

**Kommission
Verkehrsinfrastrukturfinanzierung**

Schlußbericht

5. September 2000

Inhalt	Seite
1. Auftrag/Aufgabenstellung	5
2. Kommissionsarbeit	6
3. Grundlagen und Rahmenbedingungen	8
3.1 Überblick über die Entwicklung des Verkehrs	8
3.2 Daten und Fakten zur Entwicklung seit 1950	9
3.3 Schlußfolgerungen aus den Entwicklungen	15
3.4 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Bundesverkehrswege	16
3.5 Kosten und Finanzierung der Bundesverkehrswege	17
3.5.1 Haushalt, Steuern	17
3.5.2 Rechtliche Grundlagen	20
3.6 Bedarfsplanung für die Bundesverkehrswege	23
3.7 Interdependenzen mit Verkehrswegen anderer Kategorien und Träger	26
3.8 Neue Wege der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung	26
4. Lösungskonzept der Kommission	29
4.1 „Philosophie“	29
4.2 Genereller Lösungsansatz	31
4.3 Bundesfernstraßen	34
4.3.1 Komponenten des Lösungskonzepts	34
4.3.2 Begründung / Erläuterung	35
4.3.2.1 Bundesfernstraßengesellschaft(en)	35
4.3.2.2 Strecken-/ belastungsabhängige Entgelte	36
4.3.2.3 Private Finanzierung / private Betreiber	43
4.3.2.4 Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen durch Dritte	44
4.3.2.5 Abgrenzung des Bundesstraßennetzes	45
4.3.3 Rechtlicher Regelungsbedarf	46
4.4 Bundesschienenwege	47
4.4.1 Komponenten des Lösungskonzepts	48
4.4.2 Begründung / Erläuterung	50
4.4.3 Rechtlicher Regelungsbedarf	53
4.5 Bundeswasserstraßen	54
4.5.1 Komponenten des Lösungskonzepts	54
4.5.2 Begründung / Erläuterung	55
4.5.3 Rechtlicher Regelungsbedarf	57
5. Kurzfassung / Zusammenfassung der Empfehlungen	58
6. Ausgewählte Literatur / Materialien	64
Anlagen	
1. Anhörungen / Befragungen	
2. Wegekostenorientierte Benutzungsentgelte für Bundesfernstraßen	
3. Modellrechnung private Finanzierung	
4. Liste der juristischen Stellungnahmen	

Ausgewählte Abkürzungen

Abkürzung	Bedeutung
AASHO	American Association of State Highways Officials
ABBG	Autobahnbenutzungsgebührengesetz
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
B	Bundesstraße
BAB	Bundesautobahn
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BSchWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-V	EG-Verordnung
EIBV	Eisenbahninfrastruktur Benutzungsverordnung
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
ff-EW	fahrfähige Einwohner
FStrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
Fz.-km	Fahrzeugkilometer
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
l	Liter
Lkw	Lastkraftwagen
Lkw-km	Lkw-Kilometer
Mio.	Millionen
MIV	Motorisierter Individualverkehr
Mrd.	Milliarden
MWSt.	Mehrwertsteuer
NE	Nichtbundeseigene Bahn
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
p.a.	per annum (pro Jahr)
Pfg.	Pfennig
Pkm	Personenkilometer

REGENT	REGionalnetzENTwicklung
SFr.	Schweizer Franken
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
t	Tonnen
TE	Transporteinheit
TEkm	Transporteinheitkilometer
tkm	Tonnenkilometer
Uabs.	Unterabsatz
zGG	zulässiges Gesamtgewicht

1. Auftrag /Aufgabenstellung

Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) hat im Sommer 1999 im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen (BMF) eine unabhängige **Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“** (Kommission) berufen. Die Kommission hatte den Auftrag, **konkrete Empfehlungen für die zukünftige Finanzierung der Bundesfernstraßen, der Bundesschienenwege und der Bundeswasserstraßen** zu geben. Erste Ergebnisse sollten bis zur Beschlußfassung des Bundeskabinetts zum Haushaltsentwurf 2001 im Sommer 2000 vorliegen.

Hintergrund war die spätestens seit Beginn der 90er Jahre zunehmende Diskrepanz zwischen den Haushaltsmitteln für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und dem Mittelbedarf für eine qualifizierte Substanzerhaltung sowie den weiteren Ausbau der Bundesverkehrswege im Rahmen der europäischen Verkehrsnetze. Vom Investitionsvolumen des gültigen Bundesverkehrswegeplanes 1992 (BVWP 92) in Höhe von 490 Mrd. DM für den Zeitraum 1991 bis 2012 können nach heutiger Schätzung für Bau und Erhaltung **rd. 120 Mrd. DM** nicht durch die „normale“ Haushaltsfinanzierung realisiert werden.

Nach Analysen der Länderverkehrsminister im Jahr 1998 fehlen allein bei den Bundesfernstraßen bezogen auf den damaligen Finanzplanungsansatz 4 Mrd. DM p.a.; davon rd. 3 Mrd. DM für den Neu- und Ausbau und 1 Mrd. DM für die Instandhaltung. Bei den Bundesschienenwegen besteht nach plausiblen Angaben des Vorstands der DB AG eine jährliche Finanzierungslücke von rd. 3 Mrd. DM, bei den Binnenwasserstraßen fehlen zumindest 0,5 Mrd. DM p.a.. Im Bereich aller drei Verkehrsträger haben die Instandhaltungsdefizite zwischenzeitlich ein Ausmaß angenommen, daß von einer „**Instandhaltungskrise**“ gesprochen werden kann.

Am 14. Oktober 1999 fand die konstituierende Sitzung der Kommission statt. Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Herr Reinhard Klimmt, präzierte dabei Anlaß, Gegenstand und Ziel der Kommissionsarbeit aus seiner Sicht wie folgt:

- Der **Bundesverkehrswegeplan** ist aufgrund der Haushaltslage des Bundes erheblich **unterfinanziert**. Die notwendige Haushaltskonsolidierung läßt keinen Spielraum für eine Bereinigung dieser Situation. Neu- und Ausbau der Bundesverkehrswege sind andererseits ein Schlüsselfaktor für das Wirtschaftswachstum und damit auch für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.
- Aufgabe der Kommission ist es deshalb, Vorschläge zu unterbreiten, wie wirkungsvolle Beiträge zur Finanzierung der Bundesverkehrswege **außerhalb des Bundeshaushaltes** geleistet werden können.
- Erwartet werden von der Kommission einerseits ein **strategisches Gesamtkonzept**, andererseits aber auch Vorschläge für **konkrete erste Schritte**, kurzfristig zusätzliche Mittel zu mobilisieren.
- Die Kommission ist **an keine Weisungen gebunden** und frei in der Wahl ihrer Arbeitsweise sowie der Herleitung und Formulierung ihrer Empfehlungen.

2. Kommissionsarbeit

Mitglieder der Kommission - gegenwärtige Funktion / (ehemalige Funktion):

- **Dr.-Ing. E.h. Wilhelm Pällmann**, Vorsitzender
(Vorstand Deutsche Bundesbahn, Deutsche Telekom)
- **Generaldirektor E.h. Dr. Jürgen Erdmenger**
(Direktor der Generaldirektion Verkehr der EU)
- **Dipl.-Kfm. Helmut Heene**
Vorsitzender Verkehrsausschuß des DIHT
- **Dipl.-Ing. Werner Junker**
(Technischer Geschäftsführer DEGES)
- **Prof. Dr. Paul Klemmer**
Präsident Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
- **Staatsminister a.D. Franz-Josef Kniola**
(Verkehrs- und Innenminister NRW)
- **Dr. Joachim Lemppenau**
Vorstandsvorsitzender Volksfürsorge / (Aufsichtsratsvorsitzender Tank & Rast AG)
- **Bernd Pischetsrieder**
Vorstand Volkswagen AG / (Vorstandsvorsitzender BMW)
- **Hans Hermann Reschke**
Mitglied Gesellschafterausschuß Bankhaus B. Metzler seel. Sohn & Co KGaA
- **Dipl.rer.pol. (techn.) Jürgen Schönwasser**
Geschäftsführer Walter Group International
- **Dipl.-Kfm. Burkhard Schuchmann**
Vorstandsvorsitzender Vossloh AG
- **Dr. Gert Vogt**
(Vorstandssprecher Kreditanstalt für Wiederaufbau)

Die Kommission hat im **Zeitraum vom 14. Oktober 1999 bis zum 31. Juli 2000 zehn ganztägige Sitzungen** durchgeführt. Sie hat sich mit den Kosten für Neubau-, Ausbau und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur beschäftigt - nicht mit den Kosten externer Effekte des Verkehrs, soweit sie nicht ohnehin in die Investitionskosten einfließen. Die Vorgehensweise bei der Kommissionsarbeit war durch folgenden Ablauf gekennzeichnet:

- Information über **neue / unkonventionelle Wege der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur** im Inland und Ausland.
- Durchführung und Auswertung umfangreicher schriftlicher und mündlicher **Einzelbefragungen** von Fachleuten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Verbänden auf nationaler und internationaler Ebene (Übersicht siehe Anlage 1).
- **Anhörung** eines ausgewählten Personenkreises (Übersicht siehe Anlage 1).
- **Vorträge** von Kommissionsmitgliedern, geladenen Gästen und Beratern zu speziellen Sachthemen.
- Aufstellung und sukzessive Verfeinerung einer „**Lösungshypothese**“.

- Schrittweise Umsetzung der Lösungshypothese in **Lösungskomponenten für die einzelnen Verkehrsträger.**
- Entwicklung der **Lösungskonzeption / Empfehlungen.**

Am 13. März 2000 haben Vertreter des **Niederländischen Verkehrs- und Finanzministeriums** sowie der **Europäischen Investitionsbank** der Kommission ihre Erfahrungen und Vorschläge präsentiert und mit ihr diskutiert. Am 22. März 2000 wurden leitende Beamte der **EU-Kommission** zu den europäischen Rahmenbedingungen befragt.

Unter Bezug auf die im Dezember 1999 erfolgte Ausschreibung für das System zur Erhebung einer streckenbezogenen Gebühr für schwere Lastkraftwagen auf Bundesautobahnen (BAB) ab dem Jahr 2003 hat die Kommission dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen mit Datum vom 2. Februar 2000 einen **Zwischenbericht** erstattet; darin hat sie u.a. empfohlen:

- bei den Bundesfernstraßen **schnellstmöglich von der Steuerfinanzierung zur Finanzierung über Entgelte zu wechseln,**
- ab dem Jahr 2003 die Eurovignette für schwere Lkw auf Bundesautobahnen durch **streckenabhängige Entgelte in Höhe von durchschnittlich 25 Pfg. je Fahrzeugkilometer** zu ersetzen sowie
- bereits zum 1.01.2001 eine **Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft** zu gründen, der die **Einnahmen aus der Eurovignette und später der streckenabhängigen Entgelte in vollem Umfang zur Verfügung gestellt** werden.

Anknüpfend an Reaktionen auf den Zwischenbericht hat der Kommissionsvorsitzende mit Schreiben vom 11. April 2000 Herrn Bundesminister Klimmt ergänzende Erläuterungen und Einschätzungen zu den Folgen der Lkw-Gebühr in der empfohlenen Größenordnung für Transportgewerbe und Wirtschaft übermittelt. In der Kommissionssitzung am 21. Juni 2000 fand ein ausführliches Informationsgespräch mit Herrn Staatssekretär Wittling vom BMVBW statt. Zwischenergebnisse der Kommissionsarbeit wurden in drei Sitzungen mit den Abteilungsleitern A, Z, EW und S im BMVBW sowie einem Vertreter des BMF diskutiert. Am 3. April 2000 hat der Kommissionsvorsitzende die **Verkehrsministerkonferenz der Länder** über den Stand der Arbeiten informiert.

Das BMVBW hat die Kommissionsarbeit intensiv begleitet. Die Kommission wurde von einer durch den BMVBW beauftragten **Beratergruppe** unterstützt; sie war wie folgt zusammengesetzt:

- Gleiss Lutz Hootz Rechtsanwälte, Stuttgart, Frankfurt, Berlin...
- Ingenieurgruppe IVV - Aachen
- IWW Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung Universität Karlsruhe
- Dr.-Ing. Andreas Kossak, Hamburg
- Landesbank Rheinland-Pfalz
- METRUM Managementberatung GmbH, München

Der **vorliegende Schlußbericht** der Kommission wurde in ihrer letzten Sitzung **am 31. Juli 2000 abschließend diskutiert und einvernehmlich verabschiedet.**

3. Grundlagen und Rahmenbedingungen

3.1 Überblick über die Entwicklung des Verkehrs

Verkehr, Verkehrssysteme und ihre Infrastrukturen sind maßgebliche Komponenten jeder komplexeren Gesellschafts-, Wirtschafts- und Siedlungsform. Die moderne Verkehrsgeschichte beginnt mit der Einführung und Ausbreitung der **Eisenbahnen** in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Sie waren maßgebliche Antriebskräfte der industriellen Revolution und damit gleichzeitig einer Konzentration der Bevölkerung in immer größer werdenden Städten. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten sich die Verkehrsverhältnisse in den Großstädten aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte derart zugespitzt, daß **schienengebundene Nahverkehrsmittel** - Vorortbahnen, Stadtbahnen, Untergrundbahnen, Hochbahnen, Straßenbahnen etc. - gebaut werden mußten. Bis Ende des 19. Jahrhunderts hatten die Eisenbahnen ihre Blüte und den Höhepunkt der Ausdehnung und Dichte der Streckennetze erreicht; in Deutschland war - geprägt durch die Kleinstaaterie bis zur Gründung des Deutschen Reiches - ein besonders dichtes, differenziertes und teilweise diffuses Streckennetz entstanden. Die Erfindung des **Automobils** in dieser Zeit änderte noch über Jahrzehnte nichts an der führenden Rolle und vorrangigen Bedeutung der Eisenbahnen im Personen- und Güterfernverkehr sowie der öffentlichen Verkehrsmittel in den Städten.

Nach Ende des zweiten Weltkriegs wurden die überwiegend zerstörten Bahnsysteme rasch in fast vollem Umfang wieder hergestellt; sie leisteten einen wichtigen Beitrag zum schnellen Wiederaufbau der Städte und der Wirtschaft in der Bundesrepublik. Mit Einsetzen des „**Wirtschaftswunders**“ begann die Phase der „**stürmischen Entwicklung der Motorisierung**“, vor allem auch der privaten Automobilisierung. Das Automobil hat in der Wirtschaft enorme Produktivitätsfortschritte ermöglicht; es hat die individuelle Mobilität erhöht, war gleichzeitig Statussymbol und verkörperte individuelle Freiheit. In der Öffentlichkeit wurde „**Freie Fahrt für freie Bürger**“ gefordert, Stadt- und Verkehrsplaner propagierten die „**autogerechte Stadt**“.

Die rasche - und alle Prognosen zu erwartender Sättigungsgrade immer wieder deutlich übertreffende - Automobilisierung der Bevölkerung hatte erhebliche Auswirkungen auf die **Siedlungsstruktur**. Der **Strukturwandel in der Wirtschaft** zu Lasten der transportkostenintensiven Schwer-/ Montanindustrie und zu Gunsten der Herstellung hochwertiger „Kaufmannsgüter“, der Dienstleistungen sowie schließlich der neuen Medien und neuen Technologien führten in Verbindung mit dem zügig ausgebauten Straßensystem für den überörtlichen Verkehr - vor allem die Autobahnen - und den **relativ niedrigen Transportkosten auf der Straße** zu:

- zunehmender **Standortdifferenzierung** von Industrie und Gewerbe,
- **Bedeutungsverlust des Standortkriteriums Schienenanschluß**,
- zunehmender **Arbeitsteilung / Verringerung der Fertigungstiefe** und
- **Abbau der Lagerhaltung** mit der Folge
- zunehmender Bedeutung der „**just-in-time-Logistik**“.

Mit Inkrafttreten des **gemeinsamen westeuropäischen Marktes**, der **Globalisierung der Wirtschaft** und der **Öffnung Osteuropas** verstärkten sich die betreffenden Ten-

denzen noch und entstanden neue **grenzüberschreitende Wettbewerbsbeziehungen**.

Bereits seit Ende der 50er Jahre wurde regelmäßig der nahende „Verkehrsinfarkt“ auf den Straßen beschworen. Das galt zunächst vor allem für die Städte, wenig später aber auch für die Straßen des überörtlichen Verkehrs. Schon Anfang der 60er Jahre wurde von der Bundesregierung eine „**Sachverständigenkommission Gemeindeverkehr**“ eingesetzt; sie sollte Vorschläge für eine „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“ machen. Ihre Empfehlungen mündeten u.a. in das „**Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz**“ (GVFG).

Als Maxime der **Verkehrspolitik** galt zunächst uneingeschränkt die „**Freie Verkehrsmittelwahl**“; aufgrund der Zunahme der Verkehrsprobleme auf den Straßen wurde später der Nachsatz „... **in einer kontrollierten Wettbewerbsgesellschaft**“ hinzugefügt. Seit Beginn der 80er Jahre rückten **Umweltschutz und Kooperation/ Integration der Verkehrsträger** in den Vordergrund. Vor allem die Eisenbahnen - im Güterverkehr auch die Binnenschifffahrt - wurden als unverzichtbares Mittel der Eindämmung des Verkehrs auf den überörtlichen Straßen eingeordnet. Die Investitionsplanungen wurden auf **Prognosen und Szenarien zur Verkehrsentwicklung** abgestützt, die die betreffenden politischen Intentionen widerspiegeln; die **Verkehrswirklichkeit** vollzog sich jedoch in einem Maße konträr dazu (nämlich zu Gunsten des Straßenverkehrs), daß der Begriff von der „**Lebenslänge der Verkehrspolitik**“ aufkam.

3.2 Daten und Fakten zur Entwicklung seit 1950

Im Jahr 1950 verfügten in der Bundesrepublik lediglich rd. 35 von 1000 Einwohnern (EW) über einen Pkw, 1970 waren es bereits 230 und 1990 rd. 480. In 1998 wurde im wiedervereinigten Deutschland ein **Motorisierungsgrad** von deutlich über 500 Pkw / 1000 Einwohnern erreicht; statistisch gesehen ist also heute in jedem Haushalt mehr als ein Pkw verfügbar. Bezogen auf die Zahl der „**fahrfähigen Einwohner (ff-EW)**“ - d.h. der Einwohner über 18 Jahre - betrug die Pkw-Dichte in 1998 sogar rd. 625 Pkw / 1000 ff-EW (alte Bundesländer: 640 ; neue Bundesländer: 576 - mit der Tendenz einer raschen Annäherung an den Wert in den alten Ländern). Die Entwicklung ist insbesondere geprägt durch eine zunehmende Anzahl:

- älterer Menschen mit Pkw-Besitz,
- junger Menschen mit Pkw-Besitz,
- Single-Haushalte.

Das Streckennetz der **Eisenbahnen** (Bundesbahn und Nichtbundeseigene Bahnen) in der alten Bundesrepublik umfaßte im Jahr 1950 (ohne Saarland und West-Berlin) knapp 37.000 km; darauf wurden 17,8 % des Aufkommens (Anzahl der Fahrten) und 37,7 % der Leistungen (Anzahl der Fahrten multipliziert mit der mittleren Reiseweite) des gesamten **motorisierten Personenverkehrs** erbracht; die korrespondierenden Werte für den „**öffentlichen Straßenpersonenverkehr**“ (ÖSPV = ÖPNV ohne SPNV der Eisenbahnen) waren 46,2 % bzw. 28,9 % . Zusammen genommen entfielen also auf den „**öffentlichen Verkehr**“ (ohne Luftverkehr) rd. 64,0 % bzw. 66,6 % . Im motorisierten Individualverkehr (MIV - einschließlich Taxi- und Mietwagenverkehr) wurden 36,0 % bzw. 34,3 % erbracht, also lediglich rd. ein Drittel.

In 1950 betrug der **Anteil der Eisenbahnen am binnenländischen Güterverkehr** (ohne Straßengüterfernverkehr) 66,6 % des Aufkommens (rd. 209 Mio. t - Transportmenge in Tonnen) und 62,3 % der Leistungen (39,4 Mrd. tkm - Tonnenkilometer, d.i. das Produkt aus der Transportmenge in Tonnen und der tatsächlich zurückgelegten Transportentfernung). Der **Straßengüterfernverkehr** hatte zu diesem Zeitpunkt lediglich einen Anteil von **knapp über 10 %** (32,9 Mio. t bzw. 7,1 Mrd. tkm), obschon die Länge der Straßen für den überörtlichen Verkehr mit knapp 130.000 km die Streckenlänge der Eisenbahnen um den Faktor 3,5 übertraf. Von den Straßen des überörtlichen Verkehrs entfielen in 1950 auf:

– Bundesautobahnen	2.100 km
– Bundesstraßen	24.300 km
– Landesstraßen	49.300 km
– Kreisstraßen	<u>51.900 km</u>
	127.600 km

Die **Binnenschifffahrt** - der dritte in diesem Zusammenhang bedeutsame Verkehrsbereich - beförderte zum gleichen Zeitpunkt 22,9 % des Aufkommens (71,9 Mio. t) und erbrachte 26,4 % der Leistungen (16,7 Mrd. tkm) im binnenländischen Verkehr, also mehr als das Doppelte des Straßengüterfernverkehrs.

Im Zuge der **Automobilisierung** vollzogen sich in Verbindung mit den genannten Entwicklungen **seither drastische Umwälzungen**. Beim Personenverkehr betraf das vor allem die Zeitspanne bis 1980; danach setzte eine Konsolidierung ein - Abbildung 3.1. Beim Güterverkehr hat sich der Wandel bis heute mit unveränderter Dynamik fortgesetzt - Abbildung 3.2. In den Tabellen 3.1 und 3.2 sind dazu ausgewählte Zahlen zusammengestellt:

Jahr	Eisenbahnen	ÖSPV	MIV
1950	31,9	24,5	28,2
1990 (D alt)	44,6	65,1	601,8
1998 (D insg.)	66,5	75,9	755,7

Tabelle 3.1 : Personenverkehr Bundesrepublik Deutschland (1950 ohne Berlin und Saarland); Entwicklung der Verkehrsleistungen ausgewählter Verkehrsbereiche in Mrd. Pkm - Quelle: Verkehr in Zahlen

Jahr	Eisenbahnen	Straßengüterfernverkehr	Binnenschifffahrt
1950	39,4	7,1	16,7
1990 (D alt)	61,9	169,9	54,8
1998 (D insg.)	73,6	315,9	64,3

Tabelle 3.2 : Güterverkehr Bundesrepublik Deutschland (1950 ohne Berlin und Saarland); Entwicklung der Verkehrsleistungen ausgewählter Verkehrsbereiche in Mrd. tkm - Quelle: Verkehr in Zahlen

Die Zahlen zeigen, daß das Verkehrswachstum der hier betrachteten Verkehrsbereiche nach dem Kriege ganz überwiegend auf die Dynamik des Straßenverkehrs zurückzuführen ist. Entsprechend betragen die Anteile der hier relevanten Verkehrsträger in

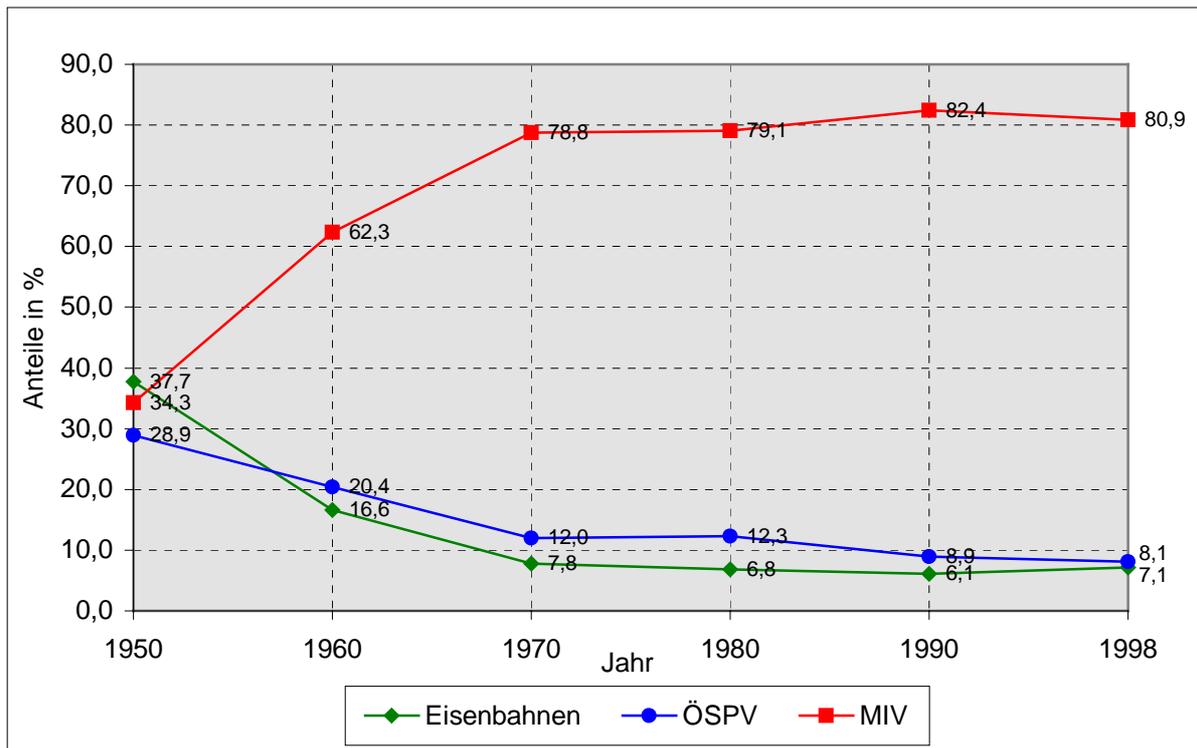


Abb. 3.1 : Personenverkehr Bundesrepublik Deutschland (1950 ohne Berlin und Saarland, bis 1990 alte Bundesrepublik); Anteile ausgewählter Verkehrsbereiche an den Verkehrsleistungen - Quelle: Verkehr in Zahlen

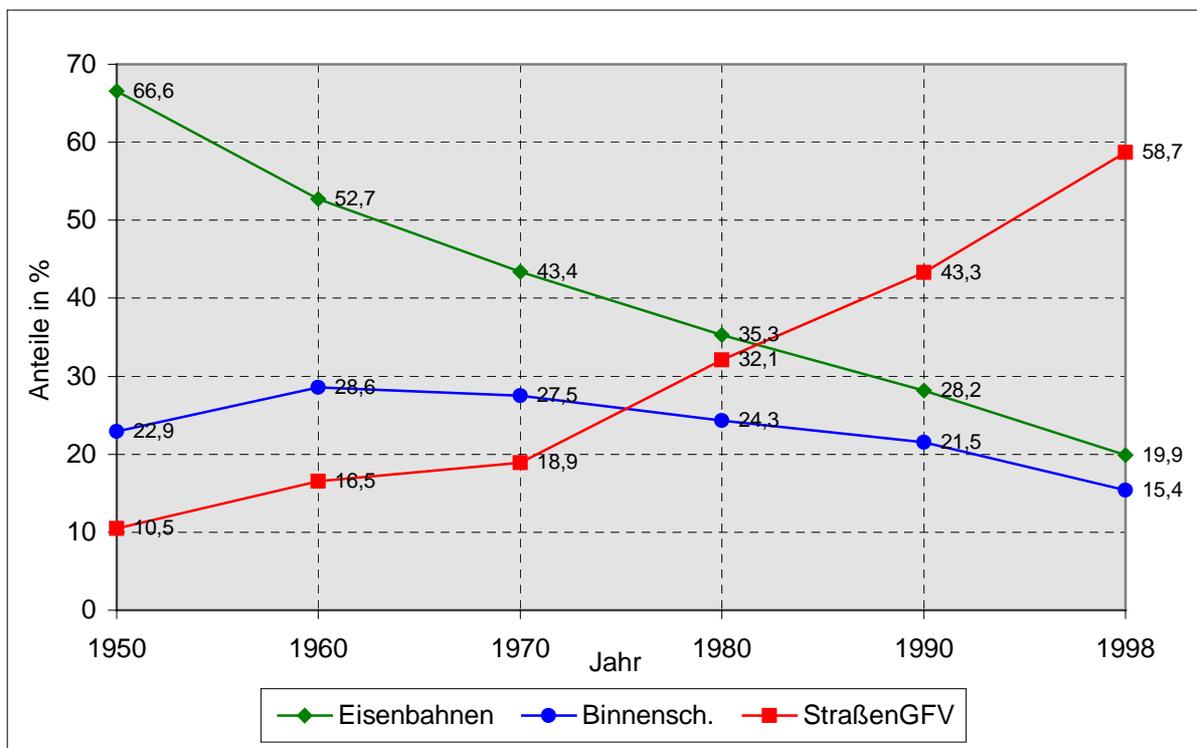


Abb. 3.2: Güterverkehr Bundesrepublik Deutschland (1950 ohne Berlin und Saarland, bis 1990 alte Bundesrepublik); Anteile ausgewählter Verkehrsbereiche am binnenländ. Verkehrsaufkommen (ohne Straßengüternahverkehr) - Quelle: Verkehr in Zahlen

1998 im Personenverkehr:

- Eisenbahnen 3,0 % bzw. 7,1 % (Verkehrsaufkommen bzw. -leistung)
- ÖSPV 12,9 % bzw. 8,1 %
- MIV 84,0 % bzw. 80,9 %

und im Güterverkehr:

- Eisenbahnen 19,9 % bzw. 18,3 % (Verkehrsaufkommen bzw. -leistung)
- Straßengüterfernverkehr 58,8 % bzw. 62,0 %
- Binnenschifffahrt 15,4 % bzw. 16,0 %

Bei Berücksichtigung des **Straßengüternahverkehrs** verschieben sich die Anteile noch weiter zu Gunsten des Straßenverkehrs - insbesondere beim Verkehrsaufkommen. Beim Personenverkehr ist dagegen in Betracht zu ziehen, daß der **ÖPNV** (SPNV + ÖSPV) gerade in den Ballungsgebieten und Großstädten deutlich höhere Anteile hat, in den Kernzonen sogar dominierend ist.

