

Prof. Dr. Erik Gawel



Der Emissionshandel geht auf eine alte Idee im Umweltschutz zurück: Die Nutzung natürlicher Ressourcen soll auch in Geldwerten ausgedrückt werden. Der Ausstoß von Treibhausgas-Emissionen, die für den globalen Temperaturanstieg („Treibhauseffekt“) verantwortlich sind, stellt aus der Sicht des Klimaschutzes einen solchen Verbrauch natürlicher Ressourcen dar. Wer klimaschädliches

Kohlendioxid (CO₂) ausstößt, muss im Emissionshandel über entsprechende Berechtigungen verfügen. Stehen dem Verursacher nicht genügend Berechtigungen zur Verfügung, kann er seinen Ausstoß durch den Einbau klimafreundlicher Technologien verringern oder zusätzliche Berechtigungen erwerben. Die Gesamtmenge an Berechtigungen ist hierbei begrenzt. Ein Zukauf an Berechtigungen bedeutet so, dass an anderer Stelle CO₂ vermindert wurde. Für den weltweiten Klimaschutz ist es unerheblich, wo Treibhausgas-Emissionen abgebaut werden – entscheidend ist, dass sie insgesamt abgebaut werden. Die Europäische Union führt den Emissionshandel ab dem 01.01.2005 in ihren Mitgliedsstaaten für bestimmte Branchen ein. Das Emissionshandels-System kreiert einen neuartigen europäischen Markt, der den Ausstoß des klimaschädlichen Gases CO₂ reduziert und zugleich einer Tonne CO₂ einen monetären

Wert zuweist. In der Folge werden Reduktionsmaßnahmen dort durchgeführt, wo sie am kostengünstigsten sind. Das EU-System ist der erste große Praxistest der sog. Zertifikatidee im europäischen Raum. Prof. Gawel, selbst ausgewiesener Umweltökonom und langjähriger wissenschaftlicher Begleiter von Marktlösungen im Umweltschutz, zeigte vor vollbesetzten Rängen den aktuellen Stand der Umsetzung auf und analysierte den umwelt- und wirtschaftspolitisch umstrittenen „Nationalen Allokationsplan“ Deutschlands, in dem die Erstausrüstung an CO₂-Emissionsrechten, die Verteilung der CO₂-Minderungslast auf einzelne Branchen sowie die Handelsregeln national konkretisiert werden. Gawel wird sich dem auf viele Jahre spannenden Thema auch künftig wissenschaftlich widmen, nicht zuletzt im Rahmen seines nächsten Forschungsfreisemesters.

Prof. Dr. Erik Gawel, Prodekan Fb3

Finanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur durch Mautgebühren

Forschungsprojekt am Fachbereich 3 abgeschlossen

Während die anhaltenden Probleme der Einführung einer LKW-Maut auf deutschen Autobahnen in aller Munde sind, besteht seit 1994 – weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit – die Möglichkeit, im Bereich der Bundesfernstraßen private Betreibermodelle durch Mautgebühren zu refinanzieren. Chancen und Probleme eines derartigen Ansatzes zur priva-

ten Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur waren Gegenstand eines aus FH-Mitteln geförderten Forschungsprojekts am Fachbereich 3: Wirtschaft und Recht, das unter der Leitung von Prof. Dr. Erik Gawel nunmehr abgeschlossen wurde.

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Diskussion wird angesichts nachhaltiger Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand eine private Finanzierung öffentlicher

Verkehrsinfrastrukturprojekte favorisiert. Die zu schließende Investitionslücke wird allein im Bundesfernstraßenbau auf ca. 20 Mrd. Euro bis 2010 geschätzt. Der Gesetzgeber hat 1994 ein (2001 nochmals umfangreich novelliertes) Betreibermodell im sog. Fernstraßenbau-Privatfinanzierungs-Gesetz (FStrPrivFinG) vorgesehen, das privaten Investoren die Möglichkeit einräumt, ihre Ausgaben über Mautgebühren von den Nutzern ohne die

Im Vergabeverfahren gescheitert: Mautfinanzierung der Strelasundbrücke nach Rügen. Gebaut wird nun aus Steuermitteln



