

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietrich Austermann, Dr. Wolfgang Bötsch, Wilfried Bohlisen, Jochen Borchert, Karl Deres, Dr. Alfred Dregger, Susanne Jaffke, Bartholomäus Kalb, Irmgard Karwatzki, Manfred Kolbe, Arnulf Kriedner, Hans-Werner Müller (Wadern), Dr. Christian Neuling, Dr. Klaus Rose, Kurt J. Rossmanith, Adolf Roth (Gießen), Michael von Schmude, Dr. Conrad Schroeder (Freiburg), Hans-Gerd Strube, Dr. Klaus-Dieter Uelhoff, Dr. Gero Pfennig, Dieter Pützhofen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Ina Albowitz, Dr. Olaf Feldmann, Paul K. Friedhoff, Jörg Ganschow, Josef Grünbeck, Martin Grüner, Dr. Sigrid Hoth, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Wolfgang Kubicki, Dr.-Ing. Karl-Hans Laermann, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Wolfgang Weng (Gerlingen), Werner Zywietz und der Fraktion der FDP

— Drucksache 12/856 —

Private Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen

Es ist von großer umwelt- und beschäftigungspolitischer Bedeutung für die neuen Bundesländer, daß alle Möglichkeiten einer schnellen Schaffung von öffentlicher Infrastruktur ausgeschöpft werden. Voraussetzung dafür sind rechtliche Rahmenbedingungen, die es den Ländern und Kommunen ermöglichen, Errichtung und Betrieb von öffentlichen Infrastrukturvorhaben auch privatwirtschaftlich zu organisieren.

Durch die Ausschreibung der gesamten Dienstleistung „Finanzierung, Bau und Betrieb“ können Länder und Kommunen in den neuen Bundesländern den Wettbewerb zwischen nationalen und internationalen Anbietern und den Sachverständigen unabhängiger Beratungsunternehmen voll nutzen.

Ein weiterer bedeutsamer Vorgang privatwirtschaftlicher Organisationsformen liegt darin, daß in diesen Fällen die Verantwortlichkeit klarer getrennt ist, so daß sich die öffentliche Hand im wesentlichen auf die ihr in erster Linie zugewiesene Aufgabe der Kontrolle der Einhaltung der geforderten Standards – insbesondere bei Umweltschutzanlagen – konzentrieren kann.

An die Bundesregierung wird deshalb die Anfrage gerichtet, wie aus ihrer Sicht die Koalitionsvereinbarung zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen umgesetzt werden kann.

Vorbemerkung

Eine stärkere Nutzung privater Initiative im Bereich der Infrastruktur setzt die Grundlinie der Wirtschaftsordnungspolitik der Bundesregierung fort, die mehr Markt und weniger Staat anstrebt. Die private Bereitstellung führt – das zeigen auch internationale Erfahrungen – zu Effizienzgewinnen. Die Erhebung kostengerechter Nutzungsentgelte bei einem privaten Betrieb fördert den rationellen Umgang mit dem knappen Gut Infrastruktur.

Eine funktionsfähige öffentliche Infrastruktur ist unabdingbare Voraussetzung für private Investitionen, wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Gerade in den neuen Bundesländern besteht hier ein gewaltiger Investitionsbedarf. Um diese enormen Aufgaben zu bewältigen, müssen auch neue und ungewohnte Wege zur Finanzierung dieses Bedarfs geprüft werden. Mit privaten Infrastrukturinvestitionen kann für eine schnellere Entwicklung in den neuen Ländern „Zeit eingekauft“ werden.

Eine sinnvolle Nutzung privater Finanzierungswege bedarf allerdings bestimmter Voraussetzungen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stehen einem stärkeren privaten Engagement grundsätzlich keine Hindernisse entgegen. Es ist aber eine konkrete Einzelfallprüfung erforderlich. Darüber hinaus muß eine private Lösung wirtschaftlich sein. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einer öffentlichen Finanzierung sind auch gesamtwirtschaftliche Aspekte einzubeziehen. Auf diesen Grundlagen strebt die Bundesregierung an, bei sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile die Spielräume für ein privates Engagement zu erweitern.