Aufgrund von Umstellungen bei den Erhebungen und Statistiken (insbesondere beim Straßenverkehr früher: „ohne Straßengüternahverkehr“, heute „ohne Transporte deutscher Lkw bis 6 t zulässiges Gesamtgewicht oder 3,5 t Nutzlast) sowie bei den Bezugseinheiten (früher: alte Bundesrepublik - zunächst ohne Saarland und West-Berlin, heute: neue Bundesrepublik) sind die Werte für 1998 nicht exakt mit denen für 1950 vergleichbar; die generellen Zusammenhänge werden gleichwohl hinreichend zuverlässig deutlich. Die schwächere Teilhabe der Eisenbahnen am Wachstum des Güterverkehrsmarktes führte dazu, daß der **Anteil der Eisenbahnen am Güterverkehr** (ohne Straßengüternahverkehr bzw. ohne Transporte deutscher Lkw bis 6 t zulässiges Gesamtgewicht oder 3,5 t Nutzlast) trotz durchaus nennenswerter Steigerungen des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsleistungen **von rd. 65 % im Jahr 1950 auf knapp 20 % im Jahr 1998 zurückgegangen** ist. **Seit 1997 erbringen allein die ausländischen Lkw auf deutschen Straßen mehr Verkehrsleistungen, als die Eisenbahnen insgesamt** - und die Schere öffnet sich weiter zu deren Ungunsten - Abbildung 3.3.

Die Entwicklung hat sich vor dem Hintergrund nachhaltiger Veränderungen im Güterverkehr vollzogen. Bei der **Güterstruktur** haben die ursprünglich vorherrschenden großstromigen, aber niedrig-tarifierenden **Montanmassengüter** an Bedeutung verloren; die kleinteiligen und kleinstromigen, aber hochtarifizierenden und logistisch anspruchsvollen Gutarten aus den Bereichen **„Kaufmannsgüter“**, **„Nahrungsmittel“** und **„Chemische Erzeugnisse“** haben dagegen stetig zugenommen. Die unter dem Begriff „Kaufmannsgüter“ subsumierten Gutarten lagen mit rd. 50 Mio. t in 1960 noch deutlich hinter der „Kohle“ (rd. 147 Mio. t), den „Steinen und Erden“ (rd. 111 Mio. t) sowie den „Erzen und Metallabfällen“ (78,5 Mio. t). In 1990 nahm das Aufkommen der „Kaufmannsgüter“ mit knapp über 200 Mio. t die eindeutige Spitzenposition in der Rangliste nach Hauptgütergruppen ein, das der Kohle war während dessen beispielsweise auf rd. 100 Mio. t zurückgegangen. Zwar ist es den Eisenbahnen gelungen, auch bei den „Kaufmannsgütern“ Zuwächse zu realisieren - von 17,7 Mio. t in 1950 auf 44,2 Mio. t in 1990 (D alt) und 51,7 Mio. t in 1998 (D neu); im Straßengüterverkehr stieg das Aufkommen dieser Hauptgütergruppe aber von 6,9 Mio. t in 1950 auf 154,2 Mio. t in 1990 (D alt - Vergleichszahl für 1998 liegt nicht vor) - Abbildungen 3.4, 3.5.

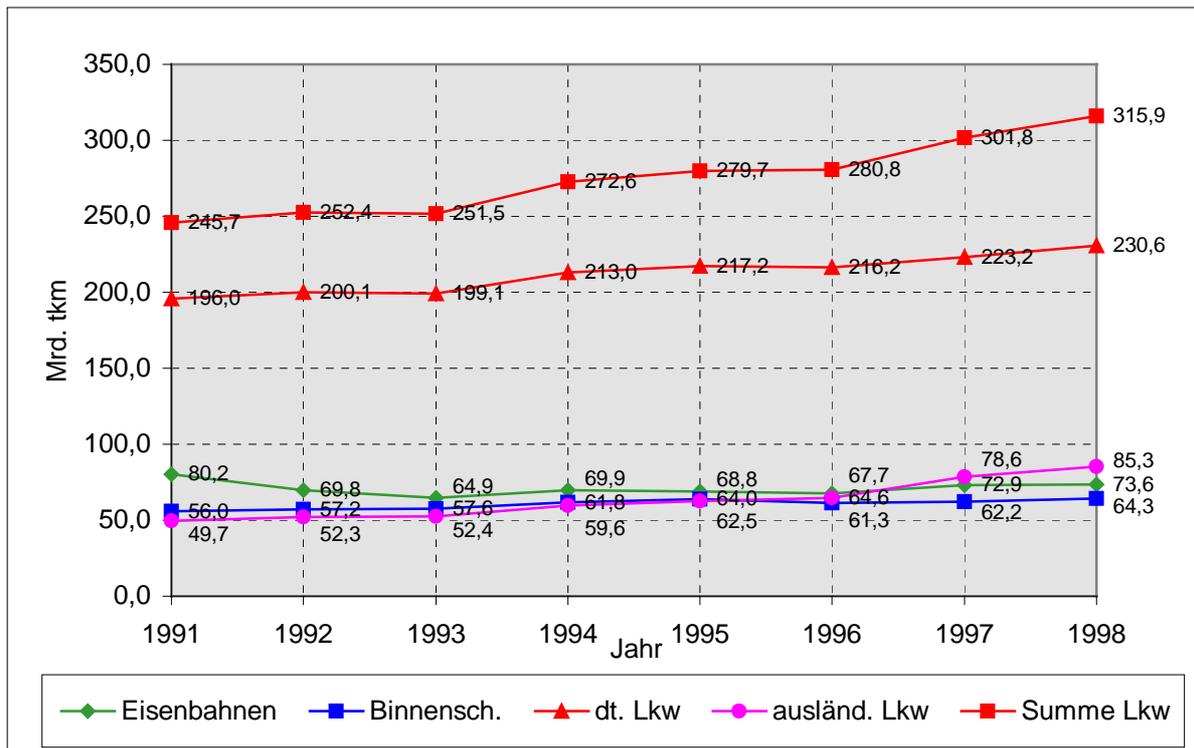


Abb. 3.3: Güterverkehr in der Bundesrepublik Deutschland; Verkehrsleistungen ausgewählter Verkehrsbereiche (ohne Transporte deutscher Lkw bis t zzG oder 3,5 t Nutzlast) - Quelle: Verkehr in Zahlen

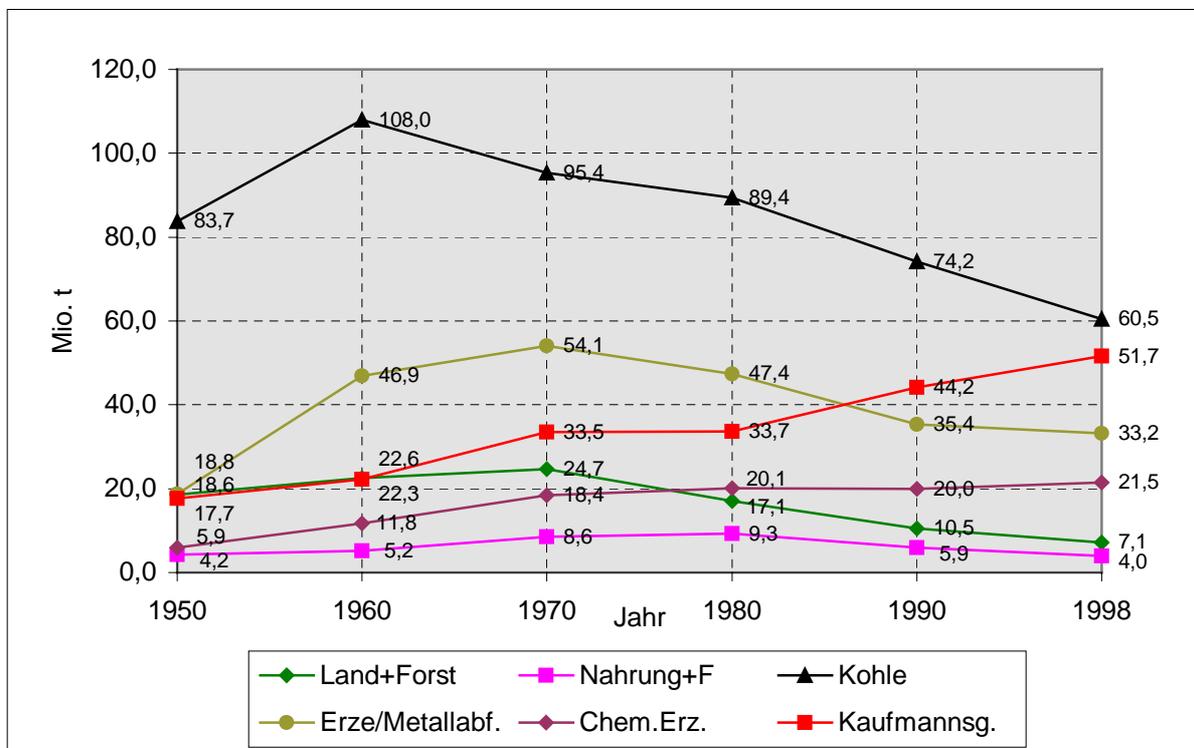


Abb. 3.4: Güterverkehr der Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland (1950 ohne Berlin und Saarland, bis 1990 alte Bundesrepublik); Aufkommen ausgewählter Hauptgütergruppen - Quelle: Verkehr in Zahlen

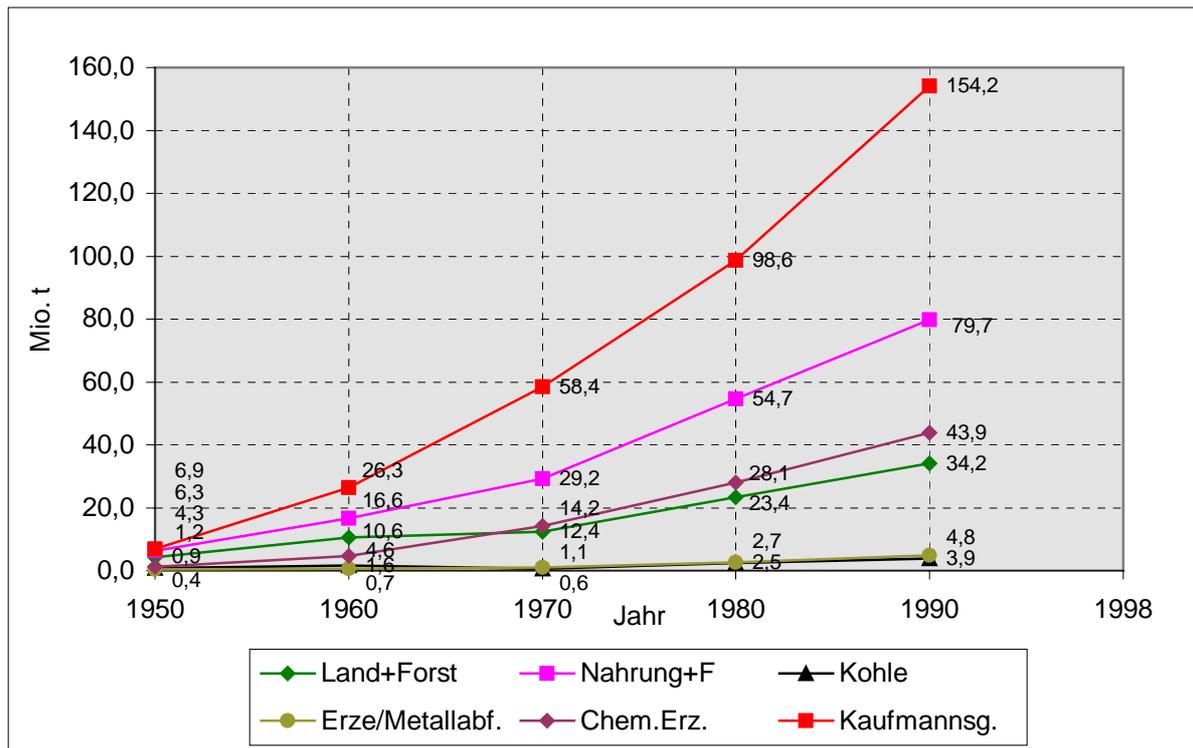


Abb. 3.5 : Straßengüterfernverkehr in der Bundesrepublik Deutschland (1950 ohne Berlin und Saarland, bis 1990 alte Bundesrepublik); Aufkommen ausgewählter Hauptgütergruppen - Quelle: Verkehr in Zahlen

Die unterschiedlichen Güterstrukturen bei den einzelnen Verkehrsträgern schlagen sich in den **spezifischen Transporteinnahmen** nieder. Zum Zeitpunkt der letzten statistischen Erhebung im Straßengüterfernverkehr in 1993 lauteten die Vergleichszahlen:

- Eisenbahnen 11,2 Pfg./ tkm
- Straßengüterfernverkehr 25,6 Pfg./ tkm
- Binnenschifffahrt 4,3 Pfg./ tkm

Seither hat es zwar vor allem beim Straßengüterverkehr im Gefolge der Liberalisierung im EG-Binnenmarkt unter dem Konkurrenzdruck der ausländischen Billiganbieter einen Verfall der Tarife gegeben. Die Relationen sind mit 9,0 bzw. rd. 16-18 bzw. 4,2 Pfg. je tkm in 1998 jedoch ähnlich geblieben.

Der Zunahme des Straßenverkehrs wurde mit einem beträchtlichen **Ausbau der Straßeninfrastruktur** Rechnung getragen; das betraf bei den Bundesfernstraßen vor allem die Autobahnen. Für **1990** sind die folgenden Streckenlängen auf dem Gebiet der **alten Bundesrepublik** dokumentiert:

- Bundesautobahnen 8.959 km
 - Bundesstraßen 30.900 km
 - Landesstraßen 63.200 km
 - Kreisstraßen 71.000 km
- 174.059 km**

Bei den Straßen des überörtlichen Verkehrs insgesamt bedeutet das einen **Zuwachs von mehr als 36 %**. Dabei wird die tatsächliche Entwicklung durch die Streckenlängen allein nur unzureichend gekennzeichnet. Vielmehr ist auch der **Ausbauzustand** zu berücksichtigen; beispielsweise hat der **Umfang der befestigten Flächen** sowohl bei den Autobahnen als auch - in noch stärkerem Maße - bei den Bundesstraßen gegenüber den Streckenlängen deutlich überproportional zugenommen.

Die Streckenlänge des Netzes der **Eisenbahnen** hat sich demgegenüber im Zeitraum von 1950 bis 1990 in der alten Bundesrepublik **um knapp 20 % auf rd. 30.000 km verringert**. In **1998** betragen die Streckenlängen der Netze der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Verkehrsträger:

– Bundesautobahnen	11.400 km
– Bundesstraßen	41.400 km
– Landesstraßen	86.800 km
– Kreisstraßen	<u>91.100 km</u>
– Straßen des überörtlichen Verkehrs	230.700 km
– Eisenbahnen (DB + NE)	41.900 km
– Binnenwasserstraßen	7.300 km

Die Verteilung der gesamten **Ausgaben des Bundes** sowie insbesondere der **Brutto-Anlageinvestitionen** in die Verkehrsinfrastruktur stehen vor diesem Hintergrund seit Jahren in einem **bemerkenswerten Mißverhältnis** zum Gewicht der einzelnen Verkehrsträger im Verkehrssystem. Die Daten für 1998 können stellvertretend für die jüngere Vergangenheit genommen werden:

	Ausgaben	Brutto-Anl.-inv.	Personenverk.	Güterverkehr
	Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. Pkm	Mrd. tkm
Eisenbahnen	36,40*	8,65	66,5	73,6
Bundesfernstraßen	10,35	8,88	482,0	241,0**
Wasserstraßen	3,12	1,62	k.A.	64,3

* enthalten auch Zuschüsse an BEV, Altlastenabgeltung, Regionalisierungsmittel

** ohne Transporte deutscher Lkw bis 6 t zGG oder 3,5 t Nutzlast

Tabelle 3.3: Gegenüberstellung von Ausgaben des Bundes sowie Brutto-Anlageinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsleistungen für ausgewählte Verkehrsbereiche im Jahr 1998 - Quelle: Verkehr in Zahlen/ Angaben des BMVBW

Bezogen auf die Verkehrsleistungen in Transporteinheiten (1 TE = 1 Pkm bzw. 1 tkm) im gesamten Straßen- und Schienensektor der Bundesrepublik in 1998 waren beispielsweise die **spezifischen Brutto-Anlageinvestitionen (DM/ TEkm) für die Eisenbahnen deutlich mehr als das Dreifache höher, als bei den Straßen**. Selbst ohne Berücksichtigung des Personenverkehrs ist die Diskrepanz bei einem Vergleich von Eisenbahnen und Binnenschifffahrt sogar größer; bezogen auf die Umsätze im Güterverkehr auf der Straße und der Schiene fällt sie noch erheblich drastischer aus.

3.3 Schlußfolgerungen aus den Entwicklungen

Der **motorisierte Straßenverkehr** nimmt auf den Bundesverkehrswegen die **eindeutig**

dominierende Rolle ein und ist von dementsprechend **hoher Bedeutung für Bevölkerung und Wirtschaft sowie für den Standort Deutschland**. Eisenbahnen und Binnenschifffahrt sind schon aufgrund der Konfiguration ihrer Streckennetze und ihrer Systemspezifika nicht in der Lage, eine Trendumkehrung im Wettbewerb der Verkehrsträger zu bewirken. Selbst wenn beispielsweise eine Verlagerung des mittleren Zuwachses der Güterverkehrsleistungen auf den Bundesfernstraßen innerhalb nur eines Jahres auf die Schiene erreicht werden könnte, würde diese in den Hauptverkehrskorridoren an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen; an den Verkehrsverhältnissen auf den Bundesfernstraßen würde das wenig ändern. Es ist somit festzustellen:

- **Die Vorstellung einer nachhaltigen Entlastung der Bundesfernstraßen durch Verkehrsverlagerungen auf Schiene oder Binnenwasserwege ist mittelfristig unrealistisch.**
- **Eine Verringerung nachteiliger ökologischer Wirkungen des Automobilverkehrs ist wesentlich wirkungsvoller am „System Straße“ selbst zu erreichen, als durch ordnungspolitische Eingriffe mit dem Ziel von Verkehrsverlagerungen.**

Eisenbahnen und Binnenschifffahrt erfüllen nichts desto weniger auch heute deutlich mehr als nur Ergänzungsfunktionen im Verkehrssystem; sie können und sollten das auch in Zukunft. Das gilt speziell für die **Hauptverkehrs-Korridore**, bei den Eisenbahnen auch für die **Agglomerationsräume**. Ohne moderne schienengebundene Nahverkehrssysteme - insbesondere S-Bahnen - wäre die weitgehende Bewahrung bzw. Wiederherstellung der Attraktivität der Ballungszentren nicht möglich (gewesen) und für die Zukunft nicht zu gewährleisten. Beide Verkehrsträger besitzen prinzipiell ein positives **umwelt- und strukturpolitisches Wirkungspotential**. Dort wo dies tatsächlich zum Tragen gebracht werden kann (z.B. durch Kombinierten Verkehr), ist ihre besondere Förderung geboten; wo es jedoch nicht oder in keiner auch nur annähernd vernünftigen Kosten-Nutzen-Relation erschließbar ist, ist der Einsatz öffentlicher Mittel dagegen nicht vertretbar. Jedenfalls:

- **sind „ideologisch“ motivierte Eingriffe des Staates in den Wettbewerb der Verkehrsträger mit Mitteln der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung abzulehnen und**
- **ist statt dessen die Ausschöpfung der bisher nicht oder nur unzureichend genutzten Potentiale der beiden Verkehrsträger in den Vordergrund zu stellen, also die Verbesserung ihrer Wettbewerbslage „aus eigener Kraft“.**

3.4 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Bundesverkehrswege

Wirtschaftliches Wachstum benötigt arbeitsteilige Prozesse und diese **erfordern ein leistungsfähiges Verkehrssystem**. In einer globalisierten Weltwirtschaft können Produkte dort erzeugt werden, wo die Herstellkosten besonders niedrig sind. Die Kontrolle der weltweit verteilten Fertigung und der logistischen Nachschubketten wird durch Softwareprodukte und moderne Kommunikationsmittel gewährleistet. Standorte, die wegen ihrer schlechten Erreichbarkeit nicht zuverlässig in ein vertaktetes Austauschsystem eingebunden werden können, werden im internationalen Wettbewerb an Attraktivität verlieren. Im zusammenwachsenden Europa und vor dem Hintergrund der Globalisierung der Märkte sind die Bundesverkehrswege nicht zuletzt **aufgrund der geographischen Lage der Bundesrepublik von zentraler volkswirtschaftlicher und damit auch politischer Bedeutung**. Deshalb müssen Bundes- und Länderregierungen

daran interessiert sein, die Verkehrsinfrastruktur auf einem leistungsfähigen Niveau zu halten und weiter auszubauen, um den heimischen Standorten eine hohe Lagegunst zu sichern.

In der Konsumgesellschaft wächst die Bedeutung der Mobilität. Dies befördert die Wachstumsprozesse. Für die Durchführung der Mobilität werden Fahrzeuge eingesetzt, deren Produktion und Verteilung einen beachtlichen Teil der Bruttowertschöpfung ausmachen - für die EU liegt die Schätzung bei 10 %. Der Verkehr ist über lange Zeit ein starker Träger des technischen Fortschritts gewesen. In Verbindung mit neuen Kommunikationstechnologien wird er diese Rolle auf absehbare Zeit weiter spielen. Neue Antriebstechnologien (Brennstoffzelle) können auch auf andere Wirtschaftssektoren ausstrahlen und dort Wachstumsprozesse beschleunigen.

Investitionen in die Bundesverkehrswege haben folglich stimulierende Wirkungen, die sich über den Raum verteilen. Damit ergeben sich regionale Entwicklungschancen und Möglichkeiten des räumlichen Ausgleichs der Lebensbedingungen. Die Vorhaben des BVWP 92 sind mit Hilfe einer monetären Nutzen-Kosten-Rechnung geprüft worden. Dabei wird versucht, die direkten Wachstumsbeiträge mit Hilfe von Zeit- und Kosteneinsparungen der Verkehrsteilnehmer zu messen. Ferner werden die Vorteile für die Allgemeinheit - wie verbesserte Sicherheit, Umweltverträglichkeit und Raum-verträglichkeit - berücksichtigt. In den vordringlichen Bedarf (VB) wurden nur diejenigen Projekte eingestellt, deren Nutzen-Kosten-Verhältnis größer als drei war. Von dem daraus entstandenen Investitionsvolumen von rd. 490 Mrd. DM für den Zeitraum 1991 bis 2012 sind nach aktuellen Schätzungen die bereits genannten **rd. 120 Mrd. DM nicht durch die bisher übliche Haushaltsfinanzierung gedeckt**. Wenn diese Finanzierungslücke nicht auf anderem Wege ausgefüllt wird, sind hohe volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs im nächsten Jahrzehnt nicht zu realisieren und es entstehen **Risiken für Wachstum und technischen Fortschritt**.