Einschaltung öffentlicher Haushalte refinanzieren zu lassen. Die Praxis zeigt jedoch, dass ungeachtet der nunmehr zehnjährigen Rechtskraft des FStrPrivFinG bislang kein Durchbruch im Bereich der privaten Infrastrukturfinanzierung gelungen ist: Bisher wurde lediglich ein Projekt, die „Rostocker Warnowquerung“, umgesetzt; der „Lübecker Herrentunnel“ wird gerade fertig gestellt. Die bereits bis in die Konzeptionsvergabe hinein gediehene Realisierung der Strelasundquerung zwischen Stralsund und der Insel Rügen (siehe Foto) scheiterte in letzter Minute. Vor diesem Problemhintergrund beschäftigte sich das interdisziplinär angelegte Forschungsprojekt mit der Analyse der Hemmnisse privaten Engagements im Bereich der Sicherung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur und fragte nach entsprechenden Verbesserungsmöglichkeiten. Das Projekt konnte in enger Abstimmung mit Praxispartnern der Bauwirtschaft, Hochtief und Bilfinger-Berger BOT, durch-

geführt werden. Darüber hinaus griff die Hemmnisanalyse auch auf die Ergebnisse einer eigenen Befragung relevanter Akteure der Ministerialbürokratie, der Politik und der Bauwirtschaft sowie der Verbände zurück. Die Bereitschaft in Politik und Ministerialbürokratie, sich hierzu öffentlich zu äußern, ist freilich denkbar gering: Die Frage von Mautgebühren gilt als politisch vermintes Gelände, da nicht zu Unrecht davon ausgegangen werden kann, dass dem Pilotprojekt früher oder später eine allgemeine Mautpflicht folgen wird.

Ausgangslage

Die Verfügbarkeit von qualitativ guten und vernetzten Verkehrswegen ist ein wichtiger Standortfaktor für Deutschland. Wie der neue Bundesverkehrswegeplan 2003 zeigt, bedarf dieser Standortvorteil der verkehrspolitischen Pflege – erstmals zeichnet sich darin ab, dass der Finanzbedarf für die Erhaltung von Fernstraßen annähernd den Neubaubedarf

erreicht hat und in Zukunft deutlich übersteigen wird. Hinzu kommt, dass bis zum Jahr 2015 ein deutlicher Verkehrszuwachs von 20 % für den Personenverkehr in Westeuropa, um 50 % für den Personenverkehr in Osteuropa und 40 % im gesamteuropäischen Güterverkehr prognostiziert wird. Dies alles geschieht vor dem Hintergrund extrem ungünstiger finanzpolitischer Rahmenbedingungen:

Vor dem Hintergrund der öffentlichen Haushaltslage steigt in der Politik auch die Bereitschaft, die traditionelle Mittelherhebung zur (Re-)Finanzierung der Bundesautobahnen grundsätzlich zu überdenken. Erste deutliche Anzeichen sind die für Ende des Jahres geplante Einführung der streckenbezogenen LKW-Maut und die Gründung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG). Mit dem FStrPrivFinG wurde 1994 die gesetzliche Grundlage zur Anwendung eines Betreibermodells (sog. „F-Modell“) im Bundesfernstraßenbau gelegt. Danach können der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung an Private übertragen werden. Zur Refinanzierung erhalten diese das Recht zur Erhebung von Mautgebühren. Aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen ist das Betreibermodell derzeit beschränkt auf

- Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen,
- mehrstreifige (autobahnähnliche) Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr.

Obwohl seit Erlass des Gesetzes eine Vielzahl von Projek-

ten diskutiert wurde - eine erste vom BMVBW aufgestellte Liste enthielt immerhin 32 Vorschläge – konnten bisher nur für zwei Projekte Konzessionsverträge unterschrieben werden. Diese befinden/befanden sich mittlerweile im Bau.

Nicht an Private übertragen wurden hingegen Bau und Betrieb der vier km langen Strelasundquerung (B 96n zur Insel Rügen), obwohl sich das Vorhaben bereits in der Ausschreibung befand. Neben äußerst ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen – insbesondere sollte der vorhandene Rügendamm als mautfreie Alternative erhalten bleiben – fehlte es offenbar auch am politischen Willen zur Durchsetzung des Vorhabens auf Basis des F-Modells.