Der Schwerpunkt der öffentlichen Investitionstätigkeit liegt bei Ländern und Gemeinden, die in ihren Investitionsentscheidungen autonom sind. Die Bundesregierung beabsichtigt, auf geeignete Weise darauf hinzuwirken, daß der Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente in den Ländern und Gemeinden vorangebracht wird. Sie wird in dieser Richtung auch ihre Beratungstätigkeit verstärkt fortsetzen.

1. Welche Schritte will die Bundesregierung unternehmen, um Voraussetzungen für eine private Infrastrukturfinanzierung zu schaffen und damit zusätzliche Investitionen insbesondere in den Bereichen Verkehr und Umwelt zu ermöglichen, und wie will sie darauf hinwirken, daß insbesondere die neuen Bundesländer und ihre Gemeinden diese Möglichkeiten verstärkt nutzen, wie das in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP vereinbart wurde?

Das Kabinett wird am 18. Juli 1991 den Bericht der Arbeitsgruppe „Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur“ behandeln. Es ist vorgesehen, die Ressorts zu beauftragen, in ihrem Bereich die notwendigen Maßnahmen einzuleiten mit der Zielsetzung, die Voraussetzungen für ein stärkeres privates Engagement zu schaffen. Die Ressorts sollen dem Kabinett bis Mitte 1992 über ihre Ergebnisse berichten.

Der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit des Bundes liegt im Verkehrsbereich, hier erfolgt der weitaus überwiegende Teil der Direktinvestitionen. Es ist vorgesehen, den Bundesminister für

Verkehr zu beauftragen, noch laufende Prüfungen abzuschließen und auf dieser Grundlage dem Kabinett konkrete Vorschläge für privates Engagement zu unterbreiten. Daneben wird in dem Bericht der Arbeitsgruppe eine Reihe weiterer Aufträge an andere Ressorts zur Prüfung und Umsetzung konkreter Maßnahmen vorgeschlagen.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus darauf hinwirken, daß auch Länder und Gemeinden gerade im Beitrittsgebiet verstärkt privatwirtschaftliche Wege nutzen. Hier liegt das eigentliche Betätigungsgebiet für mehr privates Engagement, weil öffentliche Investitionen hauptsächlich von Ländern und Gemeinden durchgeführt werden. Hierzu wird in dem Bericht vorgeschlagen, die zu Frage 2 genannten Maßnahmen zu ergreifen.

2. Welche rechtlichen Restriktionen aus geltenden oder in Vorbereitung befindlichen Kommunalverfassungs-, Zuwendungs-, Abfall- und Abwasservorschriften der neuen Länder bestehen für die privatwirtschaftliche Finanzierung, Errichtung und Betreibung kommunaler Infrastruktureinrichtungen? Wie kann die Bundesregierung auf rechtliche Rahmenbedingungen hinwirken, die den Gemeinden in den neuen Ländern entsprechende Privatisierungsentscheidungen auch faktisch möglich machen?

Bis zum Inkrafttreten neuer Kommunalverfassungen der Länder gilt das Kommunalverfassungsgesetz der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vom 17. Mai 1990 weiter. Nach § 57 dieses Gesetzes können die Gemeinden zur Durchführung ihrer Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen im Interesse des Gemeinwohls gründen, unterhalten oder erweitern, sofern diese Aufgaben nicht von Dritten erfüllt werden. Den Kommunen ist es aufgrund ihrer Organisations-, Personal- und Finanzhoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung damit bereits jetzt weitgehend freigestellt, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere im Umweltbereich (Abfallbeseitigung, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) der Hilfe privater Dritter zu bedienen.

In den Ländern Sachsen-Anhalt und Sachsen sehen die Entwürfe eines Kommunalverfassungsgesetzes und eines Landeswassergesetzes bereits ausdrücklich vor, daß die Kommunen sich bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgabe „Abwasserentsorgung“ privater Dritter bedienen dürfen.

Die Förderpraxis für privatwirtschaftliche Finanzierungsformen in den neuen Ländern läßt sich noch nicht beurteilen, da entsprechende Fördermittel – mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern – nicht in die Landeshaushalte eingestellt und Förderrichtlinien noch nicht erlassen wurden. Lediglich im Freistaat Sachsen liegt eine Förderrichtlinie über Landeszuschüsse für kommunale Abwasserentsorgungsanlagen im Entwurfstadium vor. Danach ist die Durchleitung von Investitionszuschüssen an private Dritte möglich, wenn eine entsprechende Entgeltsenkung für die Kommune und dementsprechend auch für den Gebührenzahler vertraglich sichergestellt wurde.