3.5 Kosten und Finanzierung der Bundesverkehrswege

3.5.1 Haushalt / Steuern

Im Haushaltsjahr 2000 stellt der Bund **20,8 Mrd. DM für Investitionen** (Neubau, Ausbau und Erhaltung) in die Bundesverkehrswege zur Verfügung; davon entfallen 16,4 Mrd. DM auf die drei in diesem Zusammenhang behandelten Verkehrsträger - und zwar in folgender Aufteilung:

- Bundesfernstraßen	8,3 Mrd. DM
- Bundesschienenwege	6,8 Mrd. DM
- Bundeswasserstraßen	<u>1,3 Mrd. DM</u>
	16,4 Mrd. DM

Im Bereich der **Bundesfernstraßen** sind nach dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 21. Juni 2000 für die Haushaltsjahre 2001 bis 2004 Investitionsmittel von rd. 8,2 bzw. 7,8 Mrd. DM p.a. geplant. Auf die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit entfallen davon 2,2 bzw. 2,0 Mrd. DM p.a.. **Private Vorfinanzierung** von Straßenbauprojekten mit Refinanzierung aus dem Bundeshaushalt ist auf 27 im Bau befindliche oder bereits

fertiggestellte Projekte mit einem Bauvolumen von rd. 4,8 Mrd. beschränkt; das wird den Fernstraßenhaushalt über 15 Jahre verteilt mit insgesamt rd. 8 Mrd. DM belasten.

Seit dem Jahr 1994 können auf der Basis des **Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes** (FStrPrivFinG) Neubauten von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von Bundesautobahnen oder autobahnähnlichen zweibahnigen Bundesstraßen im Form des sogenannten **Betreibermodells mit Refinanzierung durch Benutzerentgelte** realisiert werden. 13 Projekte mit einem Bauvolumen von 5,6 Mrd. DM sind untersucht worden bzw. werden derzeit untersucht, zwei Projekte sind bereits ausgeschrieben und vergeben worden.

Insbesondere die **Neu- und Ausbauinvestitionen in den alten Bundesländern** werden nach dem gegenwärtigen Stand und unter Fortbestand der bisher praktizierten Finanzierung in den kommenden Jahren **nicht auch nur annähernd bedarfsgerecht** getätigt werden können, vor allem weil:

- die **Verkehrsprojekte Deutsche Einheit** weiterhin Vorrang bei den Investitionen haben,
- der Anteil der **Erhaltungsinvestitionen** am Gesamthaushalt weiter ansteigt und
- die **private Vorfinanzierung** die zukünftigen Haushalte belastet.

Im Jahr 1998 betrug die Steuerbelastung des Kraftfahrzeugverkehrs **rd. 72 Mrd. DM** (ohne Mehrwertsteuer), davon rd. 57 Mrd. DM Mineralölsteuer (von rd. 67 Mrd. DM Mineralölsteuer insgesamt) und rd. 15 Mrd. DM Kraftfahrzeugsteuer; sie überstieg damit deutlich die straßenbezogenen Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Aufgrund der seither erfolgten Steuererhöhungen („Öko-Steuer“) ist die Diskrepanz noch größer geworden (Mineralölsteuer insgesamt lt. Arbeitskreis Steuerschätzung - Mai 2000 - rd. 79 Mrd. DM in 2000). Von Wirtschaft und Verbänden wird immer wieder vorgebracht, daß **Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer** sowie ggf. auch die auf die Mineralölsteuer erhobene **Mehrwertsteuer** Sondersteuern seien, die der Finanzierung der Wegekosten zuzurechnen sind. Tatsächlich ist noch heute ein Teil des Mineralölsteueraufkommens für verkehrspolitische Zwecke gebunden und wird in der Finanzwissenschaft der Mineralölsteuer zuweilen der Charakter einer gebührenähnlichen Abgabe beigemessen. Gleichwohl **läßt sich aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage keine Mineralölsteuerzweckbindung nur für das Straßenwesen mehr begründen**. Eine Gegenrechnung der Kraftfahrzeugsteuer scheidet ohnehin aus, weil sie voll den Länderhaushalten zufließt und somit nicht zur Deckung von Kosten der Bundesverkehrswege in Betracht kommt. Die Mehrwertsteuer auf die Mineralölsteuer ist eine allgemeine Steuer, für die das Nonaffektationsprinzip uneingeschränkt gilt. Nichtsdestoweniger handelt es sich bei den Verkehrssteuern um Kostenfaktoren für das Gewerbe und die privaten Haushalte.

Historisch ist eine Zweckbindung der auf den Straßenverkehr entfallenden Mineralölsteuer bis zum Verkehrsfinanzgesetz von 1971 zu verfolgen. In Zusammenfassung der verschiedenen Zweckbindungstatbestände nennt der Finanzbericht von 1971 einen Gesamtanteil von 50 %. Im Jahre 1973 wurden letztmals Erhöhungen der Mineralölsteuer (5 Pfg.) mit der Finanzierung der Straßen in Verbindung gebracht, wobei 25 % des Mehraufkommens für das Straßenwesen zweckgebunden wurde. In der Folge wurde

die Zweckbindung nicht zuletzt aufgrund der Empfehlung der Steuerreform-Kommission von 1971 jährlich per Haushaltsgesetz mit folgender stereotyper Formulierung aufgehoben: „Das ... für Zwecke des Straßenwesens gebundene Aufkommen an Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen zu verwenden (Haushaltsgesetz 2000, §33).

Alle folgenden Erhöhungen der Mineralölsteuer sind nicht mit Finanzierungsaufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen begründet worden. Bei der jüngsten Erhöhung durch die Öko-Steuer ist eine Zweckbindung für die Senkung der Lohnnebenkosten festgelegt. Somit kann im Gegensatz zu den regelmäßig von den Verbänden (z.B. ADAC, BSL) geäußerten Meinungen **allenfalls die bis Anfang der siebziger Jahre geübte Praxis als Argument für die direkte Finanzierungsfunktion der Mineralölsteuer** für den Straßenverkehr herangezogen werden. Damit **steht seither für den Bundesfernstraßenbau keine gesicherte Einnahmequelle** zur Verfügung. Auch die Einnahmen aus der in 1995 eingeführten zeitbezogenen Autobahngebühr für schwere Lkw (Eurovignette) fließen in den allgemeinen Bundeshaushalt; dies ist allerdings für eine spezielle Benutzungsgebühr systemwidrig.

Der **Rückstand bei Neu- und Ausbau sowie in der qualifizierten Substanzerhaltung** der Infrastruktur ist bereits kritisch; er wird in den kommenden Jahren weiter ansteigen, wenn dem nicht nachhaltig gegengesteuert wird. Der von den Bundesländern benannte Fehlbetrag von jährlich 4 Mrd. DM gegenüber den aktuellen Haushaltsansätzen im Bereich der **Bundesfernstraßen** ist eher als eine zurückhaltende Schätzung einzuordnen.

Der Finanzbedarf für die **Bundesschienenwege** im Zusammenhang mit der Realisierung der „Strategie Netz 21“ beträgt nach Angaben der DB AG rund **13 Mrd. DM p.a.** zunächst bis zum Jahr 2010; davon kann das Unternehmen - ebenfalls nach eigenen Angaben - ca. 3,7 Mrd. DM selbst aufbringen. Von den verbleibenden rd. 9,3 Mrd. DM werden nach dem gegenwärtigem Stand ca. 6,8 Mrd. DM durch den Bund abgedeckt. Das führt rechnerisch auf einen ungedeckten Finanzbedarf für Unterhaltung und Ausbau von ca. 2,5 Mrd. DM p.a.. Es ist zweifelhaft, ob dabei der Instandhaltungsrückstand im „Regionalnetz“ in vollem Umfang berücksichtigt ist; das gilt insbesondere für die Sonderbauwerke - wie z.B. Brücken. Erst in jüngster Zeit festgestellte Mehrkosten von rd. 5 Mrd. allein bei den Großprojekten Neubaustrecke Köln-Frankfurt und Eisenbahnknoten Berlin machen zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang erforderlich oder gehen zu Lasten anderer Investitionsvorhaben. Es ist also eher von einem **ungedeknten Finanzbedarf von mindestens 3,0 Mrd. DM p.a.** auszugehen. Dies ist besonders kritisch, wenn es zu Lasten einer ordnungsgemäßen Erhaltung des vorhandenen Streckennetzes geht; dafür gibt es eindeutige Hinweise.

Die Investitionen in die **Bundeswasserstraßen** sind für das Haushaltsjahr 2000 mit rd. 1 Mrd. DM angesetzt. Der Finanzbedarf allein für Ersatzinvestitionen unter der Bedingung einer qualifizierten Substanzwertsicherung wird vom BMVBW auf der Grundlage eines aktuellen Gutachtens des DIW (März 2000) für das Jahr 2001 mit 876 Mio. DM p.a. angegeben. In den folgenden Jahren steigt er kontinuierlich an:

- **in 2005** sind es rd. **928 Mio. DM p.a.**,
- **in 2010** bereits rd. **1,0 Mrd. DM p.a.**

Nach Angaben des BMVBW werden „die notwendigen Ersatzinvestitionen ... in den alten Bundesländern seit Anfang der 90er Jahre nicht mehr bedarfsgerecht abgedeckt. In den neuen Ländern besteht ein über Jahrzehnte aufgestauter NachholbedarfDer tatsächliche Bedarf für Ausbau und Ersatzmaßnahmen an Bundeswasserstraßen liegt bei mindestens rd. 1,3 Mrd. DM p.a.“; die Verbände schätzen den Bedarf auf sogar jährlich rd. 2 Mrd. DM. Gemäß Kabinettsbeschuß vom 21. Juni 2000 bleibt der Wasserstraßenplafonds nunmehr etwa auf dem Niveau des Solls in 2000, d.h. etwa bei 1,0 Mrd. DM jährlich bis 2004. Die **Differenz zum Finanzierungsbedarf** beträgt damit **mindestens 0,3 Mrd. DM p.a.**, eher **0,5 Mrd. DM p.a.**; der Bedarf für eine gezielte Stärkung des Verkehrsträgers wäre noch deutlich höher anzusetzen.

Vorausgesetzt, daß die Haushaltsmittel für Investitionen in die Bundesverkehrswege gegenüber dem gegenwärtigen Stand konstant bleiben, besteht also eine **Finanzierungslücke** bezogen auf die drei Verkehrsträger von **mindestens 7,5 Mrd. DM p.a.** bis über das Jahr 2010 Jahr hinaus:

– Bundesfernstraßen	4,0 Mrd. DM
– Bundesschienenwege	3,0 Mrd. DM
– Bundeswasserstraßen	<u>0,5 Mrd. DM</u>
– Gesamt	7,5 Mrd. DM

Wenn diese Lücke nicht geschlossen wird, führt das zwangsläufig zu einem weiteren Verfall der Substanz und einer Verzögerung bei - bzw. zum Verzicht auf - dringend erforderliche(n) Aus- und Neubaumaßnahmen.

3.5.2 Rechtliche Grundlagen

Verfassungsrechtliche Vorgaben

Verfassungsrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung der Bundesverkehrswege ergeben sich aus folgenden Bestimmungen des Grundgesetzes (GG):

- Art. 104 a Abs. 1 GG statuiert den Grundsatz der Identität von Aufgabenkompetenz und Finanzverantwortung.
- Art. 104 a Abs. 2 GG bestimmt, daß der Bund die Sachkosten der Verwaltungsaufgabe (Zweckausgaben) trägt, wenn die Länder Gesetze im Auftrag des Bundes ausführen.

Der Bund hat demnach für die Finanzierung der ihm obliegenden Aufgaben zu sorgen.

- Im Bereich der **Bundesfernstraßen** gilt gem. Art. 90 Abs. 2 GG die Bundesauftragsverwaltung. Danach trifft die Finanzverantwortung für die Erfüllung der Straßenbaulast (Sachaufgabe) den Bund. Die Vorhaltung der Verwaltungsorganisation (Verwaltungsaufgaben) obliegt den Ländern.
- Für die **Bundesschienenwege** finden sich die maßgeblichen Vorgaben im Art. 87 e GG. Danach ist vorgeschrieben, daß die Verantwortung für Bau, Unterhaltung und

das Betreiben von Schienenwegen einem Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form obliegt, welches mindestens zu 51 % im Eigentum des Bundes zu stehen hat. Art. 87 e Abs. 4 GG enthält eine **Gewährleistungspflicht des Bundes** dahingehend, daß beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen entsprochen wird.

- Für die **Bundeswasserstraßen** ergibt sich die Finanzierungsverantwortung des Bundes aus Art. 89 Abs. 2 GG.

Im Einzelfall können sich je nach konkreter Fallgestaltung weitere Anforderungen aus dem Haushaltsverfassungsrecht (Art. 110, 115 GG) ergeben.

Einfachgesetzliche Ausgestaltung

Die Sachaufgabe der Finanzierung der Bundesverkehrswege erfüllt der Bund bisher weitestgehend durch allgemeine Haushaltsmittel (d.h. Steuermittel). Besondere Deckungsmittel gibt es nur in eingeschränktem Umfang.

Die **Bundesfernstraßen** werden ganz überwiegend aus dem Haushalt über das allgemeine Steueraufkommen finanziert. Das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer steht hierzu nicht zur Verfügung; es kommt den Ländern zu. Eine Nutzerfinanzierung findet sich im gegenwärtigen Recht nur in Ansätzen. So wird aufgrund des Autobahnbenutzungsgebührengesetzes (ABBG), mit dem die EG-Richtlinie 93/ 89 in nationales Recht überführt wurde, von schweren Nutzfahrzeugen ein zeitbezogenes Autobahntgelt (Eurovignette) erhoben. Aufgrund des 1994 in Kraft getretenen Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) ist es zulässig, Privaten den Bau, die Erhaltung und den Betrieb bestimmter spezieller Komponenten des Bundesfernstraßennetzes zur Ausführung zu übertragen und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, sich durch Entgelte von den Benutzern zu refinanzieren.

Bezüglich der **Bundesschienenwege** obliegen Bau und Ausbau der DB AG; sie ist nach der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) befugt, von Eisenbahnverkehrsunternehmen **Entgelte für die Benutzung der Zugtrassen** zu erheben. Dies geschieht auf der Basis von allgemeinen Geschäftsbedingungen. Die Mitfinanzierung des Bundes erfolgt aufgrund des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchWAG). Die Finanzierung der **Bundeswasserstraßen** erfolgt aus allgemeinen Haushaltsmitteln; Einnahmen aus Schifffahrtsabgaben fließen dem allgemeinen Haushalt zu.

Europarechtliche Vorgaben

Der EG-Vertrag selbst enthält einige grundsätzliche Bestimmungen, die für die Ausgestaltung der nationalen deutschen Regeln zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur von Bedeutung sind. Ebenso sind aus der Entwicklung der gemeinsamen EG-Verkehrspolitik (Art. 70 EG-V). einige zu beachtende Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts hervorgegangen. Insgesamt stellt das EG-Recht einem Übergang von der Haushaltsfinanzierung der Verkehrswege auf andere Finanzierungsformen – insbesondere auf eine stärkere Nutzungsfinanzierung – bei Beachtung einiger Grund-

sätze nicht nur keine Hindernisse entgegen, sondern enthält sogar Elemente, die in die gleiche Richtung zielen:

- Für **alle Verkehrswege** gilt zunächst das allgemeine Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EG-V). Bei der Erhebung von Benutzungsentgelten müssen vor allem vorübergehend einreisende Ausländer wie Inländer behandelt werden und dürfen sowohl hinsichtlich der Sätze wie auch hinsichtlich der Erhebungsmethoden nicht schlechter gestellt werden. Dabei ist auch zu beachten, daß durch die Art der Erhebung der Entgelte an den EU-Binnengrenzen keine Grenzaufenthalte verursacht werden dürfen (Art.14 EG-V).
- Bei der Ausgliederung von Verkehrswegen aus der Bundesverwaltung kann, soweit weiterhin, z.B. für Anschubfinanzierungen, Haushaltszuschüsse gezahlt werden, das Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 87 EG-V), Bedeutung erlangen. Hier muß gegebenenfalls auf die Anwendung der bestehenden Ausnahmebestimmungen hingewirkt werden (Art. 87 Abs.3, Art.73 EG-V).
- Ein Teil der Bundesverkehrswege ist in das transeuropäische Verkehrsnetz eingebunden (Art.154 bis 156 EG-V). Daraus ergeben sich für die Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem dazugehörigen Sekundärrecht (Entscheidung Nr. 1692/96 EG), Koordinierungspflichten (Art.156 Abs.2 EG-V). Hinzu kommen - allerdings zunächst noch sehr bescheidene - Finanzierungsmöglichkeiten aus dem EG-Haushalt (Art.155 Abs.1, 3. UAbs.). Diese dürften in Zukunft an Umfang zunehmen und können schon jetzt vor allem für die Mitfinanzierung von öffentlich-privaten Partnerschaften verwendet werden (Verordnung 1655/1999). Sie sollten daher nicht unbeachtet bleiben.
- Hinsichtlich der **Bundesfernstraßen** ist die Richtlinie 1999/62 über die Benutzungsgebühren etc. für schwere Nutzfahrzeuge zu beachten, die auf die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im liberalisierten europäischen Binnenmarkt abzielt. Diese Richtlinie hat die Richtlinie 93/89 abgelöst. Sie enthält Bestimmungen über die Mindestsätze der Kraftfahrzeugsteuer, von denen nur in Ausnahmefällen und nur durch einstimmigen Ratsbeschluß abgewichen werden kann. Sie legt darüber hinaus die Höchstsätze für **zeitbezogene Benutzungsgebühren** fest („Eurovignette“) und regelt die Berechnung sowie die Erhebung von streckenbezogenen Mauten.
- Für die **Bundesschienenwege** ergeben sich aus dem europäischen Sekundärrecht wichtige Rahmenbedingungen, die den freien Dienstleistungsverkehr für Beförderungsleistungen der Eisenbahnen und die Verstärkung des Wettbewerbs zwischen Eisenbahnunternehmen bei gleichen Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenmarkt bezwecken. Zu den drei z.Zt. (September 2000) noch geltenden einschlägigen Richtlinien haben der Ministerrat am 6. Dezember 1999 und das Europäische Parlament am 5. Juli 2000 bedeutende Änderungen beschlossen, die voraussichtlich noch vor Jahresende endgültig verabschiedet werden. Diese müssen also für die Zukunft berücksichtigt werden. Die Richtlinie 91/440 wird auch in der geänderten Fassung die Grundregeln für die Struktur der Eisenbahnunternehmen enthalten, und zwar zur Unabhängigkeit der Geschäftsführung vom Staat, zur Trennung zwischen Infrastruktur und Verkehrsleistungen, zur Sanierung der Finanzstruktur und über die Rechte auf Zugang von Eisenbahnunternehmen zur Infrastruktur anderer Mitgliedstaaten. Die schon beschlossenen Änderungen zur Richtlinie 95/18 sehen vor, daß künftig mehr als bisher auch neue Eisenbahnunternehmen zum Erbrin-

gen von Beförderungsleistungen im europäischen Binnenmarkt gegründet und genehmigt werden können. Die Richtlinie 95/19 über die Erhebung und Berechnung von Weegeentgelten und die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten wird durch eine neue Richtlinie ersetzt werden, die sehr viel detailliertere Bestimmungen zu dieser Materie enthalten wird. Die Berechnung der Weegeentgelte wird künftig von den Kosten des Zugbetriebes ausgehen müssen. Allerdings werden Aufschläge bis zur Höhe der Vollkosten möglich sein, vor allem bei aufwendigen Investitionen in den Fahrweg. Dabei muß aber die Marktlage und insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit des internationalen Eisenbahngüterverkehrs berücksichtigt werden. Insgesamt sollen die Einnahmen des Fahrwegbetreibers aus Weegeentgelten, Gewinnen aus anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten sowie aus staatlichen Beihilfen unter normalen geschäftlichen Umständen und über einen angemessenen Zeitraum die Fahrwegausgaben zumindest ausgleichen.

- Für die **Bundeswasserstraßen** und ihre Finanzierung gelten neben den oben genannten allgemeinen Regeln keine besonderen Vorschriften des Sekundärrechts.

Völkerrecht

Völkerrechtliche Beschränkungen sind vor allem im Zusammenhang mit der Finanzierung der Bundeswasserstraßen zu beachten; sie können die Erhebung von Schifffahrtssabgaben ausschließen.

3.6 Bedarfsplanung für die Bundesverkehrswege

Fundamentale Ziele der Verkehrspolitik sind seit jeher die Förderung von Wirtschaftswachstum und Kommunikation sowie die Schaffung von adäquaten Lebensverhältnissen in Stadt und Land. Damit ist Infrastrukturpolitik folgerichtig ein Schwerpunkt der Verkehrspolitik. Vor diesem Hintergrund wurden in der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren gesetzliche Rahmenbedingungen zur Realisierung langfristiger Ausbauplanungen geschaffen. Sie hatten zunächst nur autonome Bedeutung für einzelne Verkehrssektoren. Anfang der siebziger Jahre ersetzten verkehrszweigübergreifende koordinierte Planungen die zuvor maßgebenden Sektorplanungen (Einrichtung der „Korridorgruppe“ im Mai 1971); damit waren erste Schritte zur Entwicklung eines integrierten Bundesverkehrswegeprogramms getan. Mit jeder Fortschreibung wurden die Ansätze verfeinert und erweitert. Der Bewertungsrahmen, der ursprünglich im wesentlichen ökonomische Kriterien umfaßte, bezog schließlich auch Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltaspekte mit ein. Derzeit stellt sich die Situation wie folgt dar:

- der **BVWP 92** einschließlich der zugehörigen Ausbaugesetze für die Bundesfernstraßen und die Schienenwege des Bundes ist noch gültig,
- das **Investitionsprogramm 1999 – 2002** konkretisiert den BVWP 92 unter Berücksichtigung des augenblicklichen Finanzrahmens für den aktuellen Handlungsbedarf,
- das **Anti-Stau-Programm 2003 – 2007** schreibt als Ziel fest, daß im Rahmen der Realisierung des gültigen Bundesverkehrswegeplans der Engpassbeseitigung besonderes Gewicht beizumessen ist,
- der **BVWP 92 soll überarbeitet werden**; wesentliche Arbeiten sollen bis Mitte 2002 abgeschlossen sein.

Bei der **Überarbeitung des BVWP 92** werden die bisherigen Grundlagen - insbesondere die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die Prognosen und die Bewertungsmaßstäbe für die Bauwürdigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen grundsätzlich zu überprüfen sein. Ausgenommen von einer erneuten Überprüfung sind lediglich die Maßnahmen der o.g. Programme sowie eine Reihe von Maßnahmen mit Planfeststellungsbeschluß bis Ende 1999. Prognose- und neuer Planungszeitraum des fortgeschriebenen BVWP soll das Jahr 2015 sein.

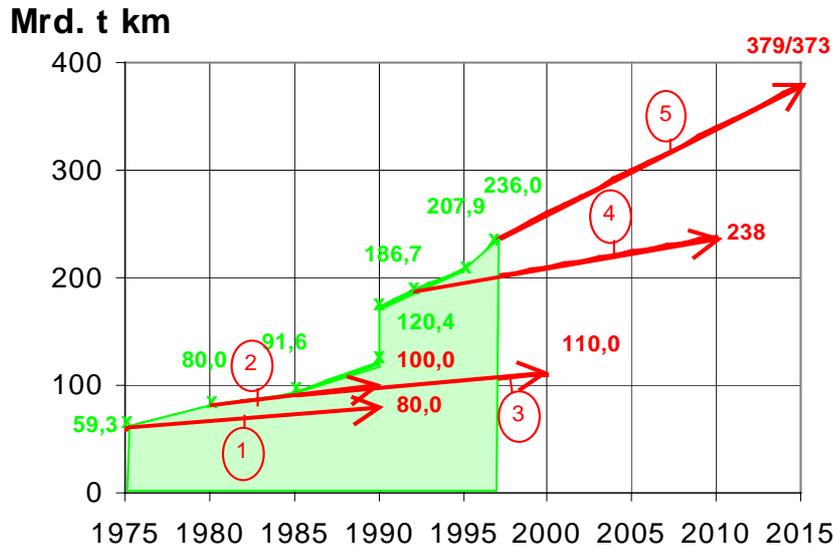
Die **Entwicklung des Verkehrs** auf den Bundesverkehrswegen ist in den Prognosen zur Bundesverkehrswegeplanung von 1992 - noch ausgeprägter als das schon bei seinen Vorgängern der Fall war - **in erheblichen Größenordnungen falsch eingeschätzt** worden. Das ist auch - aber nicht nur - auf die Problematik der Abschätzbarkeit der Folgen des Beitritts der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik sowie die Qualität der seinerzeit zur Verfügung stehenden Datengrundlagen und Erkenntnisse zurückzuführen. Während die Fehleinschätzungen im Personenverkehr in erster Linie mit der unerwarteten Bevölkerungsbewegung zusammenhängen und sich in Grenzen halten, hat sich der Güterverkehr völlig anders entwickelt, als in der BVWP-Prognose unterstellt.

Der **Straßengüterverkehr** hat primär in Westdeutschland erheblich stärker zugenommen als prognostiziert; in Ostdeutschland ist er dagegen hinter den Erwartungen zurück geblieben, weil sich dort der Produktionssektor bisher nur schwach entwickelt hat. **Besonders eklatant sind die Abweichungen bei der Bahn.** Der Eisenbahngüterverkehr liegt im Jahr 1998 nur bei der **Hälfte des prognostizierten Trendwertes**. Dabei hat die Bahn in den alten Ländern leicht, in den neuen Ländern dagegen dramatisch an Aufkommen verloren; sie wird diese Verluste unter realistischen Perspektiven nicht wettmachen können. Auch die **Binnenschifffahrt** konnte bei weitem nicht den Prognosepfad erreichen. Die im BVWP 92 prognostizierte Verkehrsverlagerung von der Straße auf Bahn und Binnenschiff ist also nicht erfolgt, im Gegenteil, der **Prozeß**, nach dem die Wachstumsdynamik hauptsächlich im Bereich des Straßenverkehrs stattfindet, **hat sich fortgesetzt**.

