreisen zur gleichmäßigen Kapazitätsauslastung (peak-load-pricing), das Ausmaß zulässiger Gewinnerzielung sowie das zeitliche Profil von Mautgebühren (anfangs niedrige Akzeptanzmaut, später nachholende Tarifaufschläge).

Die besonderen Rahmenbedingungen einer Leistungsabgabe bei F-Modellen sind mit dem herkömmlichen Zuschnitt und den Begründungen des traditionellen Benutzungsgebührenrechts nur bedingt

<sup>44</sup> Hierzu ausführlich E. Gawel, Chr. Schmidt, a.a.O.; E. Gawel: Betreibermodelle nach dem Fernstraßenprivatfinanzierungs-Gesetz (FStrPrivFinG). Die Rolle der Mautgebühren als Erfolgsfaktor (erscheint demnächst).

in Einklang zu bringen. Eine konzeptionelle Weiterentwicklung des Mautgebührenrechts, möglicherweise auch ein Verzicht zugunsten einer Preisaufsicht, wäre daher sinnvoll. Denn die ökonomische Eignung der Gebühr zur Refinanzierung konkurrenzwirtschaftlicher Leistungsabgaben ist erheblich zu bezweifeln.

### Polit-ökonomische Hemmnisse

Auch ökonomisch rentable Projekte bedürfen noch der politischen Durchsetzung und benötigen die Akzeptanz der potentiellen Nutzer. Daher sind auch polit-ökonomische Hemmnisse in die Betrachtung einzubeziehen. Voraussetzung für den Erfolg von gebührenfinanzierten Straßen ist eine güterspezifische Zahlungsbereitschaft bei den Nutzern sowie der politische Wille bei den beteiligten politischen Mandatsträgern. Anreize in diese Richtung, etwa durch Prämierungen auf Wählerstimmenmärkten, erscheinen jedoch schwach: Zum einen ist die Mauterhebung an sich bereits unpopulär, da die Gebührenfinanzierung die wahren Kosten der Verkehrsinfrastruktur sichtbar macht und nutzerspezifisch zuweist. Gegenüber einer Lastverteilung, die sich an der weniger merklichen Inzidenz des Steuersystems ausrichtet, geraten die Nutzer verteilungspolitisch in eine Verliererposition. Im Unterschied zu den europäischen Nachbarländern, in denen größtenteils das Autobahnnetz über Gebühren finanziert wurde, geht es in Deutschland darum, ein bestehendes, bisher für den Nutzer „kostenloses“ System auf Gebührenfinanzierung umzustellen, um es zu erhalten und auszubauen.

Zum anderen kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit einer konsequenten Umsetzung einer nutzerbezogenen Infrastrukturfinanzierung auch Arbeitsplatzverluste<sup>45</sup> verbunden sind. Daher dürften gerade im Verkehrsbereich die Chancen einer politischen Zustimmung zu einer konsequenten Äquivalenzfinanzierung gering sein. Das Resultat sind Widerstände in politischen Arenen und auf Wählerstimmenmärkten („politischer Widerstand“), aber auch „ökonomischer Widerstand“ durch Nachfrageverweigerung und Substitutionsreaktionen.

Andererseits liegt gerade in der Bemauftragung der große Effizienzvorteil des Äquivalenzprinzips für den Steuerzahler bzw. Infrastrukturnutzer<sup>46</sup>: Die Nachfrage

wird über den Preis diszipliniert, das Angebot an den kostensensiblen „geläuterten“ Bedürfnissen der Nachfrager ausgerichtet. Das Ergebnis ist eine effiziente Versorgung mit Verkehrsinfrastruktur, die Vermeidung von Verschwendung und eine ceteris paribus sinkende Steuerlast. Diese Effizienzvorteile haben jedoch für die Nutzer die Qualität öffentlicher Güter, da sie die Vorzüge nicht exklusiv vereinnahmen können. Exklusiv sind hingegen die Belastungen aus Mautgebühren. Die Verteilungskonsequenzen der Effizienzsteigerung durch Gebührenerhebung führen daher zur Ablehnung.

Die Ursachen für die zögerliche Durchführung bei den F-Modellen können aber auch bei den beteiligten Bundesländern ausgemacht werden: Zum einen kann mangelndes Wissen bei den öffentlichen Verwaltungen dafür verantwortlich gemacht werden, da die Vertreter der öffentlichen Hand oftmals mit der Notwendigkeit und der Ausgestaltung einer effizienteren Allokation von Projektrisiken zwischen Staat und Privaten noch kaum vertraut sind<sup>47</sup>. Zum anderen müssen die jeweiligen Landespolitiker vor Ort die Diskussion über Mautprojekte führen. Die Strelasundquerung wurde unter anderem von Seiten des betroffenen Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern nicht forciert. Auch weitere private Tunnelprojekte in Sachsen (Autobahn A 17 bei Pirna) und Thüringen (Autobahn A 4 Leutrataltunnel) sind vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen nach Intervention der Länder gekippt worden<sup>48</sup>. Der Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie nach sollen F-Modelle grundsätzlich nur dort angewendet werden, „wo dem Bürger zumutbare Alternativen zur Verfügung stehen“<sup>49</sup>. Dies bedeutet nicht weniger, als dass F-Modelle nur dort in Betracht gezogen werden sollen, wo sie wirtschaftlich hohen Risiken unterliegen.

Alle drei Hemmniskategorien führen letztlich dazu, dass privates Risikokapital trotz gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit und betriebswirtschaftlicher Rentabilität von Projekten nicht zum Einsatz kommen kann. Die Rahmenbedingungen für PPP-Lösungen müssen daher aus verkehrspolitischer Sicht grundlegend verbessert werden, um die hochgesteckten Erwartungen auch nur annähernd erfüllen zu können<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Auf Seiten des Transportgewerbes wird beispielsweise befürchtet, dass die Einführung allgemeiner Mautgebühren zu Abwanderungen ins Ausland führt und damit bis zu 600 000 Arbeitsplätze kosten könnte. Siehe M. Ullrich: Nutzerbezogene Infrastrukturfinanzierung von der theoretischen Fundierung über die politische Entscheidung zur praktischen Umsetzung, Halle/S. 2002, S. 94.

<sup>46</sup> Zur ökonomischen Effizienz des Äquivalenzprinzips B. Hansjürgens: Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin 2001.

<sup>47</sup> Vgl. H. J. Ewers, H. Tegner, a.a.O., S. 55.

<sup>48</sup> Vgl. FAZ: Bund macht Rückzieher bei privater Verkehrswegefinanzierung, 3. Mai 2003, S. 9.

<sup>49</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Gesamtverkehrsplan Bayern 2002, München 2002, S. 110.

<sup>50</sup> Hierzu im Einzelnen E. Gaweł, Chr. Schmidt, a.a.O.