Welches sind die wesentlichen Hemmnisse für Mautlösungen im Straßenbau?

- Die Rolle des Verkehrsmengen-Risikos: Im Zentrum der Überlegungen steht das sog. Verkehrsmengenrisiko bei der Berechnung der Maut. Dieses ergibt sich aus der Unsicherheit über die zukünftige Verkehrsmenge bei einer bestimmten Mauthöhe. Eine Vielzahl der in der Vergangenheit privat betriebenen und über Straßenbenutzungsgebühren refinanzierten Fernstraßen waren aufgrund falscher Verkehrsprognosen unwirtschaftlich. Im Zusammenspiel mit der Mauthöhe bzw. der Unsicherheit über zukünftige Mauthöhen sowie dem Mauterfassungsrisiko ergibt sich hieraus das Mauteinnehmerisiko. Das Verkehrsmengenrisiko ver-

schärft sich, wenn aus politischen Gründen kostenlose Alternativstrecken offen gehalten werden und Restriktionen des Gebührenrechts eine auskömmliche Preisgestaltung des Investors unmöglich machen.

- Restriktionen des Gebührenrechts: Konzeptionell basiert das F-Modell auf dem Gedanken der Äquivalenzfinanzierung, denn es erscheint volkswirtschaftlich zweckmäßig, entstehende Wegekosten dem Straßennutzer direkt anzulasten. Damit wird der Straßenbau der klassischen Steuerfinanzierung, die die Lasten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, allenfalls nach einer gruppenmäßigen Kostenäquivalenz unterteilte, entzogen. Die Refinanzierung bleibt aber im Gewand einer hoheitlichen Abgabe, der Gebühr. Der Betreiber hat also nicht die Möglichkeit, eine – womöglich staatlicher Aufsicht unterliegende – marktorientierte Preissetzung vorzunehmen, sondern ist an die Grenzen des Gebührenrechts und seiner Kalkulations- und Gestaltungsprinzipien gebunden. Der Staat greift damit in die Preissetzung des Anbieters in spezifischer Weise ein. So kann etwa ein Mengenrabatt („Monatskarte“) oder eine Differenzierung nach Zahlungsbereitschaft (Touristen, Einheimische, Speditionsgewerbe) gebührenrechtlich ebenso beschränkt sein wie die Gewinnerzielung oder ein im Zeitablauf steigender Tarif. Rechtsunklarheiten in Bezug auf die Prinzipien und das Verfahren der Mautregulierung aus dem Gesetz erzeugen die für

privaten Investoren zusätzliche Risiken auf der Einnahmenseite.

- Geringe Akzeptanz in Bevölkerung und Politik: Die Akzeptanz bzw. Zahlungsbereitschaft von (Nutzer-)Gebühren gilt als ein weiteres großes Hemmnis in Zusammenhang mit der privatwirtschaftlichen Realisierung von Verkehrsinfrastruktur. Im Unterschied zu den europäischen Nachbarländern, in denen größtenteils das Autobahnnetz über Gebühren finanziert wurde, geht es in Deutschland darum, ein bestehendes, bisher für den Nutzer „kostenloses“ System auf Gebührenfinanzierung umzustellen, um es zu erhalten und auszubauen. Dies bringt erhebliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung mit sich. Das Resultat sind Widerstände in politischen Arenen und auf Wählerstimmmärkten („politischer Widerstand“), aber auch „ökonomischer Widerstand“ durch Nachfrageverweigerung und Substitutionsreaktionen. Die Effizienzvorteile einer Mautlösung haben für die Nutzer die Qualität öffentlicher Güter, da sie die Vorzüge nicht exklusiv vereinnahmen können. Exklusiv sind hingegen die Belastungen aus Mautgebühren. Die Verteilungskonsequenzen der Gebührenerhebung führen daher zur Ablehnung, die von politischen Entscheidungsträgern sensibel antizipiert werden.