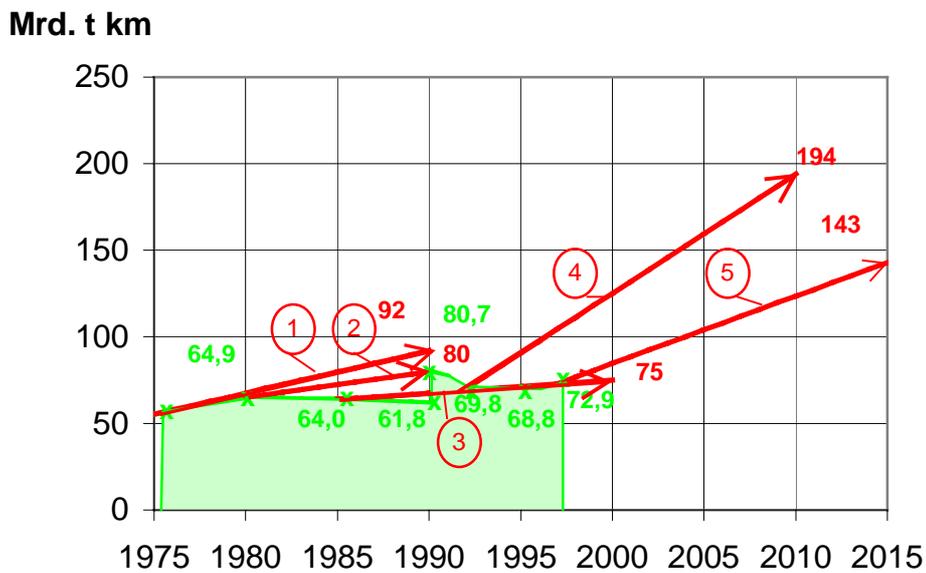
Unter **Trendbedingungen** ist für die Zukunft von einem weiteren Anstieg im Personen- und Güterverkehr auszugehen. Bis zum Jahr 2010 ist im Personenverkehr gegenüber dem Status-quo (Jahr 2000) mit einem Zuwachs von 10 bis 15 % und im Güterverkehr von 30 bis 50 % zu rechnen. Die absoluten Zuwächse werden sich ähnlich den heutigen Leistungsanteilen auf die Verkehrsträger aufteilen. Bemerkenswerterweise wird in **aktuellen Prognosen im Rahmen der Überarbeitung der Bedarfsplanung*** allerdings von einer **Verdoppelung der Verkehrsleistungen im Schienengüterverkehr** bis zum Jahr 2015 von 72,9 Mrd. tkm in 1997 auf 143 Mrd. tkm im Jahr 2015 ausgegangen (Integrationszenario), während beispielsweise die DB AG selbst nur mit geringfügigen Zuwächsen rechnet. Beim Straßengüterfernverkehr wird demgegenüber für den gleichen Zeitraum lediglich ein Zuwachs von rd. 60 % (von 236 auf 373 Mrd. tkm) angenommen. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Vergangenheit sollten politische Zielprognosen mit Vorsicht betrachtet werden - Abbildung 3.6.

* Stand Juni 2000; Prognose noch nicht abgeschlossen

Straßengüterfernverkehr zusätzlich Nahverkehr ca. 70 Mrd.t km



Schienengüterverkehr in Mrd.t km



- Ist - Wert
- Prognosen
- 1 KIP 1975-1990
- 2 BVWP'80 1980-1990
- 3 BVWP'85 1985-2000
- 4 BVWP'92 1992-2010
- 5 BVWP'neu 1997-2015*

* Stand Juni 2000; Prognose noch nicht abgeschlossen

Abb. 3.6 : Straßengüterfernverkehr und Schienengüterverkehr in der Bundesrepublik Deutschland; Zielprognosen zur Bundesverkehrswegeplanung und tatsächliche Entwicklung - Quelle: BMVBW (Original-Abbildung)

3.7 Interdependenzen mit Verkehrswegen anderer Kategorien und Träger

Die Notwendigkeit der Einbeziehung aller Verkehrsträger in die Abwicklung der Beförderungs- und Transportaufgaben ist evident. Das gilt gleichermaßen für den Güter- wie für den Personenverkehr. Die Aufteilung der Beförderungsleistungen im Personenverkehr und der Transportleistungen im Güterverkehr nach Verkehrsträgern und ggf. alternativen Routen ist von zahlreichen Einflußgrößen abhängig. Mit der Einführung von **streckenbezogenen Straßenbenutzungsentgelten**, wie sie für schwere Lkw auf Bundesautobahnen im Jahre 2003 vorgesehen ist, wird in die bisher bestehenden Rahmenbedingungen des Verkehrsmarktes eingegriffen. Davon können verschiedene Wirkungen ausgehen, z.B:

- **Ausweichbewegungen** in Form anderer Routenwahl - sofern die Nutzungsentgelte nur auf Teilen des Straßensystems erhoben werden,
- **Rationalisierung** mit dem Ergebnis verbesserter Tourenplanung und Auslastung,
- Veränderung der **Standortwahl**, um die Transportwege zu verkürzen - ggf. in Verbindung mit einer
- Reduzierung der **Arbeitsteilung** bzw. Erhöhung der Fertigungstiefe, um darüber hinaus die Zahl der Wege zu reduzieren sowie
- **Verlagerungen** vom Kfz-Verkehr **zu anderen Verkehrsträgern**,

Allgemeingültige Aussagen sind wegen der Vielfalt unterschiedlicher Bedingungen nicht möglich. Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen ist aber sicher, daß das Ausmaß der Wirkungen vielfach erheblich überschätzt wird; das gilt insbesondere für die Verlagerung auf andere Verkehrsträger.

Während die Bundesschienenwege und die Binnenwasserstraßen in der gegenwärtigen Konfiguration praktisch die Gesamtnetze der Eisenbahn und der Binnenschifffahrt bilden sind die Bundesfernstraßen nur ein Teil einer differenzierten Infrastruktur für den überörtlichen Straßenverkehr sowie den Straßenverkehr in den Städten und Gemeinden; sie sind allerdings das Rückgrat des gesamten Straßenverkehrssystems. Veränderungen im Bereich der Bundesfernstraßen haben deshalb in der Regel auch Auswirkungen auf die Straßen anderer Kategorien. Bei allen Maßnahmen - wie beispielsweise die geplante Einführung eines Systems für die Erhebung streckenbezogener Entgelte - sind somit die **Interdependenzen** zu berücksichtigen und ist die **Kompatibilität an den Schnittstellen** zu gewährleisten.

3.8 Neue Wege der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

Mit der **privaten Vorfinanzierung** und dem **Betreibermodell mit Refinanzierung über Entgelte** sind in den 90er Jahren in der Bundesrepublik erste Schritte auf neuen Wegen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung unternommen worden. Im europäischen und außereuropäischen Ausland werden seit langem ähnliche Wege beschritten. Die Maut-Straßen sowie die über Entgelte privat finanzierten und privat betriebenen Autobahnen etwa in **Frankreich** und **Italien** sind schon „klassische“ Beispiele dafür. Seit

Anfang 1995 werden aufgrund der EG-Richtlinien 93/ 89 und 99/ 62 in **Belgien, Dänemark, Deutschland** und **Luxemburg**, seit 1996 in den **Niederlanden** und seit 1998 auch in **Schweden** für die Benutzung der Autobahnen durch schwere in- und ausländische Lkw zeitbezogene Entgelte mittels Vignette erhoben. In den Nachbarländern **Österreich** und der **Schweiz** (Schwerverkehrsabgabe) sind ebenfalls bereits zeitbezogene Entgelte für schwere Lkw auf Autobahnen eingeführt worden.

Etwa zeitgleich zur Ausschreibung des Systems für die Erhebung streckenbezogener Entgelte für schwere Lkw auf BAB in der Bundesrepublik wurde in **Österreich** die **Autobahnen- und Schnellstraßenfinanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)** beauftragt, die Erhebung einer fahrleistungsabhängigen Maut für schwere Lkw vorzubereiten. Nach einem Kompromiß mit der Europäischen Union kann beispielsweise die **Schweiz** ab dem Jahr 2000 für die ca. 300 km lange Durchfahrt von Deutschland nach Italien 180 SFr (rd. 216 DM) verlangen, d.s. rd. 72 Pfg./ Fahrzeugkilometer; ab dem Jahr 2003 ist in Abhängigkeit von Schadstoffklassen eine Erhöhung auf bis zu 300 SFr vorgesehen, also rd. 120 Pfg. /Fz.-km.

Trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen gibt es eine Reihe erwägenswerter Ansätze und Entwicklungen in den **Vereinigten Staaten**: Ende der 70er Jahre machte das US-Verkehrsministerium öffentlich, daß selbst die notwendigste Instandhaltung der bereits gebauten Fernstraßen nicht mehr auf dem Weg der traditionellen Finanzierung zu bewältigen sei. Darauf reagierte die Regierung nicht etwa mit einer Aufstockung der Bundesmittel für den Fernstraßenbau, sondern im Gegenteil mit deren Reduzierung. Damit sollten die Bundesstaaten gezielt veranlaßt werden, nach neuen Wegen der Finanzierung zu suchen. Ursprünglich bestand die Erwartung, die Realisierung dringend benötigter zusätzlicher Infrastruktur durch **Beiträge aus den Regionen** zu erreichen - über sogenannte „development impact fees“. Die Einwerbung der Mittel war aber in der Regel wenig erfolgreich; deshalb erfolgte eine weitestgehende **Umorientierung auf Mauterhebung**.

Die US-Gesetzgebung reagierte jeweils konsequent auf die veränderten Bedingungen bzw. gesammelten Erfahrungen und ebnete mit komplexen Gesetzeswerken den Weg für die Anwendung neuer Finanzierungsinstrumente. Die aktuell gültige „Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21)“ von 1998 ist explizit darauf gerichtet, die **Wirksamkeit der Bundesmittel zu vergrößern**, indem zu privater Beteiligung bei der Finanzierung von Infrastruktur für den bodengebundenen Verkehr ermuntert wird. Die **traditionelle staatliche Förderung soll ergänzt** und dadurch eine größere Flexibilität und Wirksamkeit der Finanzierung erreicht werden. Als Komponenten innovativer Finanzierung sind in dem Gesetz u.a. verankert:

- Staatliche **Infrastrukturbanken**,
- **Maut-Projekte** (auch ausschließlich für die Instandhaltung),
- Nationale **intermodale Korridor-Infrastrukturprogramme**.

In der Bundesrepublik haben sich zahlreiche Verbände und Gruppierungen intensiv mit dem Thema beschäftigt - u.a. der Bundesverband deutscher Banken, der DIHT, das Deutsche Verkehrsforum und der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr beim BMVBW. Nach Überzeugung des „**Wissenschaftlichen Beirats**“ geht es bei der Su-

che nach neuen Wegen in diesem Zusammenhang keinesfalls ausschließlich um die Rekrutierung zusätzlicher Finanzmittel. Ginge es nur darum, so wäre es nach Auffassung des Beirats bereits ein wesentlicher Schritt in Richtung auf eine Lösung, auf die zunehmende Diskrepanz zwischen den Einnahmen aus spezifischen Verkehrssteuern und den Ausgaben für Verkehrswegeinvestitionen des Bundes hinzuweisen und zu fordern, daß wenigstens Teile der kommenden Mineralölsteuererhöhungen zweckgebunden für Verkehrsinvestitionen zu verwenden sind.

Der Beirat hat jedoch in seinem Gutachten von 1996 klargemacht, daß es um mehr geht. Er betont, daß **Verkehrswege wichtige Produktionsfaktoren in der Volkswirtschaft** sind. Sie zu erhalten und zu erweitern sei eine übergreifende Aufgabe, die kontinuierlich und ohne die Zufälligkeiten der gerade herrschenden Haushaltssituation sicherzustellen ist. Weiterhin hält er es für erforderlich, daß die Nutzung der Verkehrswege durch marktkonforme Anreize so gesteuert wird, daß die Kapazitäten bestmöglich genutzt werden. Beide Aspekte - **Sicherung einer kontinuierlichen, bedarfsgerechten Finanzierung und wirtschaftliche Nutzung der vorhandenen Kapazitäten** - hängen ökonomisch eng zusammen. Deshalb lassen sie sich nach Überzeugung des Beirats am besten gemeinsam unter dem Dach einer **institutionellen Neuordnung für die Verkehrswege des Bundes** gestalten.

Der Beirat weist darauf hin, daß Finanzierungsmaßnahmen, die lediglich als Ergänzung zur heutigen Haushaltsfinanzierung dienen, nicht zu einer durchgreifenden langfristigen Lösung für das Finanzierungsproblem führen. So hat etwa die private Vorfinanzierung zwar dazu geführt, daß eine Reihe von Projekten zeitlich früher in Angriff genommen werden konnte, doch blockieren die damit verbundenen Folgekosten die Flexibilität heutiger und künftiger Verkehrshaushalte. Für Betreibermodelle im Rahmen des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes in seiner gültigen Fassung gebe es nur wenige geeignete Projekte. Solange sich die Preiserhebung auf ein eng abgegrenztes Bauwerk bezieht, wird es nach Überzeugung des Beirats Probleme mit der Finanzierung und der optimalen Nutzung geben.

Das Schicksal der mit großer Euphorie gestarteten privaten **Projektträgergesellschaft** für den neu erbauten Autobahnabschnitt der ungarischen M1 auf der **Strecke Győr - Budapest** wird als warnendes Beispiel für die **mangelnde Lebensfähigkeit privater Insellösungen unter einem öffentlichen Dach** angeführt. Aus diesem Grunde plädiert der Beirat dafür, die Entwicklung neuer Finanzierungsformen für die Verkehrsinfrastruktur gemeinsam mit der wirtschaftlichen Nutzung der Kapazitäten zu behandeln und dies langfristig mit geeigneten Organisationsformen für eine marktwirtschaftliche Orientierung der Infrastrukturgestaltung und -nutzung zu verknüpfen.

In **Frankreich, Italien und Spanien** sind die Autobahnssysteme weitgehend durch privatwirtschaftliche Autobahngesellschaften aufgebaut worden. Diese Gesellschaften finanzieren sich über Autobahngebühren und Kredite am Kapitalmarkt. In allen drei Ländern wurde das Gesamtnetz unter mehreren Konzessionsgesellschaften aufgeteilt. Das Kapital der Mehrzahl der Gesellschaften wird von öffentlichen Körperschaften gehalten. Der staatliche Einfluß - z.B. auf Investitionsentscheidungen und Tarifgestaltung - ist in allen drei Ländern nach wie vor hoch.

4. Lösungskonzept der Kommission

4.1 "Philosophie"

Die **Verkehrsinfrastruktur dient ganz überwiegend privaten Konsumenten** zur Erfüllung ihrer Mobilitätswünsche **und privaten Unternehmen** bei der Beschaffung und Verteilung von Gütern sowie im Austausch der Vorleistungen. An vielen Stellen, vor allem im Netz des Straßen- und des Luftverkehrs, sind die Kapazitäten knapp geworden und die Nutzer „rivalisieren“ um die Verkehrsflächen. Dabei sind sie durchaus bereit, wie Beispiele im Ausland zeigen, für ein gutes Angebot auch einen Preis zu bezahlen. Daraus folgt, daß die bisher fast ausschließlich praktizierte Finanzierung der Bundesverkehrswege aus Haushaltsmitteln nicht fortgeführt werden muß, sondern daß ein Spielraum für marktliche Organisation von Verkehrsangebot und -nachfrage gegeben ist.

Aufgrund der hohen Kosten (Parallelinvestitionen) und des damit verbundenen Flächenverbrauchs kommt keine Marktlösung in Frage, bei der jede Nutzergruppe für sich eine eigene Verkehrsinfrastruktur plant und zuschneidet. Verkehrsinfrastrukturen müssen auf einen gemeinsamen Bedarf der Nutzergruppen ausgelegt und durch die Festlegung von Standards den Bedürfnissen aller Nutzergruppen angepaßt werden. Die vielseitige Nutzbarkeit (Interoperabilität) und der Netzzusammenhang zwischen einzelnen Netzabschnitten und Strecken setzt eine weitsichtige und integrierte Planung für das Verkehrsinfrastrukturangebot voraus. Dies macht die Verkehrsinfrastruktur zu einem „**Club-Gut**“, bei dem eine starke zentrale „Club-Leitung“, in der Regel der Staat, das Angebot entsprechend der Interessen der Nutzer plant.

Das Angebot an Verkehrsinfrastrukturen dient ferner der Verteilung von Ressourcen nach dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit, der Chancengleichheit im Raum und dem Umweltschutz. Diese **Staatsinteressen** haben zusammen mit der Club-Gut-Eigenschaft die Entwicklung des Verkehrsinfrastrukturangebots nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa über einen langen Zeitraum dominiert; deshalb wurden praktisch alle mit der Vorhaltung der Verkehrsinfrastruktur zusammenhängenden Aufgaben - also auch Bau, Erhaltung, Unterhalt, Betrieb und Finanzierung - als reine Staatsaufgaben angesehen. Der Ausbau der Verkehrswege wurde entsprechend den öffentlichen Regeln aus der Gesamtheit der öffentlichen Einnahmen finanziert und mußte sich jährlich der **Abwägung gegenüber anderen Verwendungsarten der Steuermittel** stellen.

Die vor etwa 20 Jahren einsetzende **Deregulierungs- und Liberalisierungswelle** hat die Frage neu aufgerollt, in welchem Umfang die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen als Staatsaufgabe zu betrachten sind. Kommunikations- und Energieversorgungssektoren sind teilweise privatisiert worden - und es geht zügig weiter -, gleichfalls der Luftverkehr sowie - was die Rechtsform anbelangt - auch die Eisenbahnen. Gerade der Kommunikationsbereich ist ein Beispiel dafür, wie schnell Netze privatisiert werden können, wenn sich der Staat auf die Gestaltung der grundlegenden Rahmenbedingungen und die Einrichtung von Regulierungsbehörden zur Sicherung öffentlicher Interessen und Verhinderung des Monopolmißbrauchs beschränkt.

Im Verkehrsbereich bietet sich eine verstärkte Deregulierung und Privatisierung deshalb an, weil die **Wegenetze zum großen Teil bereits angelegt** sind und somit die früher dominierenden langfristig-staatlichen Aufgaben der räumlichen Netzgestaltung in den Hintergrund treten. Bei den Fernstraßen geht es bis auf wenige Arrondierungen im Bereich der Autobahnen in erster Linie um Kapazitätsanpassungen (Beispiel: dritter Fahrstreifen auf Autobahnen). Bei den Bahnen sind primär Vorhaben der Strukturverbesserung im bestehenden Netz und bei den Wasserstraßen fast ausschließlich Qualitätsanpassungen Gegenstand der Planung (Vergrößerung der Tauchtiefen entlang bestehender Wasserstraßen, Schaffung zusätzlicher Schleusenkammern etc.). Defizite gibt es bei der Verknüpfung der Verkehrsträger (Kooperation/ Integration).

Im Bereich des **Straßen- und Luftverkehrs** sind die Nutzungsintensitäten in der Regel so hoch, daß sich die **Infrastrukturen aus Nutzerabgaben finanzieren** könnten. Bei Schienen und Wasserstraßen lassen sich **anteilige** Kostendeckungsgrade definieren, um wenigstens maßgebliche Teile der Infrastruktur durch die Nutzer zu finanzieren. Teile der Verantwortung für die Infrastrukturvorhaltung können somit ohne weiteres aus der Staatstätigkeit herausgenommen und der privaten Initiative zugeführt werden. Dies betrifft Bau-, Erhaltung, Unterhalt und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Damit lassen sich mehrere Vorteile erzielen:

1. **Entgelte sind langfristig sichere Finanzierungsquellen** und signalisieren gleichzeitig den Umfang der für die privaten Nutzer wirtschaftlich vorzuhaltenden Kapazitäten. Die Finanzierung wird von Zufälligkeiten der öffentlichen Haushaltslage unabhängig und richtet sich primär nach der Nachfrage und Zahlungsbereitschaft der Nutzer.
2. Die **Effizienz auf der Nutzerseite wird erhöht**, weil durch die Entgelterhebung der Anreiz zur wirtschaftlichen Nutzung der Kapazitäten steigt bzw. die **wirtschaftliche Nutzung** der Infrastruktur gefördert wird.
3. Bei Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung können private Investoren einbezogen werden, die zusätzliche Finanzierungsmittel einbringen. **Privates Infrastrukturmanagement kann zu Effizienzgewinnen führen**; sie werden nach Erfahrungen im Ausland mit bis zu 15 % der Investitionssumme geschätzt.
4. Die **Nutzungsbedingungen für die Verkehrsinfrastruktur können - wie in der EU angestrebt - zwischen den europäischen Nachbarländern angeglichen werden**. Damit wird der Übergang zu einem international fairen Wettbewerb auf den Verkehrsinfrastrukturen geebnet.

Dies bedeutet keineswegs, daß der **Staat** seine Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur aufgibt, im Gegenteil. Durch die **Konzentration auf die eigentliche Staatsaufgabe** der langfristigen Gestaltung wird die **staatliche Kompetenz eher gestärkt**. Auch die Befürchtung, daß mit einem verstärkten Übergang auf Nutzerfinanzierung nur noch Infrastrukturen gebaut werden, die sich betriebswirtschaftlich rechnen, ist nicht begründet. Nach wie vor ist es der öffentlichen Hand vorbehalten, aufgrund von parlamentarischen Entscheidungen Projekte zu realisieren, bei denen die Staatsmotive, wie z.B. Raumordnung oder Umweltschutz, im Vordergrund stehen. In solchen Fällen ist dann allerdings eine adäquate Beteiligung des Staates in Form von Baukostenzuschüssen oder Zahlungen für öffentliche Leistungen erforderlich; diese Konzeption liegt im übrigen auch dem Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze zu Grunde.

Der verstärkte Übergang zu einem nutzerfinanzierten System führt also zu mehr Transparenz und klaren Zuordnungen der Verantwortlichkeiten im Rahmen privater-öffentlicher Partnerschaften. Gleichzeitig läßt sich mehr privatwirtschaftliche Effizienz in die Gestaltung des Verkehrsinfrastrukturangebotes integrieren, ohne die maßgebliche öffentliche Verantwortung für die langfristige Planung und Entwicklung aufzugeben.

4.2 Genereller Lösungsansatz

Die Kommission hat sich von Beginn ihrer Arbeit an von der Überzeugung leiten lassen, daß es nicht lediglich darum gehen kann, nach zusätzlichen Möglichkeiten der **Mobilisierung privaten Kapitals** für die Finanzierung der Bundesverkehrswege zu suchen. Sie hielt es schon gar nicht für zielführend, den „leichten“ Weg der Forderung nach einer auch haushaltsrechtlich gesicherten **Zweckbindung von Anteilen der Verkehrssteuern** in der erforderlichen Größenordnung zu gehen, für die ihr Beifall von vielen Seiten sicher gewesen wäre. Vielmehr ist sie davon ausgegangen, daß eine **grundsätzliche Beschäftigung mit dem Thema** einschließlich seiner Haupteinflussfaktoren erforderlich ist und daß nur nachhaltige Lösungen den Problemen Rechnung tragen, die Anlaß für ihre Berufung waren. Diese Sichtweise war von vorn herein Ausgangspunkt für die bereits frühzeitig aufgestellte und später lediglich noch verfeinerte Lösungshypothese. **Kernpunkte des Lösungsansatzes** sind:

(1) Umstellung auf Nutzerfinanzierung

Die Finanzierung der Bundesverkehrswege sollte von der bisher praktizierten Haushaltsfinanzierung konsequent auf Nutzerfinanzierung umgestellt werden, soweit das aufgrund der Rahmenbedingungen der einzelnen Infrastrukturbereiche möglich ist. Das ist die logische Konsequenz aus den Entwicklungen gerade in der jüngeren Vergangenheit (Investitionslücke, „Instandhaltungskrise“). Damit wird insbesondere erreicht:

- **Weitgehende Abkopplung** von den wechselnden Einflüssen des Bundeshaushalts.
- **Konzentration** bei der Mittel-Allokation auf sachbezogene Gesichtspunkte.
- **Abgrenzung** der Wegekosten- von der Steuerdiskussion.

Nutzerentgelte legitimieren sich nur durch den direkten Bezug zwischen Benutzung und Mittelverwendung und sind grundsätzlich in denjenigen Infrastrukturbereichen einzusetzen, für deren Nutzung sie erhoben werden; Ausnahmen müssen Einzelentscheidungen vorbehalten bleiben und einen eindeutig nachvollziehbaren Bezug haben. Das kann beispielsweise die Verwendung im Rahmen eines multimodalen Hauptverkehrskorridors sein, indem der Einsatz der Mittel zu Gunsten eines anderen Verkehrsträgers Vorteile für den Verkehr auf demjenigen Verkehrsträger bringt, bei dem die Entgelte erhoben worden sind, beispielsweise durch Beseitigung von Stauzuständen und/ oder Ersatz ansonsten erforderlicher Ausbaumaßnahmen - insbesondere wenn diese aufgrund der örtlichen Rahmenbedingungen nicht oder nur mit vergleichsweise sehr hohem Aufwand möglich sind.

Entgelte im Verkehr sollten bezogen auf ihre Zwecke und Mittelverwendungen so transparent wie möglich gestaltet werden, damit sie der Nutzer nicht lediglich als eine

Variante der Besteuerung auffaßt bzw. interpretieren kann. Deshalb bietet es sich an, **externe Effekte des Verkehrs** - wie z.B. Umweltwirkungen und Sicherheit - die nicht ohnehin in die Investitionskosten einfließen, **nicht in Infrastrukturkosten und deren Deckung durch Benutzungsentgelte einzubeziehen**. Grundsätzlich sollte also gelten: **Nutzerentgelte werden ausschließlich an den Wegekosten orientiert**.

Im Zusammenhang mit der Umstellung muß eine konsequente **Integration von Abgabenpolitik und Investitionspolitik** erfolgen. Die Einführung von Benutzerentgelten muß ihren Niederschlag in **Entlastungen bei den Verkehrssteuern** finden. Die zu treffenden Regelungen sollten das Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern und den europäischen Vergleich im Sinne einer **weiteren Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen** berücksichtigen.

(2) Konsequente Anwendung des Nutzer-/Veranlasserprinzips

Umstellung auf Nutzerfinanzierung bedeutet grundsätzlich die Anwendung des Nutzer- bzw. Veranlasserprinzips. Bei der staatlichen Verkehrsinfrastruktur ist zu berücksichtigen, daß sie nicht lediglich den Anforderungen der Benutzer, sondern darüber hinaus auch verkehrspolitischen, strukturpolitischen, umweltpolitischen, volkswirtschaftlichen etc. Anforderungen (im weitesten Sinne Staatszielen) in unterschiedlicher Konstellation und Ausprägung Rechnung zu tragen hat. Das bedeutet für die Anwendung des Nutzer-/Veranlasserprinzips, daß zu differenzieren ist nach:

- Art und **Maß der Inanspruchnahme der Infrastruktur durch die Benutzer** sowie
- **Anteil nicht benutzungsspezifischer Veranlassung** an der Erhaltung oder am Ausbau der Infrastruktur.

Sofern und insoweit eine vollständige Nutzerfinanzierung aufgrund der spezifischen Bedingungen der Infrastruktur oder einzelner Infrastrukturkomponenten nicht möglich, unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht zumutbar oder mit Konsequenzen verbunden ist, die politischen Zielsetzungen zuwider laufen, muß eine entsprechende **Differenzierung** der Finanzierung von Bau und Betrieb erfolgen. Die Umstellung auf Nutzerfinanzierung ist also **nicht gleichbedeutend mit einem völligen Abbau der Haushaltsfinanzierung**.

(3) Ausgliederung der Bundesverkehrswege aus der Bundesverwaltung

Der mit der **Privatisierung** der Telekom, der Post, des Luftverkehrs und der Bahn eingeschlagene Weg sollte fortgeführt und auf alle Bundesverkehrswege ausgedehnt werden. Das sollte **alle Aufgaben** umfassen, **die sich für eine Ausgliederung aus der Bundesverwaltung** eignen; die Ausgestaltung sollte in der Form erfolgen, daß die **Infrastrukturverantwortung** und der **Einfluß auf die Steuerung** der Infrastrukturentwicklung beim Bund bleiben. Als erster Schritt sollten **privatrechtlich organisierte Finanzierungsgesellschaften** gegründet werden; sie können später durch **Betreiber-gesellschaften** ergänzt bzw. ersetzt werden. Bereits zum 1. Januar 2001 sollte mit der Gründung einer Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft der Anfang gemacht werden, wie die Kommission das schon in ihrem Zwischenbericht vom 2. Feb. 2000 empfohlen hat.