Zur kommunalaufsichtlichen Genehmigungspraxis für Betreibermodelle im kommunalen Entsorgungsbereich in den neuen Ländern lassen sich ebenfalls noch keine Aussagen treffen, da entsprechende Erlasse der Innenministerien bisher noch nicht erarbeitet wurden. Im Rahmen kommunalaufsichtlicher Einzelentscheidungen wurde aber bereits die Genehmigung für Betreibermodelle versagt, da den Innenministerien die Nachweise eines wirtschaftlicheren Betriebs durch private Dritte nicht genügten.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben sind grundsätzlich Sache der Länder. Inwieweit kommunale Infrastruktureinrichtungen privatwirtschaftlich finanziert, errichtet und betrieben werden können, richtet sich deshalb grundsätzlich nach Landesrecht.

In dem Bericht der Arbeitsgruppe „Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur“ werden aber verschiedene Initiativen vorgeschlagen, um die Nutzung privater Finanzierungsinstrumente im Umweltbereich auch in den neuen Ländern voranzubringen. So sieht der Bericht vor, zur weiteren Verstärkung eines privatwirtschaftlichen Engagements im Umweltbereich den neuen Ländern zu empfehlen, in Anlehnung an die entsprechende Regelung in den Abfallgesetzen der alten Länder ausdrücklich die Zulässigkeit der Einschaltung privater Dritter in die noch zu verabschließenden Landeswasser- und Landesabfallgesetze aufzunehmen.

In Kontakten mit den Ländern soll darauf hingewirkt werden, daß die kommunalaufsichtlichen Genehmigungsverfahren und die Zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einer zügigen Prüfung mit dem Ziel unterzogen werden, daß insbesondere auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit für kommunale und private Betreiber dieselben Anforderungen gelten. Vor allem sollten bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung von privat finanzierten Kommunalinfrastrukturvorhaben durch die kommunalen Aufsichtsbehörden auch gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Bei den Förderinstrumenten des Bundes wird in dem Bericht vorgeschlagen, eine Gleichstellung privater und öffentlicher Betreiber bei der Zuschußgewährung für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Planungsausschuß anzustreben.

Darüber hinaus ist vorgesehen, daß die Bundesregierung darauf hinwirkt, eine durch Beschuß der Umweltministerkonferenz-Ost vom 5. April 1991 eingesetzte Arbeitsgruppe als Organisationseinheit für eine aktive Privatisierungspolitik zu nutzen und entsprechend auszubauen. Von dieser Organisationseinheit sollten Lösungsansätze entwickelt und geprüft sowie Modelle und Musterverträge ausgearbeitet werden.

3. Kann die Bundesregierung sicherstellen, daß öffentliche Infrastrukturvorhaben – insbesondere im Bereich des Umweltschutzes – nicht durch fehlende Entscheidungen für öffentliche Zuschüsse aus den Landeshaushalten verhindert oder verzögert werden?

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung auf die Länder sind im Rahmen der föderativen Ordnung auf wenige Ausnahmen beschränkt.

Nach dem Grundgesetz sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt (Artikel 30 GG). Für den Bereich der Haushaltswirtschaft bestimmt Artikel 109 Abs. 1 GG, daß Bund und Länder selbstständig sind. Die Länder verfügen damit auf der Ausgabenseite über weitgehende Gestaltungsfreiheit.

Einwirkungen auf die Länder bedürfen einer sie rechtfertigenden verfassungsrechtlichen Grundlage. Ein allgemeines Einwirkungsrecht des Bundes hinsichtlich der von den Ländern zu finanzierenden Zuschüsse für öffentliche Infrastrukturvorhaben ist nach dem Grundgesetz nicht gegeben. Nur unter besonderen Umständen bestehen Einwirkungsrechte des Bundes, die aber den mit der Ausgangslage bezeichneten Rahmen nicht abdecken. So ergeben sich Verflechtungen zwischen Bundes- und Landeshaushaltswirtschaft mit Einwirkungsmöglichkeiten insbesondere aus den Gemeinschaftsaufgaben sowie aus Artikel 104a Abs. 4 GG. Bei Ausführung von Bundesrecht bestehen im übrigen lediglich die zu Artikel 83ff. GG normierten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes.