Das Projektteam:
Prof. Dr. Erik Gawel
(oben) und Dipl.-
Betriebswirt (FH)
Christopher Schmidt
(unten)

Empfehlungen: Die privatwirtschaftlichen Unternehmen sehen sich derzeit wegen der politischen Unsicherheit gezwungen, ihr Engagement bei den F-Modellen aufgrund der hohen Entwicklungskosten zu überdenken. Alleine der Rückzug des Bundes aus der privatwirtschaftlichen Realisierung der Strelasundquerung hat die sieben Bewerber von Seiten der Bauwirtschaft zwischen eineinhalb und

zwei Millionen Euro gekostet. Das Scheitern dieses Projektes hat darüber hinaus erhebliche Signalwirkung. Aufgrund der leeren Kassen der öffentlichen Hand müssen in Deutschland aber privatwirtschaftliche Lösungen zunehmen. Dabei kann es letztlich nicht nur bei den durch das FStrPrivFinG sehr restriktiv definierten „Betreibermodellen“ bleiben. Problematisch ist, dass das Gesetz lediglich auf Ingenieurbauwerke wie z. B. Tunnel, Brücken, Gebirgspässe beschränkt ist. Sinnvoll wäre es, das FStrPrivFinG künftig auf alle Maßnahmen des Fernstraßenbaus zu erstrecken. Ein erweitertes F-Modell würde die Möglichkeit schaffen, langjährige Engpässe zu beseitigen sowie lang geplante Lückenschlüsse im Autobahnnetz zu realisieren. Die Optimierung des Gebührenrechts und der Risikoallokation bleiben eine Aufgabe, die kurzfristig Verbesserungen liefern muss. In Bezug auf das Gebührenrecht kommt es vor allem beim F-Modell darauf an, die Vorteile des öffentlichen Gebührenrechts (Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber Mautpflichtigen) mit den Flexibilitätsvorteilen von Marktpreisen zu vereinen. Die erfolgreiche Umsetzung der F-Modelle kann nur gelingen, wenn marktreife Projekte auf den Weg gebracht werden. Zudem müssen grundsätzlich

die gegenseitigen taktischen Blockaden zwischen Bund und Ländern sowie den zuständigen Ressorts beendet werden. Letzten Endes muss ein Projekt von breiter Akzeptanz getragen und auch in Form eines Betreibermodells nach dem FStrPrivFinG gewollt sein. Entscheidend ist, dass eine verbesserte Projektauswahl durchgeführt wird mit dem Grundsatz, dass privates Kapital vorrangig für Projekte mit vordringlichem Bedarf und hohem Erlöspotential herangezogen werden sollte. Dagegen sollten Vorhaben mit hoher (regional-) politischer Bedeutung aus dem Haushalt finanziert werden. Eine ausreichend hohe Anzahl von Projekten ermöglicht zudem, die Kosten bei der Anwendung vorgegebener Modelle zu verringern.

Die detaillierten Ergebnisse des Forschungsprojekts werden in Kürze in Form einer Monographie veröffentlicht. Weiterhin sind verschiedene Veröffentlichungen von Einzelergebnissen in wissenschaftlichen Zeitschriften vorgesehen. Dipl.-Betriebswirt Christopher Schmidt konnte im Rahmen des Projekts seine Diplomarbeit anfertigen, deren Ergebnisse ebenfalls veröffentlicht werden.

Prof. Dr. Erik Gawel, Dipl.-Betriebswirt (FH) Christopher Schmidt

Besuch bei der Nummer eins für Luftfracht

Studenten der Fachhochschule Frankfurt am Main konnten Mitte November eintauchen in einen der spannendsten Bereiche der Luftfahrt – das Luftfrachtgeschäft. Das gemeinsame Angebot der Initiative econ:ffm und Lufthansa

Cargo, hinter die Kulissen des weltgrößten Linien-Beförderers von Luftfracht zu blicken, stieß auf so enormes Interesse, dass die Teilnehmerzahl begrenzt werden musste. Für die 24 Glücklichen, die sich zuerst angemeldet hatten, standen

die Tore zu Lufthansa Cargo weit offen. Und damit zu Besichtigungen und Vorträgen, die interessante Einblicke in das Geschäft der Fracht-Airline ermöglichten.