(4) Neuordnung der Abgrenzung der Bundesverkehrswege

Maßgebliche Faktoren der Finanzierung der Bundesverkehrswege bzw. des erforderlichen Finanzvolumens für Erhaltung, Anpassung an die Nachfrage (Ausbau oder Rückbau) und Betrieb sind ihr Umfang und ihre Konfiguration. Das Netz der Bundesverkehrswege ist „historisch“ gewachsen. Vielfach haben Elemente davon heute keine oder nur (noch) geringe **überregionale verkehrliche oder strukturelle Bedeutung bzw. Funktion**. Die Neuordnung der Finanzierung ist ein geeigneter Anlaß, nach **adäquaten Kriterien** die Abgrenzung der Bundesverkehrswege an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

(5) Erweiterung der Möglichkeiten der Privatfinanzierung und Ausschöpfung der Möglichkeiten der Beteiligung Dritter an der Finanzierung

Nach der gültigen Gesetzeslage sind die Möglichkeiten der Privatfinanzierung und der Beteiligung Dritter an der Finanzierung sowie des privaten Projektmanagements in starkem Maße eingeschränkt. Die **Beschränkungen** sollten beseitigt werden. Die private Vorfinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen mit staatlichen Folgeverpflichtungen, wie sie in den vergangenen Jahren in immerhin nennenswertem Umfang praktiziert wurde, sollte in Zukunft grundsätzlich nicht mehr zur Anwendung kommen. Statt dessen sollte **generell eine Refinanzierung durch Nutzerentgelte** vorgesehen werden. Ausmaß und Erfolg der Aktivierung von privatem Kapital sind abhängig davon, in wie weit die folgenden Bedingungen geschaffen werden:

- Klare **Risikozuscheidung** und faire **Risikoteilung** zwischen dem privaten Investor/Betreiber und dem Bund.
- **Berechenbarkeit von Planungsprozessen**.
- Kurze **Planungs- und Durchführungszeiten**.
- Ausschreibung **betriebswirtschaftlich interessanter Vorhaben**.

Die **Beteiligung Dritter** an der Finanzierung der Bundesverkehrswege betrifft insbesondere eine Mitfinanzierung durch öffentliche und private „**Nutznießer**“ bzw. **Interessenten** (z.B. E.U., Bundesländer, regionale Wirtschaft) sowie **Förderprogramme** nationaler und internationaler Institutionen (z.B. EFRE); dazu gehört ggf. auch die **Vermarktung** (Sponsoring, Werbung etc.).

Zügige, schrittweise Umsetzung des Lösungsansatzes

Eine vollständige Umsetzung der zahlreichen und weitreichenden Lösungsempfehlungen ist nicht kurzfristig möglich, zumal teilweise Gesetzesänderungen - ggf. auch Verfassungsänderungen - erforderlich sind; sie wird nur schrittweise erfolgen können. Um so wichtiger ist es, daß sehr schnell **wirkungsvolle erste Schritte** unternommen werden, die mit dem geltenden Recht vereinbar sind. Diese sollten so angelegt sein, daß das generelle Ziel nicht aus dem Auge verloren wird; sie sollten geeignet sein:

- den **Umsetzungsprozeß nachhaltig in Gang zu setzen**,
- **den Nutzern die Vorteile des Lösungskonzeptes zu verdeutlichen** und
- in kompatibler Weise **auf den Zielzustand** hinzuführen.

4.3 Bundesfernstraßen

Die Haushaltsfinanzierung basiert auf dem binnenländischen Steueraufkommen. Gerade die Bundesfernstraßen werden aber aufgrund der geographischen Lage der Bundesrepublik **zu einem erheblichen und weiter stark zunehmenden Anteil von ausländischen Kraftfahrzeugen in Anspruch genommen**; diese leisten nur einen sehr geringen Betrag zum Steueraufkommen in der Bundesrepublik. Insofern ist die Sinnfälligkeit einer Umstellung der Finanzierung der Bundesfernstraßen auf Nutzerfinanzierung über belastungsproportionale Entgelte besonders evident.

4.3.1 Komponenten des Lösungskonzepts

(1) Schaffung von Bundesfernstraßengesellschaften

- Umgehende Gründung einer **Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft** u.a. zur Ausnutzung des **Multiplikatoreffekts privatwirtschaftlicher Finanzierung**; in der ersten Stufe sollten sich ihre Aktivitäten auf die Bundesautobahnen beschränken.
- Ab 2001 **Ausstattung der Finanzierungsgesellschaft** mit den Einnahmen aus der **Eurovignette**, später mit allen weiteren **Entgelteinnahmen** zum **ausschließlichen Einsatz** für die Bundesfernstraßen.
- Unmittelbar nach Gründung der Finanzierungsgesellschaft **Auflegung eines Kreditprogramms** mit der Möglichkeit der Refinanzierung ab dem Jahr 2003 über die Mauteinnahmen.
- Ab 2003 Weiterentwicklung der **Finanzierungsgesellschaft zu einer Betreibergesellschaft** bzw. zu Betreibergesellschaften (Bundesautobahngesellschaft(en) oder Bundesfernstraßengesellschaft(en)).

(2) Erhebung benutzungsproportionaler (strecken-/belastungsbezogener) Entgelte

- Bis Ende 2002 Aufbau eines „technologisch aufwärts kompatiblen“ und auf andere Straßenkategorien **erweiterungsfähigen Systems zur Erhebung streckenbezogener Straßenbenutzungsentgelte** auf BAB.
- Ab 2003 **Erhebung streckenbezogener Entgelte** zunächst nur für schwere Lkw (ab 12 t zGG) auf BAB; Einführung einer **Vignette auch für leichte Lkw und Busse sowie ggf. für Pkw und Krad auf BAB**.
- **Erweiterung der Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte** auf alle Fahrzeugklassen und alle Bundesfernstraßen (außerorts); Durchführung nach dem Prinzip des angemessenen Aufwands bzw. in Abhängigkeit von den technischen Möglichkeiten.
- Berücksichtigung der Gesamtbelastung aus Entgelten und Steuern bei der Festsetzung der Benutzungsentgelte durch **Entlastung der Nutzer von Verkehrssteuern „Zug um Zug“**; Ausgangspunkt sind die **Haushaltsansätze** der gültigen mittelfristigen Finanzplanung; die Entlastung soll zum Tragen kommen, sobald und in dem Ausmaß, in dem das Netto-Einnahmenvolumen aus Nutzerentgelten die Finanzierungslücke von 4 Mrd. DM p.a. übersteigt.
- **Differenzierung der Entgelte** nach Fahrzeugarten, Netzbereichen/ Teilnetzen und Verkehrszeiten; **Periodische Überprüfung** der Eckdaten für die Entgelte.

(3) **Private Finanzierung / Private Betreiber**

- Erweiterung des **Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes** prinzipiell auf alle Maßnahmen des Fernstraßenbaus.
- Schaffung der **verwaltungsmäßigen Voraussetzungen für eine privatwirtschaftliche Maßnahmenhandhabung**.
- Bereits kurzfristig Festlegung von BAB-Ausbaustrecken (Größenordnung 100 km jährlich), die sich für die Anwendung des **Betreibermodells** eignen.
- Ab 2001 **Ausschreibung von Maßnahmen**, die aufgrund des Planungsstandes und der Nachfrageperspektiven privatwirtschaftlich erfolgversprechend sind, **Vergabe von Betreiberkonzessionen** durch den Bund oder die Finanzierungsgesellschaft.
- **Erwirtschaftung der Refinanzierung und des Gewinnanteils** entweder durch eine spezielle Maut oder durch Zuordnung von anteiligen Entgelten / Schattenmaut nach vorher festgelegten Bedingungen (Mindestgarantie, festgelegte Obergrenze); dabei ist die doppelte Erhebung von Entgelten (allgemein und speziell) ausgeschlossen.
- **Verbleib** der privat betriebenen Netzkomponenten **im Bundesvermögen**.

(4) **Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen durch Dritte**

- Finanzierung durch öffentliche und private Nutznießer bzw. Ineressenten.
- Nutzung nationaler und internationaler Förderprogramme.

(5) **Neuabgrenzung des Bundesstraßennetzes**

- Aufstellung von **adäquaten Kriterien**, nach denen die Einordnung als Bundesstraßen erfolgen soll.
- Festlegung der **rechtlichen und finanziellen Modalitäten**, nach denen zukünftig **Umwidmungen** von Bundesstraßen oder ggf. zu Bundesstraßen erfolgen.
- **Abgabe** derjenigen Bundesstraßen an die Länder oder Kommunen, die nach den betreffenden Kriterien nicht mehr als Bundesstraßen einzuordnen sind (unter Beachtung des jüngst ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts), **Übernahme** von bisher nicht als Bundesstraßen gewidmeten Straßen, die nach funktionalen Gesichtspunkten als solche einzuordnen sind.
- Ggf. **Konzentration des Bundes auf BAB** und entsprechend ausgebaute oder aufgrund der Nachfragemenge, der Nachfragestruktur oder raumstruktureller Kriterien dementsprechend auszubauende Bundesstraßen (Vorbedingung dafür ist allerdings, daß vertiefende und ergänzende Untersuchungen die Praktikabilität und Vorteilhaftigkeit eines solchen Ansatzes belegen).

4.3.2 **Begründung / Erläuterung**

4.3.2.1 **Bundesfernstraßengesellschaft(en)**

Die kurzfristige Gründung einer **Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft** durch den Bund als alleinigem Eigentümer wird als der **am besten geeignete Einstieg in die Realisierung des Lösungskonzepts** angesehen. Sie ist ein wichtiger Meilenstein der Instrumentalisierung der Umstellung auf Nutzerfinanzierung; dieser Komponente wird deshalb höchste Dringlichkeit und Priorität zugemessen. Als **Rechtsform** wird die **Aktiengesellschaft** empfohlen, weil sie:

- in anderen Infrastrukturbereichen **erprobt und bewährt** ist (z.B. Telekom, Bahn),
- den späteren **Zutritt für Private** ermöglicht und
- die erforderliche **Transparenz** der Geschäftstätigkeit gewährleistet.

Als erste Einnahmequelle sollten der Finanzierungsgesellschaft - abweichend von vorliegenden Kabinettsbeschlüssen - die Einnahmen aus dem zeitbezogenen Lkw-Benutzungsentgelt (Eurovignette) ab 2001 per Gesetz zugewiesen werden. Die Nettoeinnahmen hieraus werden voraussichtlich 900 Mio. DM p.a. betragen. Damit kann die Gesellschaft bereits in 2001 das laufende Investitionsprogramm in nennenswerter Größenordnung verstärken; das haben Modellrechnungen der Beratergruppe bestätigt (Anlage 3). Dringend erforderliche Maßnahmen zur Engpaßbeseitigung können so zusätzlich realisiert bzw. früher in Angriff genommen werden als bisher vorgesehen.

Um den Spielraum der Finanzierungsgesellschaft schon vor der Verfügbarkeit der Einnahmen aus den ab 2003 erhobenen Entgelten zu erhöhen, sollte ihr die Möglichkeit einer begrenzten **Kreditaufnahme** am Kapitalmarkt eingeräumt werden. Dafür sollten ihr die künftigen Einnahmen (insbesondere aus den streckenbezogenen Lkw-Entgelten auf BAB) schon im Jahre 2001 per Gesetz zugewiesen werden. Der Bund sollte die Finanzierungsgesellschaft vom Risiko eines Ausfalls der Entgeltzahlungen für den Fall freistellen, daß das Gesetz zur Zuweisung der Entgelte wieder geändert oder unwirksam wird (bedingte Freistellung). Damit wird es ihr möglich, am Kapitalmarkt zusätzliche Mittel für Investitionen aufzunehmen, ohne daß der Bund Bürgschaften stellen muß. Die Kreditfähigkeit am Kapitalmarkt kann auch erreicht werden, wenn ihr per Gesetz eine Refinanzierung über Schuldverschreibungen ermöglicht wird.

Im Zuge der schrittweisen Weiterentwicklung der Finanzierungsgesellschaft zu einer oder mehreren **Betreibergesellschaft(en) für die Bundesautobahnen** und später ggf. für alle Bundesfernstraßen sollte(n) diese Gesellschaft(en) parallel zur Erhöhung ihres finanziellen Spielraums **bis ca. 2010 sämtliche Funktionen des Betriebs sowie des Aus- und Neubaus der Bundesfernstraßen** übernommen haben. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten alle Nutzergruppen auf benutzungsproportionale Entgelte umgestellt sein. Die Gesellschaft(en) muß/ müssen hierzu einerseits Funktionen und Mitarbeiter von Bund und Ländern übernehmen, sollte(n) andererseits aber auch verstärkt Aufgaben an private Betreiber/ Konzessionäre vergeben - z.B. Betriebsdienst, Gebührenerhebung und -abrechnung, Ausbau / Neubau einzelner Strecken/ Teilnetze.

4.3.2.2 Strecken-/belastungsabhängige Entgelte

Der Bestimmung der Höhe und Struktur der Nutzerentgelte kommt im Zusammenhang mit der Umstellung der Finanzierung zentrale Bedeutung zu. Im Auftrag der Kommission hat die Beratergruppe dazu einen Vorschlag erarbeitet. Dessen Herleitung und Einordnung ist im folgenden kurz skizziert und in Anlage 2 ausführlich dargestellt.

Entgeltberechnung

Es wurde zunächst das Ziel verfolgt, durchschnittliche Gebührenhöhen für schwere Lkw (Lkw ab 12 t zGG), leichte Lkw (zwischen 3,5 und 12 t zGG) und Pkw auf den

Bundesfernstraßen herzuleiten. Als Grundsatz wurde angenommen, daß die Erhebung der Entgelte insgesamt - entsprechend dem geltenden EG-Recht (EG-V 99/62) - die Deckung der Wegekosten für Bau, Erhaltung, Unterhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen sicherstellen soll. Eine Differenzierung nach Gesichtspunkten der Kapazitätsinanspruchnahme („Staukosten“) oder der Zahlungsbereitschaft wurde zunächst nicht vorgenommen, sollte aber bei einer späteren weiteren Ausformung in Betracht gezogen werden. **Externe Kosten** - soweit sie nicht ohnehin in die Investitionskosten einfließen - wurden in Einklang mit den Lösungsgrundsätzen nicht berücksichtigt.

Die grundlegende **Methodik der Wegekostenrechnung** wurde von der Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium 1969 entwickelt und vom DIW bis 1987 für den BMV und anschließend für die DB AG (1997) und für ADAC/BGL (2000), bezogen auf die Jahre 1994 und 1997, angewendet. Eine wesentliche Grundlage ist die Anlagevermögensrechnung, die das DIW für den Verkehrssektor jährlich erarbeitet. Der methodische Ansatz geht von der **Fiktion eines Staatsunternehmens** aus, das die Verkehrsinfrastruktur nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten betreibt, aber in bestimmten Punkten von Vorgehensweisen privater Unternehmen abweicht. Letzteres betrifft:

- die **Verzinsung** des gebundenen Kapitals zu einem zu niedrigen Realzins, der das unternehmerische Risiko nicht berücksichtigt,
- die **Bewertung von Sachanlagen** mit Hilfe durchschnittlicher Verschleißannahmen, so daß die Auslastung der Verkehrswege keinen Einfluß auf die Abschreibungen hat,
- die **Zuordnung der Kosten** zu den Nutzerkategorien ausschließlich nach Aspekten der Kostenverursachung, insbesondere unabhängig von Nachfrageelastizitäten.

Allgemeiner Kostenrechnungsansatz

Es wurde ein **betriebswirtschaftlicher Vollkostenrechnungsansatz** verwendet. Die Kostenelemente sind:

- **Kapitalkosten** für Neubau, Erneuerung und Erhaltung, bestehend aus Abschreibungen auf das eingesetzte Kapital sowie Kapitalverzinsung,
- **Laufende Kosten** für Unterhalt und Betrieb.

Die Kosten wurden den Fahrzeugkategorien nach Maßgabe der Kostenverursachung angelastet. Dabei wurden unterschieden:

- verkehrsbezogene und verkehrsfremde **Funktionen** (der Kostenbetrag für letztere wird bei den Gesamtkosten in Abzug gebracht),
- **Straßenkategorien,**
- **Fahrzeugkategorien,**
- inländische und ausländische **Wegenutzer.**

Die Kostenverursachung nach Fahrzeugkategorien wurde mit Hilfe von verkehrstechnischen Grundlagen zur Inanspruchnahme der Straßenfläche, zu Anforderungen an die Straßenbefestigung und zum Einfluß auf den Straßenverschleiß festgestellt. Alle Kosten- und Verkehrsdaten wurden **auf das Jahr 2000** bezogen.

Spezielle Vorgehensweise

Das vom DIW angewendete Konzept der dauerhaften Erhaltung der Straßeninfrastruktur wurde übernommen („perpetual inventory method“). Darüber hinaus wurde aber eine qualifizierte Substanzerhaltung unterstellt; das bedeutet, daß bei der Erneuerung der jeweils herrschende technische Stand einschließlich der gewachsenen Anforderungen an Sicherheit und Umweltschutz vorgegeben wird.

Grundlage der Kapitalkostenrechnung war das Nettoanlagevermögen der Bundesstraßen gemäß Rechnung des DIW, hochgerechnet auf das Jahr 2000. Hinzu kommen substanztotwendige, jedoch nicht getätigte Investitionen; sie wurden für den Zeitraum 1991 bis 2000 auf rund 15 Mrd. DM für die BAB und 13 Mrd. DM für die Bundesstraßen geschätzt. Der Zinssatz für die Kapitalverzinsung wurde als realer volkswirtschaftlicher **Zins mit 3 % angesetzt** (DIW: 2,5 %); dieser Zinssatz wird u.a. auch in der Bundesverkehrswegeplanung angewendet.

Die Allokation der Kosten zu den Fahrzeugkategorien wurde nach folgenden Prinzipien durchgeführt:

- 50 % der Investitionen fallen für die Fahrbahnbefestigung an, sind also achslastabhängig (Angabe BMVBW),
- die Kosten der Erneuerung, Erhaltung sowie verschleißbedingter Unterhalt sind gemäß AASHO Road Test verteilt (4. Potenz der Achslasten),
- die Abschreibung erfolgt nach Äquivalenzfaktoren (Beeinflussung des Verkehrsflusses),
- Betrieb, Verkehrspolizei etc. nach äquivalenter Fahrleistung.

Die Unterschiede zur DIW-Wegekostenrechnung liegen im wesentlichen bei der Berücksichtigung zusätzlicher Abschreibungen wegen qualifizierter Substanzerhaltung und in der Wahl eines angemessenen Zinses.

Durchschnittliche Entgelthöhe

Mit den genannten Prämissen und unter Verwendung der aktuellen Vorausschätzungen der Verkehrsleistungen der einzelnen Fahrzeugkategorien für das Jahr 2000 wurden die folgenden Entgelthöhen hergeleitet - Tabelle 4.1:

	Schwere Lkw ab 12 t	Leichte Lkw	Pkw
Bundesautobahnen	0,30	0,075	0,03
Bundesstraßen	0,85	0,19	0,10
Zusammenfassung	0,40	0,11	0,05

Tabelle 4.1 : Wegekosten in DM/ Fz.-km im Durchschnitt über die bemautbaren Teile von Bundesautobahnen und Bundesstraßen

Es ist festzustellen, daß die wegekostenorientierten Gebühren je Fahrzeugkilometer auf Bundesstraßen höher ausfallen als auf Bundesautobahnen. Dies ist durch zwei Faktoren begründet:

- Die je Streckenkilometer anfallenden Fahrleistungen sind bei den Autobahnen wesentlich höher als bei den Bundesstraßen; mit wachsender Nutzung ergibt sich eine starke Degression der Durchschnittskosten.
- Auf Bundesstraßen ist davon auszugehen, daß zumindest mittelfristig erheblich größere Streckenteile nicht bemaubar bleiben; dies gilt vor allem für Innerortsstrecken.

Dennoch **ist davon abzuraten, die bemaubaren Teile des Bundesstraßennetzes mit höheren Gebühren zu belegen als die Bundesautobahnen**. Dies könnte unerwünschte Folgen in Form einer noch wesentlich verstärkten Verlagerung von Nah- und Regionalverkehren in das nachgeordnete Netz haben. Ferner ist die Nutzung der Bundesstraßen häufig mit der Nutzung von Bundesautobahnen verknüpft, so daß eine Mischkalkulation gerechtfertigt ist.

Der **internationale Vergleich** zeigt, daß die vorgeschlagenen Entgelthöhen durchaus mit den in den Nachbarländern gezahlten Autobahntentgelten harmonisieren (vergl. Anlage 2), ja teilweise deutlich darunter liegen. Abweichend von dem empfohlenen Grundsatz des unmittelbaren Bezugs zu den zurechenbaren Wegekosten werden die Entgelte für die einzelnen Fahrzeugkategorien dort teilweise nach Gesichtspunkten der Zahlungsbereitschaft und der stärkeren Heranziehung des konsumtiven Verkehrs ausgerichtet; dies führt zu erheblich stärkeren Belastungen für den Pkw-Verkehr. Auch unter Berücksichtigung der Gesamtheit der Verkehrssteuern bleibt die vorgeschlagene Entgelthöhe im Rahmen der Bedingungen in vergleichbaren Ländern.

Stufenweise Implementierung

Die Erhebung von fahrleistungsabhängigen Entgelten soll ab 2003 zunächst für schwere Lkw ab 12 t zGG auf den BAB beginnen. Aus der Wegekostenrechnung folgt ein durchschnittlicher Entgeltsatz von **DM 0,30 je Lkw-km**. Es ist zu erwarten, daß in naher Zukunft Techniken verfügbar sind, welche die Einbeziehung auch der anderen Fahrzeugarten und von Bundesstraßen in die Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte erlauben. Die Entgeltsätze können dann als Durchschnitte über die Bundesautobahnen und Bundesstraßen angesetzt werden - siehe Tabelle 4.1 Eine Staffelung der Entgelte - ausgehend von den Mittelwerten - nach Fahrzeugtypen (z.B. Lastklassen, Achszahl) entsprechend ihrer Identifizierbarkeit für ein elektronisches Inkassosystem und eventuell darüber hinaus orientiert an der Auslastung der Straßen sollte geprüft werden und ggf. später erfolgen.

Der Schwerverkehr wird - u.a. auch nach den Wegekostenrechnungen des DIW - bisher steuerlich bzw. bei den Entgelten (Vignette) nicht annähernd proportional zu seinem Anteil an der Verursachung der Wegekosten in Anspruch genommen; insofern ist die Einführung benutzungsproportionaler Entgelte zunächst in diesem Bereich gerechtfertigt. Ein plastisches Bild von den Verhältnissen vermittelt das vielzitierte Ergebnis einer Studie der Universität Cambridge, nach der ein einziger 40-Tonner die Straßeninfrastruktur im Laufe seines Einsatzes ebenso stark beansprucht wie 160.000 Pkw von einer Tonne Gesamtgewicht.

Mit der Erhebung der streckenbezogenen Entgelte für schwere Lkw ab 12 t zGG auf BAB sollte zum geplanten Zeitpunkt begonnen werden. Das setzt voraus, daß das laufende Verfahren zur Errichtung der dafür erforderlichen Infrastruktur dergestalt organisiert wird, daß bis Ende 2002 ein funktionsfähiges System einsatzfähig ist. Bei der Entscheidung für das Erhebungssystem sollte darauf geachtet werden, daß die **Erweiterbarkeit auf andere Straßenkategorien und Nutzergruppen** bzw. die Kompatibilität mit Systemen sichergestellt ist, die ggf. später unterhalb der Ebene der Bundesfernstraßen zur Anwendung kommen; gleichzeitig ist aber auch die Kompatibilität mit Systemen und Standards bzw. der Standardisierung auf europäischer Ebene zu berücksichtigen.

Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, bereits von vorn herein ein **Signal im Sinne der Bereinigung von Entgelte- und Steuerbelastung** zu setzen (kompensatorische Reduzierung der Mineralölsteuer). In Anlehnung an die aktuelle Fachdiskussion in diesem Zusammenhang hat die Beratergruppe 50 % der Anfang der 70er Jahre gültigen Steuern auf Dieselkraftstoff (33 Pfg./l) als „zweckgebunden“ für den Fernstraßenbau unterstellt. Bei einem mittleren Kraftstoffverbrauch von 30 - 35 l je 100 km in der betreffenden Fahrzeugklasse folgt daraus ein fiktiver Wegekostendeckungsbeitrag von **rd. 5 Pfg./ Fz.-km** (ohne Berücksichtigung der MWSt.).

Ausgehend von dem oben genannten Satz von 30 Pfg. je Fz.-km führt das zu einem Entgelt von durchschnittlich **rd. 25 Pfg./ Fz.-km** (zzgl. ggf. der gültigen MWSt.). Das liegt im Bereich der im europäischen Ausland erhobenen Mauten und ist auch **mit EG-Recht vereinbar**. Fahrzeuge, die im Ausland tanken, kämen allerdings ebenfalls in den Genuß der Vergünstigung; das muß in der Übergangsphase der Umstellung in Kauf genommen werden.

Bezogen auf eine Fahrleistung im Jahr 2000 von 21,5 Mrd. Fahrzeugkilometern der schweren Lkw auf BAB folgt daraus rechnerisch - nach Abzug der Systemkosten von bisher geschätzten 500 Mio. DM - eine **Einnahme von rd. 4,9 Mrd. DM p.a.**; sie wird sich in der praktischen Umsetzung aufgrund verschiedener Effekte (nicht bemaubare Netzteile, Nichtzahler sowie Verdrängung und Verlagerung) verringern. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird aber eine Größenordnung von **4 Mrd. DM p.a.** nicht unterschritten.