4. Hält die Bundesregierung die in den alten Bundesländern übliche Objektförderung für sinnvoll oder sieht sie Wege für eine Subjektförderung, um rasche und beschäftigungsfördernde Investitionsentscheidungen zu ermöglichen?

Die Frage der Subjekt- oder Objektförderung stellt sich vor allem im Bereich der Ver- und Entsorgung von Wohnungsgebäuden. Grundsätzlich ist jedoch im Infrastrukturbereich daran festzuhalten, daß die Kosten von demjenigen zu tragen sind, der sie verursacht hat. Sollen Infrastrukturinvestitionen beschleunigt werden, wäre dafür nach Auffassung der Bundesregierung in erster Linie die Objektförderung sinnvoll. Daneben werden Subjektförderungen durch Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz und durch Wohngeld gewährt, indem die Betriebskosten für Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung ganz oder teilweise aufgefangen werden. Die Entwicklung weiterer Instrumente der Subjektförderung hält die Bundesregierung nicht für geeignet, Infrastrukturinvestitionen zu beschleunigen.

5. Hält die Bundesregierung außer dem Bau von Bundesfernstraßen auch die Fernverbindungen konkurrierender Verkehrsträger für eine private Infrastrukturfinanzierung geeignet? Kommen bei den Bundesfernstraßen nur Autobahnen für eine private Infrastrukturfinanzierung in Frage?
 - a) Wie bewertet die Bundesregierung die Eignung der vorgeschlagenen Finanzierungsmodelle für die verschiedenen Verkehrsträger? Wann kann mit dem Vorliegen eindeutiger gesetzlicher Grundlagen gerechnet werden?
 - b) Hält die Bundesregierung die Finanzierung, Errichtung und den Betrieb von Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern durch privatwirtschaftlich tätige Unternehmen für sinnvoll und kann sie dieses mit Beispielen belegen? Sind dafür andere Rechtsgrundlagen zu schaffen als für Fernverkehrsverbindungen?

Für eine private Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen im Verkehrsbereich sind generell Schienen, Straßen und Binnenwasserstraßen geeignet. Bei der konkreten Ausgestaltung privater Finanzierungsmodelle sind die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger zu berücksichtigen.

Beim Bundesfernstraßenbau ist die Möglichkeit privater Finanzierung nicht grundsätzlich auf Autobahnen beschränkt. Allerdings ergibt sich eine derartige Einschränkung aus EG-rechtlichen Gründen bei allen Finanzierungsmodellen, die eine Erhebung von Benutzungsgebühren (Maut) voraussetzen.

a) Wegen des hohen Investitionsbedarfs kommen privatwirtschaftliche Finanzierungsformen vor allem für den beschleunigten Ausbau des Schienen- und Straßennetzes in Betracht. Nach dem Ergebnis der Arbeitsgruppe „Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur“ werden hier langfristig nach Vorliegen der Voraussetzungen (z. B. elektronische Fahrzeugerfassung) privatwirtschaftliche Projektfinanzierungen mit Gebührenerhebung beim Nutzer technisch möglich werden. Kurzfristig können vor allem Konzessions-/Mietkaufmodelle sowie Leasingmodelle zur Anwendung kommen. Diese Modelle bedürfen aber noch weiterer verfassungs- und haushaltrechtlicher Prüfungen. Private Finanzierungsformen müssen dabei mit den eingeleiteten Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung vereinbar sein.

Nach Abschluß der laufenden Prüfungen neuer Finanzierungsformen anhand konkreter Modellbeispiele in den Bereichen Schiene und Straße im Herbst 1991 sollen darauf aufbauend Vorschläge für die Umsetzung konkreter privat finanzierte Pilotprojekte erarbeitet werden.

b) Die Bundesregierung hält in Übereinstimmung mit der Deutschen Bundesbahn privatwirtschaftliches Engagement bei Umschlagbahnhöfen des Kombinierten Verkehrs und Güterverkehrszentren für sinnvoll.

Beispiele für erfolgreiche privatwirtschaftliche Beteiligungen sind die Umschlagbahnhöfe für den Kombinierten Verkehr in Freiburg und Rheine sowie im Güterverkehrszentrum Bremen. Die Errichtung neuer Güterverkehrszentren mit privater Finanzierung ist vor allem in den neuen Bundesländern zu erwarten. In diesem Zusammenhang sind neue Rechtsgrundlagen nicht geschaffen worden.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333