Ein konkreter Zeitpunkt, zu dem die technischen, infrastrukturellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Erhebung von streckenbezogenen bzw. im weiteren Sinne benutzungsproportionalen Entgelten auch im Bereich der **anderen Fahrzeugkategorien und der Bundesstraßen** in einer akzeptablen Kosten-Nutzen-Relation gegeben sind, ist derzeit nicht absehbar; das gilt vor allem für den Pkw. In der **Übergangsphase** sind prinzipiell alle anderen Varianten der Entgelterhebung und der Kompensation im Bereich der Verkehrsabgaben in Betracht zu ziehen. In Tabelle 4.2 sind die betreffenden Instrumente nach ausgewählten Kriterien eingeordnet:

Instrument	Entgelt	Vignette	Zweckbindung	Umlage
Kriterium			Mineralölsteuer	
Bezug	(zunächst) Strecke	Zeit	Verbrauch	Fz.-Besitz
Systemaufwand	groß	mittel	kein	gering
Kontrollaufwand	groß	mittel	kein	gering
Straßentypspezifisch	ja	ja	nein	nein
Ausländer einbezogen	Ja	ja	nein (ggf. teilweise)	nein
Ökologisch "gerecht"	teilweise	nein	ja	begrenzt möglich

Tabelle 4.2 : Einordnung von Instrumenten zur Finanzierung der Bundesfernstraßen

In einer von Dornier in 1999 vorgelegten Studie zur **Vignette für Krad, Pkw, leichte Lkw und Busse auf BAB** werden z.B. für die Jahresvignette angesetzt:

- Motorrad 40 DM
- Pkw und leichte Lkw bis 3,5 t 80 DM
- leichte Lkw 3,5 bis 7,5 t Gesamtgewicht 850 DM
- Busse über 3,5 t Gesamtgewicht 1.000 DM
- Lkw 7,5 bis 12 t Gesamtgewicht 1.200 DM

Als Einnahmen vor Systemkosten werden abgeleitet („Mittlere Schätzung“):

- leichte Lkw/ Busse 267 Mio. DM
- Pkw/Krad 2.227 Mio. DM

Die Relation der empfohlenen Vignettenentgelte ist in Hinblick auf die tatsächlich verursachten Wegekosten und unter Berücksichtigung der relativen Belastung durch die Mineralölsteuer überprüfenswert - nicht zuletzt auch, um der in diesem Zusammenhang beschworenen Gefahr entgegenzuwirken, daß ausländische Betreiber „zwei kleine Lkw statt einen großen auf den Weg schicken“. Unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Einnahme über alle Vignettenkategorien von rd. 500 DM für leichte Lkw und Busse geht der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr beim BMVBW davon aus, daß in diesem Bereich jährlich ein Betrag von rd. 1 Mrd. DM aufkommt; dabei wurden auch die leichten Lkw unter 3,5 t Gesamtgewicht einbezogen.

Dornier empfiehlt die Einführung der Vignette nur für leichte Lkw und Busse mit der Begründung, daß der Kontrollaufwand für Pkw in keiner vernünftigen Relation zu den Einnahmen steht. Die Kommission ist der Überzeugung, daß die Kontrollkosten geringer anzusetzen sind, als von Dornier angenommen; dies sollte noch einmal kritisch geprüft werden. Sie empfiehlt **die Einführung der Vignette für leichte Lkw/ Busse und** - bei positivem Prüfungsergebnis - **auch für Pkw/Krad auf BAB**. Die Entgelthöhen für Pkw und Krad sollten an den Vorschlägen von Dornier orientiert werden; im Bereich der leichten Lkw und Busse wird demgegenüber eine Anhebung empfohlen - für die Jahresvignette auf im Mittel 1.200 DM. Für die Einführung der Vignette auch für Pkw/ Krad spricht vor allem:

- die Annäherung an eine **Gleichbehandlung** aller Fahrzeugkategorien,
- der erkennbare **Einstieg in die Kompensation** von Verkehrssteuern durch Entgelte in Verbindung mit

- der Etablierung des Prinzips des **direkten Bezugs** von Nutzung und Nutzungsentgelt (der bei der Mineralölsteuer nicht gegeben ist).

Bei Einführung einer zeitbezogenen Maut für leichte Lkw/ Busse, Pkw und Krad auf BAB zeitgleich mit der Einführung der streckenbezogenen Maut für schwere Lkw im Jahr 2003 ist unter Zugrundelegung der Annahmen des wissenschaftlichen Beirats und von Dornier sowie Berücksichtigung der bis dahin zu erwartenden weiteren Zunahme des Verkehrs mit **Einnahmen von rd. 2,5 Mrd. DM** nach Systemkosten zu rechnen. Grundsätzlich sollen nach dem vorgeschlagenen Umstellungsprinzip **alle Entgelteinnahmen**, die über die Haushaltsansätze der gültigen mittelfristigen Finanzplanung zuzüglich des Mehrbedarfs von 4 Mrd. DM p.a. hinausgehen **in vollem Umfang in eine Entlastung von Verkehrsabgaben** umgesetzt werden; andernfalls würde eine zusätzliche Belastung der Nutzer in zweierlei Hinsicht erfolgen, und zwar durch:

- Nutzungsentgelte **und** Steuern sowie
- Systemkosten.

Die Systemkosten sind dabei der Preis einerseits für die Umstellung von Haushalts- auf Nutzerfinanzierung, andererseits aber auch für **eine fairere - weil an der tatsächlichen Nutzung orientierte - Anlastung der Wegekosten**, nicht zuletzt auch unter Heranziehung der ausländischen Nutzer. Eine Doppelbelastung durch Nutzungsentgelte und Steuern ist nicht systemkonform.

Mit der Einnahme aus den Nutzungsentgelten für schwere Lkw auf BAB ist die Finanzierungslücke im Bereich der Bundesfernstraßen von rd. 4 Mrd. DM p.a. zumindest ausgeglichen, sofern der vorgeschlagene Entgeltsatz von durchschnittlich 25 Pfg. je Fz.-km zur Anwendung kommt und vorausgesetzt, daß die schon reduzierten Haushaltsansätze nicht noch weiter gekürzt werden. Mit den Einnahmen aus der Pkw-Vignette wäre dann der **Einstieg in eine Kompensation bei der Mineralölsteuer möglich** und nach dem von der Kommission empfohlenen Umstellungsprinzip auch geboten. Der Verzicht auf die Pkw-Vignette wäre gleichbedeutend damit, daß auf viele Jahre hinaus der Beginn der tatsächlichen Umstellung von Haushalts- auf Nutzerfinanzierung in diesem Zusammenhang nicht erfolgt. **Diese Konsequenz aus politischer Wertung sollte den Pkw-Nutzern bewußt gemacht werden.**

Im „eingeschwungenen Zustand“ wäre bezogen auf das Jahr 2000 nach Berechnungen der Beratergruppe (Anlage 2) aufgrund der Entlastung des Haushalts eine **Reduzierung der Mineralölsteuer um 25 bis 28 Pfennig je Liter** systemkonform. Schwere inländische **Lkw** würden durchschnittlich merklich höher, leichte inländische Lkw geringfügig höher belastet. Für den einzelnen **Pkw** ergäbe sich - je nach Rechenvariante - eine **Nettoentlastung** in Höhe von durchschnittlich **80,- bis 110,- DM pro Jahr**.

Wirkung auf den Wirtschaftsstandort Deutschland und das deutsche Fuhrgewerbe

In Hinblick auf die öffentliche Diskussion über die möglichen nachteiligen Auswirkungen der Einführung von Benutzungsentgelten für schwere Lkw auf BAB in der vorgeschlagenen Höhe von durchschnittlich 25 Pfg. je Fz.-km hat die Kommission die Beratergruppe mit einer Analyse dazu beauftragt (Anlage 2). Die wichtigsten Aussagen

sind wie folgt zusammenzufassen:

- Steigerung der **Logistikkosten** in der Bundesrepublik
 - * bezogen auf das Güterverkehrsgewerbe rd. 5 %
 - * bezogen auf den Logistiksektor 1,5 - 2,5 %
- Steigerung der **Transportpreise** (durchschnittlich weniger als 2 Pfg. je Tonnenkilometer auf BAB) rd. 11 %
- Steigerung der **Produkt-/ Güterpreise** marginal
- **Niederwertige Güter**, bei denen die Transportkosten einen erheblichen Teil des Preises ausmachen, werden im wesentlichen nicht auf Autobahnen befördert und sind deshalb nicht betroffen.
- Negative Auswirkungen auf den **Wirtschaftsstandort Deutschland** sind auszuschließen; auch das **deutsche Fuhrgewerbe** ist noch nicht in Gefahr.
- Die vorgeschlagene Entgelthöhe erreicht bei weitem nicht die Größenordnung der **Senkung der Lkw-Beförderungspreise** seit 1994.

Der Haupteffekt einer Einführung des betreffenden Entgelts dürfte in einer Verbesserung der Auslastungsgrade durch Optimierung des Fahrzeug-/ Fahrereinsatzes und der Umläufe bestehen. Dies würde einen Teil der Kostensteigerung auffangen. Die internationale Konkurrenzlage würde wenig beeinflusst, da die fahrleistungsbezogenen Gebühren territorial, d.h. für in- und ausländische Verkehrsunternehmen in gleicher Weise zu entrichten wäre. Ein hoher Anreiz, in Länder mit niedrigen Verkehrsgebühren auszufliegen, ist nicht zu vermuten. Dies würde sich in erster Linie für inländische Fuhrunternehmen lohnen, die im Ausland Kabotageverkehre durchführen.

Die Besorgnis des deutschen Gewerbes ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß mit geringen Margen gefahren wird, so dass kaum Möglichkeiten gesehen werden, die Mehrkosten aufzufangen. Man befürchtet, dass bei Preiserhöhungen Transporte in größerem Umfang wegfallen, verlagert werden oder an ausländische Transporteure gehen. Solche Effekte gehen aber nicht auf Nutzungsentgelte zurück, da diese jeden Transporteur unabhängig von seinem Firmensitz treffen. Vielmehr resultieren sie aus unterschiedlichen Belastungen aus Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern, die in Deutschland durch die Öko-Steuer und im Ausland teilweise durch Mineralölsteuerrückerstattungen (Niederlande, Belgien) bewirkt werden. Hier ist die Politik gefordert, gleiche steuerliche Bedingungen für einen fairen internationalen Wettbewerb zu schaffen. Bei der Addition aller Belastungen aus Entgelten und Steuern einschließlich der Öko-Steuer wird also berücksichtigt werden müssen, daß die **Konkurrenzsituation zwischen den Straßenverkehrsunternehmen verschiedener EU-Länder** verschoben wird.

4.3.2.3 Private Finanzierung / Private Betreiber

Das **Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz** (FStrPrivFinG) sollte kurzfristig auf prinzipiell alle Maßnahmen des Baus und der Erhaltung von Bundesfernstraßen erweitert werden, um zusätzliches privates Kapital für die Realisierung dringend notwendiger Maßnahmen in deutlich größerem Umfang zu aktivieren, als das unter den gegenwärtig gültigen Rahmenbedingungen möglich ist. Das kann allerdings nur erfolgreich sein, wenn im Gegensatz zu dem bisher vorzugsweise praktizierten Verfahren

ausschließlich nicht lediglich volkswirtschaftlich vorteilhafte, sondern vor allem auch **betriebswirtschaftlich interessante Projekte** ausgewählt und im Wettbewerb vergeben werden.

Mit höchster Priorität sollten darüber hinaus BAB-Ausbaustrecken ausgewählt werden, auf denen alternativ bzw. zusätzlich zum FStrPrivFinG mit der Anwendung des **Betreibermodells** begonnen werden kann. Ab dem Jahre 2001 sollten pro Jahr ca. 100 km BAB-Ausbaustrecken ausgeschrieben werden. Die privaten Betreiber, die im Rahmen einer Ausschreibung eine Konzession gewonnen haben, sollten sich möglichst weitgehend über benutzungsabhängige Entgelte auf den jeweiligen Streckenabschnitten finanzieren. Anders als bei Maßnahmen im Rahmen des FStrPrivFinG sollte dabei keine von der im gesamten Netz der BAB ansonsten einheitlich geltenden Entgelthöhe abweichende Regelung zugelassen werden. Sofern die Finanzierung einer Ausbaumaßnahme über die bereits gesetzlich geregelten bzw. absehbaren Benutzungsentgelte auf einem bestimmten Streckenabschnitt nicht möglich ist, sollten die Differenzbeträge auf dem Wege einer **Anschubfinanzierung** bzw. der Gewährung einer **Schattenmaut** für diejenigen Nutzergruppen ausgeglichen werden, die noch nicht in die Entgelterhebung einbezogen worden sind. Die Betreiber erhalten dann die ihnen zumeßbaren Anteile an den Entgelten von der Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft. Im Falle der Einführung von Vignetten auch für die anderen Fahrzeugkategorien hätte die Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft, der die Einnahmen in vollem Umfang zufließen sollen, den Betreibern einen entsprechenden Anteil zuzuweisen.

Das **Betreibermodell** kann eingesetzt werden, um einen wesentlichen Teil des noch ausstehenden dreistreifigen Ausbaus und der Neubaumaßnahmen zu bewältigen. Der Ausschreibungsprozeß und die Konzessionsvergabe sollte in der Hand der Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft liegen. Modellrechnungen der Beratergruppe zufolge könnte beispielsweise beim dreistreifigen Ausbau bisher zweistreifiger Autobahnen im Falle einer Vergabe von 100 km Strecke pro Jahr im Zeitraum von 2002 bis 2008 ein Bruttobauvolumen von rd. 10 Mrd. DM an private Konzessionäre ausgegliedert werden (Anlage 3). Das hätte u.a. die folgenden Vorteile:

- Die privaten Konzessionäre bedienen sich eigenständig am Kapitalmarkt und entlasten somit die Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft bzw. den Bund in entsprechendem Umfang von der Notwendigkeit einer **Kreditaufnahme**.
- Es entsteht ein neuer Markt für den Betrieb von Fernstraßen; das läßt erwarten, daß der Wettbewerb zwischen den Auftragsverwaltungen und den privaten Konzessionären zu **innovativen Verbesserungen** der Angebote führt.
- Unter Nutzung der im Ausland gemachten Erfahrungen (z.B. England, Niederlande) ist es möglich, die höheren Renditen privatwirtschaftlicher Betreiber-Konstruktionen durch effizientere Projekthandhabung deutlich mehr als auszugleichen, also insgesamt **kostengünstiger** zu operieren.

4.3.2.4 Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen durch Dritte

Die Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen durch die EU, z.B. im Rahmen des Ausbaus der **transeuropäischen Netze**, wird bereits heute in Anspruch genommen; das Volumen ist allerdings im Vergleich zum Bedarf marginal, kann aber möglicherweise

aufgestockt werden. Von erheblich größerer Bedeutung ist die Förderung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). In den Jahren 2000 bis 2006 werden aus dem Fonds dafür 3 Mrd. DM bereitgestellt, davon 1,9 Mrd. DM für den Aus- und Neubau von BAB. Weiterhin stellen die **europäische Investitionsbank** und die **Kreditanstalt für Wiederaufbau** Mittel für mautfinanzierte Straßenprojekte bereit, die in der Bundesrepublik Deutschland bisher nur in geringem Umfang genutzt wurden bzw. werden konnten.

Bundesländer, Kommunen und auch benachbarte Nationen erwarten sich von Aus- und Neubauprojekten im Bereich der Bundesfernstraßen ggf. erhebliche positive wirtschaftliche Effekte und sind in zunehmendem Umfang zu einer Mitfinanzierung bereit, wenn das zu einer schnelleren bzw. früheren Realisierung der Maßnahmen führt. Derzeit erfolgen Mitfinanzierungen durch die Bundesländer Bremen (105 Mio. DM Landesanteil), Rheinland-Pfalz (405 Mio. DM) und Sachsen-Anhalt (63 Mio. DM). Auch private Interessenten an einem vorgezogenen Aus- bzw. Neubau einzelner Maßnahmen sollten ggf. an den Investitions- bzw. Finanzierungskosten beteiligt werden; im Emsland (Niedersachsen) gibt es dazu ein erstes Beispiel, bei dem darüber hinaus auch eine Mitfinanzierung durch die benachbarten Niederlande zu erwarten ist.

Der Finanzierungsanteil aus **Werbung und Sponsoring** im Bereich der Bundesfernstraßen wird nach Erfahrungen im Ausland (z.B. Frankreich) zwar günstigstenfalls bei wenigen Prozent liegen. Dennoch sollten existierende rechtliche Hürden beseitigt werden, um die immerhin vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen.

4.3.2.5 Abgrenzung des Bundesstraßennetzes

Bundesstraßen sollen vor allem dem überregionalen Kfz.-Verkehr dienen; darüber hinaus sollen sie Räume ohne direkten BAB-Anschluß an das großräumig wirksame Netzsystem anbinden. In erster Linie als Folge des Ausbaus des Autobahnnetzes ist es in vielen Bereichen der als Bundesstraßen gewidmeten Straßen des überörtlichen Verkehrs zu Aufgabenverlagerungen gekommen. Die Beurteilung, ob Bundesstraßen noch ihre ursprüngliche Aufgabe erfüllen, kann von verschiedenen Kriterien abhängig gemacht werden. Eines davon wird sicherlich der **Fernverkehrsanteil** sein. Bei sehr geringen Anteilen wird die Frage der Berechtigung der Widmung als Bundesstraße gestellt werden müssen. Nach Ermittlungen der Beratergruppe haben gegenwärtig lediglich 20 % der Außerortsstrecken der Bundesstraßen und 8 % der Innerortsstrecken **einen Fernverkehrsanteil von mehr als 20 %**; dem liegt die Annahme zugrunde, daß Fahrten unter 50 km Fahrtweite dem Regional- bzw. Lokalverkehr zuzurechnen sind. Dies macht deutlich, daß eine Bereinigung naheliegend ist; die Kommission empfiehlt die Durchführung ergänzender Untersuchungen in diesem Zusammenhang.

Das **Bundesstraßennetz** sollte in Zukunft auf diejenigen Straßen beschränkt werden, die aufgrund der Nachfragemenge und Nachfragestruktur oder raumstruktureller Kriterien tatsächlich den Charakter und die Funktion von Bundesstraßen haben. Bundesstraßen, die diese Kriterien nicht erfüllen, sollten an die Länder bzw. Kommunen abgegeben werden. Das setzt eine Regelung der finanziellen Modalitäten zwischen Bund, Ländern und ggf. Kommunen in der Weise voraus, daß eine stabile Basis für die Sub-

stanzerhaltung der betreffenden Straßen etabliert wird. Eine generelle Umstellung aller gegenwärtig als Bundesfernstraßen gewidmeten Straßen auf Benutzungsentgelte kann eine solche Basis sein; die auf die abgegebenen Straßen entfallende Maut wäre dann den Ländern zuzuweisen. Im Zuge der Neuordnung der Abgrenzungen sollten die Regularien der **Auftragsverwaltung der Länder** für die Bundesfernstraßen an die veränderten Rahmenbedingungen angepaßt werden. Bund und Länder sind in dieser Hinsicht gegenwärtig im Gespräch und haben prinzipiell weitgehende Einigung erzielt. Da die von den Ländern geforderten Änderungen der Ausgabenzuordnung für den Bund gravierende finanzielle Folgen haben, könnten sie zu Lasten der Investitionen gehen.

4.3.3 Rechtlicher Regelungsbedarf

Die Einrichtung einer **Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft** setzt eine gesetzliche Neuregelung voraus; sie ist aber ohne Verfassungsänderung möglich. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Ausstattung der Finanzierungsgesellschaft mit den Einnahmen aus der Lkw-Vignette bzw. ab 2003 mit den Einnahmen aus dem Lkw-Schwerlastentgelt. Allerdings wirft die hierdurch bewirkte Herausnahme von Einnahmen/ Ausgaben aus dem Bundeshaushalt die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 110 GG auf; sie ist nur zu bejahen (eine Verfassungsänderung also entbehrlich), wenn eine sachliche Rechtfertigung für die Herausnahme besteht. Als Begründung kommt die Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung in Betracht, für die die Finanzierungsgesellschaft einen ersten Schritt darstellt.

Die „Weiterentwicklung“ der Finanzierungsgesellschaft zu einer **Betreiber-gesellschaft** setzt letztlich eine Verfassungsänderung voraus, jedenfalls wenn in substantieller Weise in die Auftragsverwaltung, die durch Art. 89, 90 Abs. 2 GG festgeschrieben ist, eingegriffen wird. Ein solcher Eingriff liegt bei den Fernstraßen schon dann vor, wenn einem einzelnen Bundesland kein nennenswertes Substrat für eine Bundesautobahnverwaltung mehr verbleibt, also der größte Teil der Bundesautobahnen im Land privat betrieben wird. Auch die Einschaltung der Finanzierungsgesellschaft in die Konzessionsvergabe berührt die in Art. 90 Abs. 2 GG gewährleistete Kompetenz der Länder. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Zweifelsfragen empfiehlt sich daher auch aus diesem Grund eine Verfassungsänderung.

Strecken- bzw. belastungsabhängige Entgelte können unter Beachtung europarechtlicher Vorgaben durch einfaches Bundesgesetz eingeführt werden. Die Erweiterung der Entgelterhebung auf alle Fahrzeugklassen und alle Bundesfernstraßen ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich. Bei der Ausgestaltung bzw. Finanzierung des Entgeltsystems hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten, insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Gedanken der Gleichbehandlung, also der Belastungsgleichheit im Sinne einer Orientierung der Entgeltbemessung an den Vorteilen bzw. den verursachten Kosten. Eine **Zweckbindung** kann ohne weiteres durch einfaches Gesetz eingeführt werden.

Eine **Erweiterung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes** ist durch einfache Gesetzesänderung möglich. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verkürzung der Planungsprozesse bzw. Beschränkung von Rechtsmitteln dürften weitgehend „ausgereizt“ sein. Die Punkte „kalkulierbares Risiko“ bzw. „faire Risikoaufteilung“ stellen

vor allem eine Leitlinie dar, die bei der Ausgestaltung der **vertraglichen** Beziehungen zwischen dem privaten Betreiber und dem staatlichen „Auftraggeber“ zu beachten ist. Es handelt sich hierbei jedenfalls nicht primär um gesetzgeberische Maßnahmen, die erforderlich wären. Die Zuordnung von anteiligen Entgelten („Schattenmaut“) ist grundsätzlich eine Alternative zur unmittelbaren Refinanzierung durch Entgelte. Sie kann durch einfaches Gesetz eingeführt werden.

Die **Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen** durch Dritte wird bereits praktiziert. Sie ist - soweit es um die Mitfinanzierung durch Länder und Gemeinden geht - nach Art. 104 a Abs. 1 GG allerdings grundsätzlich unzulässig. Bei der aktuellen verfassungsrechtlichen Lage läßt sich daher eine Mitfinanzierung durch Länder (und Kommunen) nur ganz eingeschränkt rechtfertigen, und zwar nur dann, wenn diese dadurch zugleich eine eigene Aufgabe erfüllen. Die Eröffnung weiterreichender Mitfinanzierungsmöglichkeiten durch Länder und Kommunen sowie durch nationale Förderinstitutionen des Bundes (z.B. KfW) und der Länder setzt eine Verfassungsänderung voraus. Die Mitfinanzierung durch private Dritte wird von Art. 104 a GG nicht erfaßt. Empfehlenswert ist aber die Einführung einer einfachrechtlichen Grundlage. Die Einnahmeerzielung durch **Werbung und Sponsoring** ist in Grenzen zulässig. Hier können die Möglichkeiten durch eine Änderung des Fernstraßengesetzes und anderer Rechtsmaterien erweitert werden, um rechtliche Restriktionen abzubauen (unter Wahrung der Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs).

Es bedarf einer näheren Prüfung, ob die Kriterien, nach denen künftig ggf. die **Widmung als Bundesstraße** erfolgen soll, auf der Basis des geltenden Rechts (Bundesfernstraßengesetz) angewandt werden können. Bei der Frage, ob der Bund ein Land anweisen kann, eine Bundesstraße oder einen Streckenabschnitt davon abzustufen (also zur Landesstraße umzuwidmen), ist die zu dieser Problematik am 3. Juli 2000 verkündete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten.

In Hinblick auf die zentrale geographische Lage der Bundesrepublik sind die Ansätze generell auch auf ihre **Auswirkungen auf Europa** zu prüfen.

4.4 Bundesschienenwege

Verkehrs- und Finanzpolitik sind davon ausgegangen, daß die Bahnprobleme mit der **Bahnstrukturreform von 1994** im wesentlichen gelöst seien. Die Staatsbahnen DB und DR wurden entschuldet, von laufenden Pensionslasten befreit, konnten überzähliges Personal abbauen und schienen für die stärkere Hinwendung zum Markt gerüstet. Faktisch haben sich die Hoffnungen auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Position allerdings nur auf der Kostenseite erfüllt. Die DB AG hat im Zeitraum 1994 bis 1999 einen Produktivitätssprung von über 100 % geschafft; er ist im wesentlichen auf den starken Personalabbau zurückzuführen. Die Markt- und Ertragsseite ist dagegen weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. **Die Totalentschuldung und Abwertung des Anlagevermögens hat nur vorübergehend gewirkt.** Das Unternehmen ist bereits **wieder in finanziellen Schwierigkeiten**; davon zeugen nicht zuletzt die erneuten Forderungen nach höheren Staatshilfen. Zudem wird die Zukunft des Unternehmens durch folgende Effekte erschwert:

- Auslaufen der **Altlastenhilfen**,
- Ansteigen der **Abschreibungen**,
- Reduzierung der **Investitionshilfen**,
- Gefährdung der **Regionalisierungsmittel**.

Der Personenfernverkehr zeigt nur bescheidene Wachstumsraten, der Güterverkehr bewegt sich auf einer Talfahrt in Mengen und vor allem in Erträgen. Nur beim Regionalen Schienenpersonenverkehr ist ein größeres Plus zu verzeichnen; das ist allerdings weitgehend subventionsinduziert, weil in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die **Regionalisierung** des SPNV sowohl kräftige Investitionen in das regionale Schienennetz als auch zusätzliche Leistungsbestellungen durch öffentliche Aufgabenträger mit sich brachte. Die finanzielle Situation der DB AG ist infolge der Ertragsschwäche und darüber hinaus erheblicher Kostensteigerungen bei Neubauvorhaben sehr angespannt.

Die finanziellen Leistungen des Bundes an die Bahn entfallen nur zum Teil auf den investiven Bereich der Infrastruktur. In der mittelfristigen Vorausschau waren bisher durchschnittlich mehr als 20 Mrd. DM p.a. angesetzt. Dem Entwurf zum Bundeshaushalt 2001 zufolge soll dieser Betrag auf 16,3 Mrd. DM gekürzt werden. Dazu kommen die Regionalisierungsmittel; davon flossen z.B. in 1999 rd. 8,4 Mrd. DM an die DB AG. **Die Erwirtschaftung der Wegekosten über Trassenentgelte wird auf absehbare Zeit nicht auch nur annähernd möglich sein.** Vor diesem Hintergrund kann die Auseinandersetzung mit der Finanzierung der Bundesschienenwege nicht losgelöst von politischen, systemspezifischen und organisatorischen Bedingungen erfolgen. Es muß Klarheit über folgende Fragen geschaffen werden:

- Wieviel Bahn will sich die Bundesrepublik leisten ?
- Wie muß die Bahn aussehen, die sie sich leisten will ?
- Wie müssen die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen aussehen, damit sie sich die Bahn, die sie sich leisten will auch leisten kann ?

4.4.1 Komponenten des Lösungskonzepts

(1) **Konzentration der DB AG auf ein Bundesschienennetz (rd. 20.000 km)**

- **Abgabe der Regional- und Lokalnetze/ -strecken** an Länder/ Kommunen, Verbände oder Private.
- **Festlegung der Schnittstellen** zwischen Bundesnetzen und sonstigen Netzen nach dem Gesichtspunkt betriebsökonomischer und angebotsspezifischer Optimierung.
- **Entscheidung über Strecken**, die nur geringe verkehrliche Bedeutung/ Perspektive haben vor Ort durch die Länder/ Kommunen.

(2) **Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene**

- **Ausgliederung der DB Netz AG** (mit Schieneninfrastruktur, Betriebsinfrastruktur und Betriebsführung) **aus der DB AG-Holding als politisches Ziel**; sie bleibt AG, aus dem heute mittelbaren wird wieder unmittelbares Eigentum des Bundes; langfristig ist eine Reduzierung der Anteile des Bundes bis auf 51 % möglich (Art. 87 e Abs. 3 GG).

- **Entlastung der DB Netz AG von der Erwirtschaftung der vollen Wegekosten.** Festlegung des zu erwirtschaftenden Anteils unter Berücksichtigung der „politischen Veranlassung“, der Vermeidung von Investitionen in andere Verkehrswege im Zuge von Hauptverkehrskorridoren oder in Hinblick auf eine stärkere Nutzung der Schienenwege; Berechnung der **Trassenpreise** entsprechend dem geltenden **EG-Recht**.
- **Etablierung einer speziellen Regulierungsstelle** in der Organisation des BMVBW. Das Netz der Bahn muß einem umfassenden diskriminierungsfreien Wettbewerb geöffnet werden. Ziel ist eine **entscheidende Aufwertung des Systems Eisenbahn** in den relevanten Märkten. Nach den Erfahrungen mit der Deregulierung und Liberalisierung in anderen Verkehrsbereichen (Luftfahrt, Güterkraftverkehr, Post, Telekommunikation) erscheint das möglich.

(3) **Echte/ materielle Privatisierung der Verkehrsbereiche**

- **Bereinigung des Portfolios und Fokussierung auf Verkehrsfunktionen;** Verselbständigung, Verkauf, Zusammenschlüsse mit bzw. Beteiligung an anderen Unternehmen; Kernkriterien: **Kapitalmarktfähigkeit, mehr Verkehr auf die Schiene.**
- Wegen der unterschiedlichen Funktionen und finanziellen Grundlagen **strikte Trennung von Personenfernverkehr und Personennahverkehr.**

(4) **Politischer Auftrag zur Umsetzung der Unternehmensneuordnung**

- Die DB AG in ihrer jetzigen Struktur muß in einer Übergangszeit bis zur Herauslösung der Netz AG zwei Aufträgen genügen, die vom **Staat als Eigentümer** zu präzisieren sind:
 - 1. Auftrag:** Weiterentwicklung von Funktion und Organisation des **Netzes** nach den Anforderungen des Marktes sowie den Vorgaben des Bundes, d.h.:
 - * Vorhaltung und Betriebsführung des Netzes,
 - * bestmögliche und diskriminierungsfreie Vermarktung der Trassen,
 - * qualifizierte Erhaltung und ggf. Ausbau der Infrastruktur.
 - 2. Auftrag:** Qualifizierung der **Verkehrsbereiche** in der Form, daß sie insgesamt oder einzeln kapitalmarktfähig werden und eine erhebliche Mehrung des Verkehrs auf der Schiene erreicht wird (Erhöhung des Anteils der Nutzerfinanzierung).

(5) **Einführung von Anreizsystemen/ Zielvorgaben**

- **Einführung differenzierter Zielvorgaben** in Verbindung mit wirkungsvollen Bonus-malus-Regelungen **für das DB Netz AG-Management** hinsichtlich Effizienzsteigerung, Verbesserung der ökonomischen Situation und Auslastung der Netze (Steigerung des Verkehrs auf der Schiene - politisches Ziel - unter der Voraussetzung einer Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses - unternehmerisches Ziel; outsourcing von Dienstleistungen und Unterhaltungsaufgaben).
- **Festlegung spezieller Zielvorgaben für bedeutende Investitionsvorhaben** - Verbesserung des Kostendeckungsgrades/ Wirtschaftsergebnisses der Netz AG.

(6) **Stärkere Ausrichtung auf Europa**

- Bessere Nutzung der Rechte auf **Zugang zu Netzen anderer Staaten.**
- Überwindung noch bestehender **Grenzhindernisse** durch internationale Allianzen

und Beteiligung an international tätigen Transport- und Logistikunternehmen, um die bahnspezifischen Wettbewerbschancen besser zu nutzen als bisher.

- Aufbau europaweit integrierter Anbieter für **Hochgeschwindigkeitsverkehre**.
- Bildung neuer **Service-Gesellschaften** (z.B. Leasing für Rollendes Material).
- Forcierung der **technischen Harmonisierung** innerhalb der EU.

(7) **Private Finanzierung / Private Betreiber für größere Neu-/Ausbauprojekte**

- Analog zu Bundesfernstraßen (vergl. Seite 43); die Verkehrs-/ Transportgesellschaften zahlen Trassenpreise an Betreiber/ Konzessionäre.

(8) **Mitfinanzierung der Bundesschienenwege durch Dritte**

- Analog zu den Bundesfernstraßen (vergl. Seite 44).

4.4.2 Begründung / Erläuterung

Der DB-Vorstand hat sich in jüngster Zeit wiederholt dafür ausgesprochen, den **vertikalen Zusammenhang** bei der Produktion von Schienenverkehrsleistungen zu betonen und die **Integration der Holding aus Verkehrsgesellschaften und Netzgesellschaft** zu stärken. Als Gründe dafür werden angegeben:

- Es gelte, die **Integrationsvorteile des Verbunds** zu nutzen.
- Dazu seien **alle Wertschöpfungsstufen** bei der Erstellung von Bahndienstleistungen aus einer Hand zu steuern.
- Die Bahn sieht sich als **Systemhaus** mit voller Verantwortung für die Gesamtleistung.
- Für 2004 ist die **private Kapitalmarktfähigkeit** und der Gang an die Börse geplant. Dies setze das Eigentum an den Schienentrassen voraus.
- Die **internationalen Beispiele** börsennotierter Bahngesellschaften (USA, Japan) würden belegen, daß nur vertikal integrierte Gesellschaften das Vertrauen der Anleger finden.

Die **Bahnstrukturreform** zielte nicht lediglich auf eine organisatorische Privatisierung, sondern auf eine materielle. Die von der DB AG (Vorsitzender des Vorstands Mehdorn) geäußerte Absicht, das Unternehmen in wenigen Jahren kapitalmarktfähig/börsenfähig zu machen ist eine logische Konsequenz daraus. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das unter Einschluß des Netzes (Stichwort: „vertikal integrierter Transportkonzern“) möglich ist. **Die Antwort der Kommission ist ein klares Nein.** Sie plädiert für eine **Trennung der Netz AG von den übrigen Gesellschaften**. Die DB Netz AG wird auch bei Beschränkung auf ein Bundesnetz überregional bedeutsamer Strecken auf absehbare Zeit auf hohe Staatszuschüsse angewiesen bleiben. Die Annahme, der Staat werde im Voraus auf Jahrzehnte hinaus hohe Staatszuschüsse für das Netz verbindlich festlegen, um der DB AG inklusive Netz den Weg zur Kapitalmarkt-/ Börsenfähigkeit zu ebnet, erscheint der Kommission utopisch. **Die Einbeziehung des Netzes in das privatunternehmerische Risiko ist daher gleichbedeutend mit einer Verhinderung der Kapitalmarkt-/ Börsenfähigkeit.**

Die **Rückführung der DB Netz AG in unmittelbares staatliches Eigentum ist die klarste und ehrlichste Lösung**; sie trägt dem staatlichen Willen Rechnung, auch in

Zukunft über das Schienennetz Verkehrs-, Struktur- und Regionalpolitik zu betreiben und seine Schrumpfung auf eine betriebswirtschaftlich in vollem Umfang tragfähige Konstellation nicht zuzulassen. Das Netz sollte für eine handling fee, die sich an wettbewerbsverträglichen Trassenpreisen orientiert, geschäftsbesorgend für den Bund von der DB Netz AG verwaltet werden.

Für die Ausgliederung der DB Netz AG aus der DB AG-Holding sprechen auch **wettbewerbspolitische Gründe**:

- Eine unabhängige Netzgesellschaft wird keinen Anreiz zur **Diskriminierung** von Wettbewerbern auf dem Schienennetz haben.
- Das Beharren der DB AG auf **vertikaler Integration von Netz und Transport** als notwendiger Voraussetzung für einen sicheren und effektiven Bahnbetrieb sowie die gleichzeitige Versicherung, dadurch würden die Konkurrenten prinzipiell nicht benachteiligt, ist nicht nachvollziehbar.
- Die **Intensivierung des Wettbewerbs** im Schienenverkehrsmarkt ist ein wichtiges Element zur Behebung der starren Bahnstrukturen und zur größtmöglichen Nutzung der Schienenwege. Dort, wo es im Anschluß an die Bahnreform zu Wettbewerb um Schienenverkehrsleistungen gekommen ist (SPNV), haben sich erste positive Ergebnisse gezeigt.
- Wettbewerb führt zu anderen **progressiven Unternehmensformen**.
- **Horizontale Verbünde**, d.h. die Produktion kompletter Leistungspakete für den Kunden, sind aussichtsreicher als die Kontrolle der vertikalen Produktionsstufen, die den Bahnen in der Vergangenheit keine der oben zitierten Vorteile gebracht hat.
- Eine vertikale Desintegration trägt der **EU-Richtlinie 440/ 91** Rechnung und schafft die Voraussetzungen für die Lösung der Bahngesellschaften aus den nationalen Grenzen und die Bildung von europaweit integriert agierenden Bahndienstleistern. Die häufig zitierten amerikanischen und japanischen Verhältnisse sind mit denen in Europa nicht vergleichbar. Sie können deshalb nicht als Hinweise dafür gelten, daß das europäische Wettbewerbsmodell für das Eisenbahnwesen untauglich sei.
- Im **Luftverkehr** hat sich gerade durch die Desintegration der Luftfahrtgesellschaften von den Flughäfen und der Flugsicherung ein höchst aktiver Markt neuer Marktformen im Gefolge der drei Liberalisierungsstufen seit 1985 herausgebildet. Die Abtrennung der Infrastruktur hat dabei keineswegs dazu geführt, daß sich der technische Fortschritt dort verlangsamte hätte, im Gegenteil.

Das **englische Beispiel** zeigt, daß die Verkehrsbetriebs- und Leasing-Gesellschaften ohne den Verbund mit dem Netz durchaus kapitalmarktfähig sind. Nach einer Herauslösung aus dem Konzernverbund muß die Netz AG eine Reihe von umfassenden Aufgaben für den Schienenbereich wahrnehmen, und zwar:

- Planung und Durchführung von Neubau- und Ausbauprojekten im Leistungsauftrag des Bundes.
- Planung und Durchführung von Ersatzinvestitionen sowie den notwendigen Erhaltungs- und Unterhaltsmaßnahmen.
- Investitionskontrolle (bislang: EBA) und Finanzierungsplanung.
- Management, Marketing und Vergabe von Fahrplantrassen / Slots.
- Integrierter Netzbetrieb durch zentrale Zugführung im Bundesschienennetz.

Dabei muß die Netz AG durchaus nicht alle Aufgaben selbst erfüllen. Vielmehr sollte sie gerade bei der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben den jeweils wirtschaftlichsten Weg suchen und sich ggf. auf eine strikte Kontrolle der Abwicklung durch Dritte konzentrieren.

Die öffentlichen Anforderungen sind so in die Bahnorganisationen einzubringen, daß sie von einem kaufmännisch ausgerichteten Management des Netzes umgesetzt werden können. Das bedeutet:

- Öffentliche Leistungsanforderungen an Betreibergesellschaften nur nach dem Besteller-Prinzip.
- Öffentliche Anforderungen an die Netz AG nach Besteller-Prinzip und Leistungsvereinbarungen.
- Realisierung von Investitionsvorhaben von öffentlichem Interesse durch Gewährung von Baukostenzuschüssen.

Das „**Produkt**“ des Unternehmens Netz AG sind die „**Fahrplantrassen**“ (vergleichbar den Slots im Luftverkehr); diese sollten gegen Entgelte im Wettbewerb vergeben werden. Kurzfristig läßt sich das zwar nicht in voller Konsequenz verwirklichen. Ein Blick zum Luftverkehr - der in seiner Entwicklung zum Markt der Bahn um einiges voraus ist - zeigt, daß es durchaus möglich ist, in einer Übergangsphase mit „Großvater-rechten“ zu leben. Ziel ist eine **entscheidende Aufwertung des Systems Eisenbahn** in den relevanten Märkten und eine merkliche Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote im „eingeschwungenen“ Zustand. Nach den Erfahrungen mit der Deregulierung und Liberalisierung in anderen Verkehrsbereichen (Luftfahrt, Güterkraftverkehr, Telekommunikation) erscheint das möglich. Es steht in Einklang mit den **verkehrspolitischen Zielen** und ist im Sinne einer Erhöhung des **Anteils der Nutzerfinanzierung**.

Das Schienennetz der DB AG hat gegenwärtig eine Streckenlänge von rd. 38.000 km; davon gelten nach der „**Strategie Netz 21**“ des Unternehmens:

- rd. 10.000 km als „Vorrangnetz“
- rd. 10.000 km als „Leistungsnetz“
- rd. 18.000 km als „Regionalnetz“

Die DB AG sollte sich **auf ein Bundesschienennetz konzentrieren**, bestehend aus denjenigen Strecken, die überregionale verkehrliche und/ oder strukturelle Bedeutung haben oder Rückgrat großer Verdichtungsräume sind und das die Aussicht bietet, wirtschaftliche Effizienz und die Erfüllung bundespolitischer Zielvorstellungen im überregionalen Verkehr wirkungsvoll zu verknüpfen. Das bedeutet die **Abgabe der Regionalnetze/ -strecken an die Länder oder Verkehrsverbände** und ggf. auch Kommunen oder Private. Dadurch wird die Regionalverantwortung für die betreffenden Schienennetze gestärkt und können die Kostensenkungspotentiale am wirkungsvollsten ausgeschöpft werden; nach den bisherigen Erfahrungen ist letzteres tatsächlich in erster Linie durch eine Gestaltung des Regionalverkehrs vor Ort möglich.

Damit würde im übrigen der aktuell von der DB AG verfolgte Ansatz der **REGionalnetzENTwicklung - REGENT** - mit der notwendigen Konsequenz weiterentwickelt, wie das u.a. auch in einem überzeugenden Papier des Arbeitskreises Bahnpolitik der

Verkehrsabteilungsleiterkonferenz der Länder vom 29. Mai 2000 gefordert wird. Zu den Schwachpunkten des REGENT-Konzepts gehört die Konzentration auf Strecken mit sehr geringer Verkehrsnachfrage und Mängel hinsichtlich einer systematischen Abgrenzung im Sinne einer betriebs- und angebotsorientierten Optimierung der Schnittstellen. Die Verkehrsdienstleistungen auf den regionalisierten Netzen sollten grundsätzlich ausgeschrieben, die Trennung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Bereiche sollte aufgegeben werden.

Das **Finanzierungskonzept** der Kommission im engeren Sinne ihrer Aufgabenstellung besteht damit in diesem Zusammenhang aus den folgenden Komponenten:

1. **Markterlöse der Verkehrsgesellschaften**, bestehend aus Zahlungen von Privatkunden und Entgelten aus Bestellungen der öffentlichen Hand („Bestellerentgelte“).
2. **Markterlöse der Netz AG** aus der Vermarktung von Fahrplantrassen an die Verkehrsgesellschaften bzw. Entgelte aus Auflagen des Staates.
3. **Baukostenzuschüsse für die Netz AG** vom Staat und von Dritten.
4. **Betreibermodell für Großprojekte**, vor allem für international bedeutende Vorhaben.

Die Kommission sieht sich mit ihrem Lösungsvorschlag in vollem Einklang mit den Intentionen und Empfehlungen der „**Regierungskommission Bundesbahn**“. Nach ihrer Überzeugung bietet der vorgeschlagene Weg am ehesten die Gewähr, **größtmögliche Anteile des Verkehrsaufkommens** auf die Schiene zu lenken. Der erforderliche **politische Auftrag** dazu an die Konzernleitung der DB AG ist insofern von weitreichender Bedeutung und sollte schnellstmöglich erteilt werden.

4.4.3 Rechtlicher Regelungsbedarf

Es erscheint zweifelhaft, ob die **Abgrenzung von überregionalem und regionalem Streckennetz** bzw. die Abgabe der regionalen und lokalen Strecken auf der Basis des bestehenden (einfachen) Rechts möglich ist. Eine Gesetzesänderung dürfte zumindest empfehlenswert sein. Die Abgabe muß ferner dem in Art. 87 e Abs. 4 GG verankerten staatlichen Infrastrukturverantwortungsprinzip entsprechen; eine zu weitgehende Auflösung des Eisenbahnnetzes des Bundes ist nicht zulässig.

Die **Förderung des Wettbewerbs** auf der Schiene unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben, insbesondere die Etablierung eines Regulierers, setzt eine Gesetzesänderung voraus. Eine Verfassungsänderung ist nicht erforderlich. Die DB Netz AG steht von Verfassungs wegen im Eigentum des Bundes (Art. 87 e Abs. 3 Satz 2 GG). Die Veräußerungen von Anteilen an Dritte ist zulässig. Dafür muß eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die Mehrheit der Anteile muß allerdings nach Art. 87e Abs. 3 Satz 3 GG beim Bund verbleiben; eine weitergehende Anteilsabgabe setzt eine Verfassungsänderung voraus.

Eine **Mitfinanzierung der Bundesschienenwege durch Dritte** dürfte im Rahmen des Art. 87 e Abs. 4 GG ebenso verfassungsrechtlich zulässig sein wie die private Finanzierung einzelner Neu-/Ausbauprojekte. Sie bedarf aber einer gesetzlichen Regelung.

4.5 Bundeswasserstraßen

Anders als die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege sind die Bundeswasserstraßen **nicht allein - überwiegend nicht einmal in erster Linie - Verkehrswege**; das gilt vor allem für die Flußstrecken und die Flächen der Seewasserstraßen. U.a. sind die folgenden weiteren Funktionen von Bedeutung: Naturraum, Vorfluter für den Wasserabfluß, Wasserwirtschaft / Wasserversorgung/ Bewässerung, Energieversorgung, Berufs- / Sport-/ Freizeitfischerei, Flächen für die Freizeitgestaltung. Selbst wenn dem bei der Bemessung von Entgelten Rechnung getragen würde, bleibt als Haupthindernis einer Umstellung auf Nutzerfinanzierung insbesondere „die völlige Abgabefreiheit auf allen Wasserstraßen“ im Rhein-Schiffahrtsgebiet auf der Grundlage der „**Mannheimer Akte**“ von 1868; das betrifft mehr als Zweidrittel der gesamten Verkehrsleistungen der Binnenschifffahrt in der Bundesrepublik. Aufgrund der Mehrzweckfunktion der Gewässer bestehen geteilte Zuständigkeiten; der Bund ist für den Verkehr, die Länder sind für Wasserwirtschaft und Gewässerreinigung zuständig.

4.5.1 Komponenten des Lösungskonzepts

(1) Schaffung einer Bundeswasserstraßengesellschaft

- In 2000 Gründung einer **Bundeswasserstraßenfinanzierungsgesellschaft**.
- Ab 2001 **Ausstattung der Gesellschaft** mit den Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben sowie den darüber hinaus erforderlichen Bundesmitteln.
- Weiterentwicklung zu einer **Betreibergesellschaft**; Übertragung aller Aufgaben, die nicht hoheitlichen Charakter haben; **zentrales Management für Investitionsentscheidungen** in Verbindung mit einer Entstaatlichung der Verwaltung.

(2) Ausweitung der Erhebung von Entgelten

- **Zweckbindung der Schiffahrtsabgaben** in Verbindung mit einer maßvollen **generellen Erhöhung**.
- Weiterverfolgung der **Einführung von Schiffahrtsabgaben auf Rhein, Donau und Elbe**.
- **Verkauf von Slots** - dies trifft in erster Linie für Schleusen zu (Vorschleusungsrechte zur Vermeidung von Wartezeiten); dabei muß die Vereinbarkeit mit den güterspezifisch festgelegten Schiffahrtsabgaben sicher gestellt werden.

(3) Private Finanzierung / Private Betreiber

- **Private Vorfinanzierung mit Refinanzierung durch Nutzungsentgelte** - insbesondere bei Schleusen bzw. zusätzlichen Schleusenkammern.
- **Private Finanzierung als Betreibermodell** kommt bei allen Investitionen in Frage, bei denen Abgaben erhoben werden können; je nach Vorhaben kann die volle oder teilweise (Anschubfinanzierung) Erwirtschaftung der Investitionen Gegenstand sein.

(4) Überprüfung der Abgrenzung des Bundeswasserstraßennetzes

- **Verkauf/ Abgabe/ Schenkung von Wasserflächen der Neben-Wasserstraßen** an Bundesländer, Kommunen oder Private; Bundeswasserstraßen, die nicht dem Gü-

terverkehr dienen oder in Verbindung mit Bundesaufgaben stehen, sollten generell abgegeben werden.

(5) Mitfinanzierung der Bundeswasserstraßen durch Dritte

- Prinzipiell analog zu den Bundesfernstraßen (vergl. Seite 44); Aktivierung aller **Möglichkeiten der Nutzer- / Nutznießerfinanzierung** bezogen auf alle Formen der Nutzung der Wasserwege.
- **Systematische Abgrenzung der Funktionen** in Hinblick auf die **Kostenzuscheidung** - z.B. Verkehrsfunktion, Vorfluter/ Wasserwirtschaft, Energieversorgung, Freizeit.

4.5.2 Begründung/ Erläuterung

Zum Aufgabenbereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes gehören rd. **7.700 km Bundeswasserstraßen**, davon sind rd. **7.300 km Binnenwasserstraßen** (1998) und rd. **800 km „Seeschiffahrtsstraßen“** (dazu gehören Binnenwasserstraßen, die überwiegend der Seeschifffahrt dienen). Die **Binnenwasserstraßen** sind u.a. **klassifiziert** nach:

- | | |
|---|----------|
| – Wasserstraßen von internationaler Bedeutung | 5.068 km |
| – Wasserstraßen von nationaler Bedeutung | 1.252 km |
| – sonstige Wasserstraßen | 980 km |

Die **Ausgaben** der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes für die Bundeswasserstraßen (Kapitel 1203) im **Haushaltsjahr 2000** setzen sich wie folgt zusammen:

- | | |
|---|------------------------|
| – Verwaltung einschließlich Aufträge für Dritte und IT | 498,0 Mio. DM |
| – Betrieb und Unterhaltung einschließlich Regiebetrieb | 1.250,7 Mio. DM |
| – Ausbau- und Ersatzinvestitionen einschl. Bauleitung | 1.198,5 Mio. DM |
| – Lotswesen | <u>77,0 Mio. DM</u> |
| | 3.024,2 Mio. DM |

Der **Anteil der Binnenwasserstraßen** an den Ausgaben beläuft sich auf **rd. 90 %** der Gesamtausgaben. Die **Gesamteinnahmen** der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes sind für das Jahr 2000 mit 327 Mio. DM veranschlagt; das sind rd. **11 % der Ausgaben**. Die **Einnahmen** enthalten Schifffahrtsabgaben in dreistelliger Millionenhöhe, diese liegen aber insgesamt deutlich unter 10 % der Ausgaben des Bundes für die Bundeswasserstraßen. Schifffahrtsabgaben werden also zwar erhoben; gerade auf den **Hauptbinnenschiffahrtsstraßen Rhein, Elbe und Donau** ist das aber nach der gegenwärtigen Gesetzeslage nicht bzw. nur begrenzt zulässig.

Die Gesamteinnahmen aus Beförderungsleistungen der Binnenschifffahrt im Personen- und Güterverkehr auf den deutschen Binnenwasserstraßen sind auf der Grundlage einer Trendfortschreibung für das Jahr 2000 mit rd. 3,5 Mrd. DM anzusetzen; sie liegen damit lediglich um knapp 30 % über den Gesamtausgaben des Bundes (Annahme: rd. 90 % der Ausgaben entfallen auf die Binnenwasserstraßen).

Der Bereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ist in der Vergangenheit wiederholt auf **Kostensenkungspotentiale** untersucht worden. Die letzte „Organisationsuntersuchung“ wurde im Jahre 1997 durchgeführt. Die Vorschläge der Berater sind bereits überwiegend umgesetzt. Die Ergebnisse sind Bestandteil der aktuellen Haushaltsplanung. Weitere Rationalisierungen sind in der Diskussion, werden allerdings auf weniger als 10 % geschätzt.

In Hinblick auf die zentrale Zielsetzung einer Umstellung der Finanzierung der Bundesverkehrswege auf Nutzerfinanzierung - wie das im übrigen auch von den Verbänden im Grundsatz bejaht wird - sind zwei Komplexe von herausragender Bedeutung:

- Die (Wieder-) **Einführung von Schifffahrtsabgaben auf Rhein, Donau und Elbe.**
- Die **Abgrenzung der verkehrsbezogenen Wegekosten** gegenüber den vielfältigen anderen Funktionen der Bundeswasserstraßen.

In der „**Mannheimer Akte**“ von 1868 ist die „Freiheit des grenzenlosen Verkehrs“ auf den Wasserstraßen im Rheingebiet verankert; dazu gehört „die völlige Abgabefreiheit auf allen Wasserstraßen“ im Geltungsbereich der Akte. Diese ist eine Fortschreibung der „**Konvention über die Rheinschifffahrts-Octroi von 1804**, in der unter anderem die Anzahl der Zollstellen im Rheingebiet reduziert wurde und der „**Mainzer Akte**“ von 1831, in der die Beibehaltung der Schifffahrtsabgaben festgelegt, die Erhebung aber jedem Mitgliedsstaat separat zugewiesen wurde.

Die Kommission geht davon aus, daß die **Wiedereinführung von Schifffahrtsabgaben** im Rheingebiet nicht auf Dauer grundsätzlich ausgeschlossen ist. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts wurden die Regelungen mehrfach den veränderten Rahmenbedingungen angepaßt. Das muß auch für die Zukunft möglich sein. Ansätze dazu hat es wiederholt gegeben - z.B. bereits Anfang des 20. Jahrhunderts; sie waren allerdings bislang erfolglos. Haupthindernis ist der Tatbestand, daß es sich um internationales Recht handelt und zudem einer der Mitgliedsstaaten (Schweiz) nicht der Europäischen Union angehört. Zwischenzeitlich werden Überlegungen hinsichtlich der Wiedereinführung von Schifffahrtsabgaben im Rheingebiet aber auch in anderen Mitgliedsstaaten der Mannheimer Akte angestellt - z.B. in den Niederlanden. Das Thema sollte deshalb trotz der geltenden vertraglichen Bedingungen weiter verfolgt werden. Andernfalls ist auch in der langfristigen Perspektive keine Umstellung von Haushalts- auf Nutzerfinanzierung in maßgeblichem Umfang zu erreichen. Als temporärer Ausgleich kommt die Erhebung gesonderter - für die Verkehrswege zweckgebundene - Hafengebühren im Bereich der gebührenfreien Strecken in Frage.

Die Verfolgung des Ansatzes ist in besonders engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Situation der deutschen Binnenschifffahrt, den **Wettbewerbsbedingungen** der konkurrierenden Verkehrsträger - vor allem gegenüber der Bahn - und der internationalen Konkurrenz der deutschen Binnenflotte zu stellen. Immerhin werden über 60 % der Güterverkehrsleistungen auf dem Rhein von ausländischen Schiffen erbracht.

4.5.3 Rechtlicher Regelungsbedarf

Bezüglich der **Gründung einer Bundeswasserstraßengesellschaft** und deren Weiterentwicklung zu einer Betreibergesellschaft, einer **privaten Vorfinanzierung** bzw. Refinanzierung durch Nutzungsentgelte bzw. eines Betreibermodells sowie der **Mitfinanzierung der Bundeswasserstraßen** durch Dritte gilt grundsätzlich das Gleiche, was zu den Bundesfernstraßen gesagt wurde. Allerdings gilt im Bereich des Art. 89 Abs. 2 GG die Bundeseigenverwaltung. Da zweifelhaft ist, ob Art. 89 Abs. 2 GG eine weitgehende Übertragung der bisher von Bundes**behörden** wahrgenommenen Aufgaben auf eine privatrechtliche Gesellschaft gestattet, empfiehlt sich auch hier zur Vermeidung von rechtlichen Unsicherheiten eine Verfassungsänderung.

Die **Anordnung einer Zweckbindung der Schifffahrtsabgaben** ist durch einfaches Gesetz möglich. Die Einführung von Schifffahrtsabgaben auf Rhein, Donau und Elbe stößt insbesondere beim Rhein auf **völkerrechtliche Grenzen**. Eine einseitige Aufkündigung der „**Mannheimer Akte**“ durch die Bundesrepublik ist nicht zulässig; wohl aber eine einvernehmliche Änderung durch die Vertragsstaaten. Die Vergabe von Slots für Schleusen bedarf einer gesetzlichen Regelung; sie muß diskriminierungsfrei erfolgen. **Verkauf, Abgabe etc. von Bundeswasserstraßen**, die nicht dem allgemeinen Verkehr dienen, dürften verfassungsrechtlich mit Art. 89 GG vereinbar sein. Einer Abgabe in großem Umfang kann die Verfassung Grenzen ziehen.

5. Kurzfassung/ Zusammenfassung der Empfehlungen

Anlaß und Aufgabe

Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung wurde vom Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen eingesetzt. Ihr Auftrag war es, konkrete Empfehlungen für die zukünftige Finanzierung der **Bundesfernstraßen**, der **Bundesschienenwege** und der **Binnenwasserstraßen des Bundes** zu geben. Anlaß war die spätestens seit Beginn der 90er Jahre zunehmende Diskrepanz zwischen den Haushaltsmitteln und dem Mittelbedarf für eine qualifizierte Substanzerhaltung sowie den weiteren Ausbau der Bundesverkehrswege im Rahmen der europäischen Verkehrsnetze.

Von dem Investitionsvolumen des gültigen Bundesverkehrswegeplanes 1992 in Höhe von 490 Mrd. DM können nach heutiger Schätzung **rd. 120 Mrd. DM** nicht durch die „normale“ Haushaltsfinanzierung realisiert werden. Vorausgesetzt, daß die Haushaltsmittel gegenüber dem gegenwärtigen Stand konstant bleiben, besteht eine **Finanzierungslücke** im Bereich der drei Verkehrsträger von **mindestens 7,5 Mrd. DM p.a.** bis über das Jahr 2010 Jahr hinaus (Bundesfernstraßen 4,0 Mrd. DM; Bundesschienenwege 3,0 Mrd. DM; Bundeswasserstraßen 0,5 Mrd. DM). Im Bereich aller drei Verkehrsträger haben die Instandhaltungsdefizite zwischenzeitlich ein Ausmaß angenommen, daß von einer „**Instandhaltungskrise**“ gesprochen werden kann.

Die Kommission hat sich mit den Kosten für Neubau-, Ausbau und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur beschäftigt - nicht mit den Kosten externer Effekte des Verkehrs, soweit sie nicht ohnehin in die Investitionskosten einfließen.

Lösungskonzept

Hauptkomponenten der Empfehlungen der Kommission sind:

- Schrittweise **Umstellung** von Haushaltsfinanzierung **auf Nutzerfinanzierung**.
- Die Einführung von Benutzerentgelten muß ihren Niederschlag in **Entlastungen bei den Verkehrssteuern** finden.
- Konsequente **Anwendung des Nutzer- /Veranlasserprinzips**.
- **Ausgliederung** der Bundesverkehrswege **aus der Bundesverwaltung**; Übertragung ihrer Aufgaben auf **privatrechtlich organisierte Finanzierungs- und Betreibergesellschaften**.
- **Infrastrukturverantwortung** und **Einfluß auf die Steuerung** der Infrastrukturentwicklung bleiben **beim Bund**.
- **Überprüfung der Abgrenzung** der Bundesverkehrswege.
- Erweiterung der Möglichkeiten der **Privatfinanzierung** und Ausschöpfung der Möglichkeiten der **Beteiligung Dritter** an der Finanzierung.
- Beachtung **der Anforderungen der EU**.

Die Kommission hat bereits mit Datum vom 2. Februar 2000 einen **Zwischenbericht** erstattet und darin u.a. empfohlen: bei den Bundesfernstraßen **schnellstmöglich von**

der Steuerfinanzierung zur Finanzierung über Entgelte zu wechseln, ab dem Jahr 2003 die Eurovignette für schwere Lkw auf Bundesautobahnen durch **streckenabhängige Entgelte in Höhe von durchschnittlich 25 Pfg. je Fahrzeugkilometer** zu ersetzen sowie umgehend eine **Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft** zu etablieren, der ab dem 1. Januar 2001 zunächst die **Einnahmen aus der Eurovignette und später alle weiteren im Bereich der Bundesfernstraßen erhobenen Entgelte in vollem Umfang zur Verfügung gestellt** werden.

Mit der Umstellung auf **Nutzerfinanzierung** - soweit das aufgrund der Rahmenbedingungen der einzelnen Infrastrukturbereiche möglich ist - soll erreicht werden:

- Weitgehende **Abkopplung** von den wechselnden Einflüssen des Bundeshaushalts.
- **Konzentration** bei der Mittel-Allokation auf sachbezogene Gesichtspunkte.
- **Abgrenzung** der Wegekosten-Diskussion von der Steuer-Diskussion.

Die Entgelte sollen grundsätzlich in denjenigen Infrastrukturbereichen eingesetzt werden, für deren Nutzung sie erhoben werden. Ausnahmen müssen Einzelentscheidungen vorbehalten bleiben und zumindest einen eindeutig nachvollziehbaren mittelbaren Bezug haben. Die **Bemessung der Nutzerentgelte** soll ausschließlich **an den Wegekosten** orientiert werden. Die zu treffenden Regelungen müssen das Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern und den europäischen Vergleich im Sinne einer weiteren **Harmomisierung der Wettbewerbsbedingungen** berücksichtigen.

Die staatliche Verkehrsinfrastruktur hat nicht lediglich den Anforderungen der Benutzer, sondern darüber hinaus verkehrspolitischen, strukturpolitischen, umweltpolitischen, volkswirtschaftlichen etc. Anforderungen Rechnung zu tragen. Das bedeutet für die Anwendung des **Nutzer- / Veranlasserprinzips**, daß zu differenzieren ist nach:

- Art und **Maß der Inanspruchnahme durch die Benutzer** sowie
- **Anteil nicht benutzungsspezifischer Veranlassung.**

Der mit der Privatisierung der Telekom, der Post, des Luftverkehrs und der Bahn eingeschlagene Weg sollte fortgeführt und auf alle Bundesverkehrswege ausgedehnt werden. Die Ausgestaltung sollte in der Form erfolgen, daß die **Infrastrukturverantwortung** und der **Einfluß auf die Steuerung** der Infrastrukturentwicklung - soweit erforderlich - **beim Bund** bleiben. Das Netz der Bundesverkehrswege ist unter den verschiedensten Bedingungen „historisch“ gewachsen. Die Neuordnung der Finanzierung sollte zum Anlaß genommen werden, die **Abgrenzung der Bundesverkehrswege** zu überprüfen.

Nach der gültigen Gesetzeslage sind die Möglichkeiten der **Privatfinanzierung** und der **Beteiligung Dritter an der Finanzierung** sowie des **privaten Projektmanagements** in starkem Maße eingeschränkt. Die Beschränkungen sollten weitestgehend beseitigt werden. Die private Finanzierung sollte **ausschließlich auf der Basis einer Refinanzierung durch Nutzerentgelte** praktiziert werden; dafür geeignete Projekte sollten schnellstmöglich und in zunehmendem Umfang ausgeschrieben werden. Soweit möglich sollten **Dritte** an der Finanzierung der Bundesverkehrswege beteiligt werden - vor allem öffentliche und private „**Nutznieser**“ bzw. **Interessenten**; ggf. kann auch

die **Vermarktung** in Form von Sponsoring und Werbung einen Beitrag liefern.

Die vollständige Umsetzung der Empfehlungen ist aufgrund ihrer weitreichenden Konsequenzen nicht kurzfristig möglich. Um so wichtiger ist es, daß sehr schnell **wirkungsvolle erste Schritte** unternommen werden, die geeignet sind:

- den **Umsetzungsprozeß nachhaltig in Gang zu setzen**,
- **dem Nutzer die Vorteile zu verdeutlichen** und
- in kompatibler Weise **auf den Zielzustand** hinzuführen.

Bundesfernstraßen

Die Haushaltsfinanzierung basiert auf dem binnenländischen Steueraufkommen. Gerade die Bundesfernstraßen werden aufgrund der geographischen Lage der Bundesrepublik **zu einem erheblichen und weiter stark zunehmenden Anteil von ausländischen Kraftfahrzeugen in Anspruch genommen**; diese leisten nur einen sehr geringen Beitrag zum Steueraufkommen in der Bundesrepublik. Deshalb ist die Sinnfälligkeit einer Umstellung der Finanzierung der Bundesfernstraßen auf Nutzerfinanzierung über belastungsproportionale Entgelte - unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben - besonders evident. **Kernpunkte der Empfehlungen** sind:

- Umgehende Gründung einer **Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft**; ab 2001 **Ausstattung** mit allen Mauteinnahmen zum **ausschließlichen Einsatz** für die Bundesfernstraßen; **Auflegung eines kreditfinanzierten Kurzfristprogramms** mit Refinanzierung über Mauteinnahmen; später Weiterentwicklung der Gesellschaft zu einer oder mehreren **Betreibergesellschaft(en)** für BAB und Bundesstraßen.
- Bis Ende 2002 Aufbau eines auf alle Fahrzeugkategorien und andere Straßenkategorien erweiterungsfähigen **Systems zur Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte** auf den BAB; ab 2003 **Erhebung streckenbezogener Entgelte zunächst für schwere Lkw** (ab 12 t zGG) auf BAB.
- Einführung einer **Vignette für leichte Lkw und Busse - ebenso auch für Pkw und Krad auf BAB**, sofern sich der damit verbundene Aufwand als vertretbar erweist; ein **Verzicht auf die Pkw-Vignette** in dem Falle wäre gleichbedeutend damit, daß **auf viele Jahre hinaus** eine kompensatorische Entlastung auf der Steuerseite in diesem Zusammenhang nicht erfolgt; **diese Konsequenz sollte den Pkw-Nutzern bewußt gemacht werden**.
- **Erweiterung der Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte** auf alle Fahrzeugklassen und alle Bundesfernstraßen (außerorts); Durchführung nach dem Prinzip des angemessenen Aufwands bzw. in Abhängigkeit von den technischen Möglichkeiten.
- Berücksichtigung der Gesamtbelastung aus Entgelten und Steuern bei der Festsetzung der Benutzungsentgelte durch **Entlastung der Nutzer von Verkehrssteuern „Zug um Zug“**; Ausgangspunkt sind die **Haushaltsansätze** der gültigen mittelfristigen Finanzplanung; die Entlastung soll zum Tragen kommen, sobald und in dem Ausmaß, in dem das Einnahmenvolumen aus Nutzerentgelten die Finanzierungslücke von 4 Mrd. DM p.a. übersteigt.
- **Differenzierung der Entgelte** nach Fahrzeugarten, Netzbereichen/ Teilnetzen und Verkehrszeiten; **Periodische Überprüfung** der Eckdaten für die Entgelte.

- Erweiterung des **Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes** prinzipiell auf alle Maßnahmen des Fernstraßenbaus; ab 2001 **Ausschreibung von Maßnahmen**, die privatwirtschaftlich erfolgversprechend sind, **Vergabe von Betreiberkonzessionen** durch den Bund oder die Finanzierungsgesellschaft.

Im „eingeschwungenen Zustand“ wäre bezogen auf das Jahr 2000 nach Berechnungen der Beratergruppe aufgrund der Entlastung des Haushalts eine **Reduzierung der Mineralölsteuer um 25 bis 28 Pfennig je Liter** systemkonform. Schwere inländische **Lkw** würden durchschnittlich merklich höher, leichte inländische Lkw geringfügig höher belastet. Für den einzelnen **Pkw** ergäbe sich - je nach Rechenvariante - eine **Nettoentlastung** in Höhe von **durchschnittlich 80,- bis 110,- DM pro Jahr**.

Bundesschienenwege

Verkehrs- und Finanzpolitik sind davon ausgegangen, daß die Bahnprobleme mit der Bahnstrukturreform von 1994 im wesentlichen gelöst seien. Nicht lediglich eine organisatorische Privatisierung war gewollt, sondern eine materielle. Die von der DB AG (Vorsitzender des Vorstands Mehdorn) geäußerte Absicht, das Unternehmen in wenigen Jahren börsenfähig zu machen, ist eine logische Konsequenz. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das unter Einschluß des Netzes überhaupt möglich ist. **Die Antwort der Kommission ist ein klares Nein.**

Die DB Netz AG wird auf absehbare Zeit ihre Kosten durch Entgelte nicht auch nur annähernd erwirtschaften können, also auf hohe Staatszuschüsse angewiesen bleiben. Die Annahme, der Staat werde im voraus auf Jahrzehnte hinaus hohe Staatszuschüsse für das Netz verbindlich festlegen, um der DB AG inklusive Netz den Weg zur Börsenfähigkeit zu ebnen, erscheint der Kommission utopisch. Die Einbeziehung des Netzes in das privatunternehmerische Risiko ist deshalb gleichbedeutend mit einer **Verhinderung der Kapitalmarkt-/Börsenfähigkeit der DB AG**. Die Rückführung des Netzes in unmittelbares staatliches Eigentum ist die **klarste und ehrlichste Lösung**. Sie trägt dem staatlichen Willen Rechnung, auch in Zukunft über das Schienennetz Verkehrs-, Struktur- und Regionalpolitik zu betreiben und seine Schrumpfung auf eine betriebswirtschaftlich in vollem Umfang tragfähige Konstellation nicht zuzulassen. **Kernpunkte der Empfehlungen** sind:

- **Konzentration der DB AG auf ein Bundesschienennetz (rd. 20.000 km); Abgabe der Regional- und Lokalnetze/ -strecken** an Länder/ Kommunen, Verbände oder Private; **Entscheidung über Strecken**, die nur geringe verkehrliche Bedeutung/ Perspektive haben vor Ort durch die Länder/ Kommunen.
- **Ausgliederung der DB Netz AG aus der DB AG-Holding** als politisches Ziel; sie bleibt AG, wird aber wieder unmittelbares Eigentum des Bundes.
- **Entlastung der DB Netz AG von der Erwirtschaftung der vollen Wegekosten**; Festlegung des zu erwirtschaftenden Anteils unter Berücksichtigung der „politischen Veranlassung“, der Vermeidung von Investitionen in andere Verkehrswege im Zuge von Hauptverkehrskorridoren oder in Hinblick auf eine stärkere Nutzung der Schienenwege.
- **Echte/ materielle Privatisierung der Verkehrsbereiche**; Bereinigung des Portfolios und Fokussierung auf Verkehrsfunktionen; Verselbständigung, Verkauf, Zu-

sammenschlüsse mit bzw. Beteiligung an anderen Unternehmen; Kernkriterien: **Kapitalmarktfähigkeit, mehr Verkehr auf die Schiene**. Wegen der unterschiedlichen Funktionen und finanziellen Grundlagen **strikte Trennung von Personenfernverkehr und Personennahverkehr**.

- Die DB AG in ihrer jetzigen Struktur muß in einer Übergangszeit bis zur **Herauslösung der Netz AG** zwei Aufträgen genügen, die vom **Staat als Eigentümer** zu präzisieren sind:
 - 1. Auftrag:** Weiterentwicklung von Funktion und Organisation des **Netzes** nach den Anforderungen des Marktes sowie den **Vorgaben des Bundes**, d.h.:
 - * Vorhaltung und Betriebsführung des Netzes,
 - * bestmögliche und diskriminierungsfreie Vermarktung der Trassen,
 - * qualifizierte Erhaltung und ggf. Ausbau der Infrastruktur.
 - 2. Auftrag:** Qualifizierung **der Verkehrsbereiche** in der Form, daß sie insgesamt oder einzeln kapitalmarktfähig werden und eine erhebliche Mehrung des Verkehrs auf der Schiene erreicht wird (Erhöhung des Anteils der Nutzerfinanzierung !).
- **Etablierung einer speziellen Regulierungsstelle** in der Organisation des BMVBW. Das Netz der Bahn muß einem umfassenden diskriminierungsfreien Wettbewerb geöffnet werden. Ziel ist eine **entscheidende Aufwertung des Systems Eisenbahn** in den relevanten Märkten. Nach den Erfahrungen mit der Deregulierung und Liberalisierung in anderen Verkehrsbereichen (Luftfahrt, Güterkraftverkehr, Post Telekommunikation) erscheint das möglich.
- **Stärkere Ausrichtung auf Europa**; bessere Nutzung der Rechte auf **Zugang zu Netzen anderer Staaten**; Überwindung noch bestehender **Grenzhindernisse** durch internationale **Allianzen** und Beteiligung an international tätigen Transport- und Logistikunternehmen; Aufbau europaweit integrierter Anbieter für **Hochgeschwindigkeitsverkehre** etc.

Bundeswasserstraßen

Anders als die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege sind die Bundeswasserstraßen **nicht allein bzw. in erster Linie Verkehrswege**; das gilt vor allem für die Flußstrecken und die Seewasserstraßen. U.a. sind folgende weitere Funktionen von Bedeutung: Naturraum, Vorfluter für den Wasserabfluß, Wasserwirtschaft, Wasserversorgung/ Bewässerung, Energieversorgung, Berufs- / Sport-/ Freizeitfischerei und Flächen für die Freizeitgestaltung. Selbst wenn dem bei der Bemessung von Entgelten Rechnung getragen wird, bleibt als Haupthindernis einer weitgehenden Umstellung auf Nutzerfinanzierung insbesondere „die völlige Abgabefreiheit auf allen Wasserstraßen“ im Rhein-Schiffahrtsgebiet auf der Grundlage der „**Mannheimer Akte**“ von 1868; das betrifft mehr als Zweidrittel der gesamten Verkehrsleistungen der Binnenschifffahrt in der Bundesrepublik. **Kernpunkte der Empfehlungen** sind:

- In 2000 Gründung einer privatwirtschaftlich organisierten **Bundeswasserstraßenfinanzierungsgesellschaft**. Ab 2001 **Ausstattung der Gesellschaft** mit den Einnahmen aus den Schifffahrtsabgaben sowie den darüber hinaus erforderlichen Bundesmitteln; zügige Weiterentwicklung zu einer **Betreibergesellschaft**; Übertragung aller Aufgaben, die nicht hoheitlichen Charakter haben.

- Ausweitung der **Erhebung von Entgelten und Abgaben, Zweckbindung** der Schiffsabgaben in Verbindung mit einer maßvollen generellen Erhöhung der Schiffsabgaben. Weiterverfolgung der **Einführung von Schiffsabgaben auf Rhein, Donau und Elbe**.

Fazit

Bei den **Bundesfernstraßen** wird relativ schnell eine weitgehende Umstellung von Haushaltsfinanzierung auf Nutzerfinanzierung möglich sein; sie sollte beschleunigt betrieben werden. Für private Finanzierung mit Refinanzierung über Mauteinnahmen und Mitfinanzierung durch Dritte bietet sich ein breiter Raum; er sollte ausgeschöpft werden. Die **Bahn** erfordert eine differenzierte Betrachtung. Das **Schienennetz** wird auf absehbare Zeit nicht auch nur annähernd kostendeckend über Nutzungsentgelte zu betreiben sein; es sollte in das unmittelbare Eigentum des Bundes zurückgeführt werden - DB Netz AG - und einem umfassenden diskriminierungsfreien Wettbewerb geöffnet werden. Dadurch sollen das System Eisenbahn in den relevanten Märkten entscheidend aufgewertet und die Selbstfinanzierungsquote im „eingeschwungenen“ Zustand merklich erhöht werden. Die **Verkehrsbereiche der Bahn** sollten materiell in der Form und mit der Zielsetzung privatisiert werden, daß sie kapitalmarkt-/ börsenfähig werden und möglichst viel Verkehr auf die Schiene gebracht wird. Bei den **Binnenwasserstraßen** wird die Nutzerfinanzierung unter den geltenden Rahmenbedingungen nur zu einem geringen Teil erreichbar sein; die Wiedereinführung von Abgaben auf Rhein, Elbe und Donau sowie die Mitfinanzierung durch die nicht verkehrsspezifischen Funktionen sollte deshalb mit Nachdruck angestrebt werden.

6. Ausgewählte Literatur / Materialien

- Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrtsinteressenten: Die Erhebung von Schiffsabgaben auf dem Rhein; Mainz 1905
- von Arnim: Rechtsfragen der Privatisierung; Wiesbaden 1995
- Bundesministerium für Verkehr: Ausbauplan für die Bundesfernstraßen; Bonn 1992
- Bundesministerium für Verkehr: Bundesverkehrswegeplan 1992; Bonn 1992
- Bundesministerium für Verkehr, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes: Informationen über Bundeswasserstraßen und Schifffahrt; Bonn 1995
- Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Straßenbaubericht 1998; Bonn 1998
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2002; Bonn 1999
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/ Bundesministerium für Verkehr: Verkehr in Zahlen 1999; Bonn diverse Jahrgänge
- Bundesvereinigung der Straßen- und Verkehrsingenieure e.V.: Chancen für die Straßen? Die Privatfinanzierung in der Diskussion; Hannover 1998
- DB Netz Deutsche Bahn Gruppe: Finanzierung der Schieneninfrastruktur; Frankfurt 1999
- DB Netz Deutsche Bahn Gruppe: Netz 21, mit neuer Strategie ins nächste Jahrtausend (einschließlich „Hintergrundmaterial“); Frankfurt 1999
- DB Netz Deutsche Bahn Gruppe: Unternehmensmodell REGENT; Frankfurt 2000
- Deringer Tessin Herrmann + Sedemund: Einführung einer streckenbezogenen Autobahngebühr; Bonn 1999 (unveröffentlicht)
- Deutsche Bahn AG: Stellungnahme zur großen Anfrage SPD/ Die Grünen „Bahnreform und Eisenbahnpolitik“; Frankfurt 2000
- Deutsche Bahn AG: Positionspapier zu Unternehmensstruktur, Regulierung und Trassenpreisen; Frankfurt 2000

- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GTZ: Fuel Prices and Taxation; Eschborn 1999
- Deutscher Industrie- und Handelstag DIHT: Verkehr finanziert Verkehr; Bonn 1990
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW: Prognose des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 2020; Berlin 2000
- Deutsche Bank Research: Privatisierung in Deutschland - neue Chancen; Frankfurt 2000
- Driehaus: Kommunales Abgabenrecht, Kommentar; Herne / Berlin 2000
- Dornier System Consult: Zeitbezogene BAB-Benutzungsgebühr für Pkw und Lkw bis 12 to zulässiges Gesamtgewicht in Deutschland; Friedrichshafen 1999 (unveröffentlicht)
- Ehlers: Verwaltung in Privatrechtsform; Berlin 1984
- Ewers / Tegner : Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland; Berlin 2000
- Frieauf: Die Übertragung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur an Private; Heidelberg 1992
- Frieeseke: Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 4. Aufl.; Köln, Berlin, Bonn, München 1999
- Frohmeyer: EG-Verkehrsrecht, Kommentar; München 1999
- Holz : 130 Jahre Mannheimer Akte - 130 Jahre Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein, in Binnenschifffahrt I. 11 / 98
- Ingenieurgruppe IVV-Aachen: Routenwahleffekte im Lkw-Verkehr bei streckenbezogenen Autobahngebühren; Aachen 1996
- Kienbaum Unternehmensberatung GmbH: Organisationsuntersuchung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), Gutachten im Auftrag des BMV; Düsseldorf/ Berlin 1997
- Kodal / Krämer: Straßenrecht, Kommentar, 6. Aufl.; München 1999

- Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Landesbank Rheinland-Pfalz: Bericht der Koordinationsgruppe „Hochmoselübergang“; Mainz 1997 (unveröffentlicht)
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz: Hinweise auf Diskriminierungen und Quersubventionen im Eisenbahnbereich; Bericht im Auftrag des Arbeitskreises Bahnpolitik der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz der Länder; Mainz 2000
- Pabst: Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau; Berlin 1997
- Prognos: Erarbeitung von verkehrspolitischen Szenarien, Trend-Szenario, Integrations-Szenario, Entwurf; Basel 2000
- PWC, KPMG: Overall Summary der gemeinsamen Studie zur Bahnprivatisierung für die Deutsche Bahn AG; Frankfurt 1999 (unveröffentlicht)
- Regierungskommission Bundesbahn: Abschlußbericht; Bonn 1991
- Roland Berger & Partner / Ingenieurgruppe IVV-Aachen / Kessel + Partner et al: Untersuchung zur Privatfinanzierung der Bundesautobahnen, Studie im Auftrag des BMV; Bonn 1994/95
- Sengpiel: Das Recht der Freiheit der Schifffahrt auf Rhein und Donau; Duisburg 1998
- Strabag IDS GmbH / Landesbank Rheinland-Pfalz: Finanzierungsstudie Mittleres Ruhrgebiet für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bonn 1999 (unveröffentlicht)
- US-Department of Transportation: Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act of 1998 (TIFIA); Washington 1998
- Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim BMVBW: Wege zu einer marktkonformen Finanzierung der Straßeninfrastruktur; Bonn 2000
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMV: Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bahn; Bonn 1998
- Wilke: Gebührenrecht und Grundgesetz; München 1973

Literaturverzeichnis zur Berechnung wegekostenorientierter Benutzungsentgelte für Bundesfernstraßen / Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen: siehe Anlage 2