

INTERVIEW

PPP – ein weißer Ritter für die deutsche Straßeninfrastruktur?

Im September 2010 wurde der modernisierte A4-Abschnitt von der Landesgrenze Hessen ins thüringische Gotha eröffnet, als erstes von vier deutschen Pilotprojekten in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP). Private Investoren am Ausbau und Betrieb von Infrastruktur zu beteiligen, ist weltweit etabliert. Deutschland folgt nun diesem Beispiel. Welche Rolle wird ÖPP künftig bei der Entwicklung der Straßenverkehrsinfrastruktur spielen? Die Redaktion sprach mit Torsten R. Böger, Geschäftsführer der zuständigen staatlichen VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH.



Torsten R. Böger ist Geschäftsführer der staatlichen VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH.

Foto: VIFG

Welchen Herausforderungen muss sich die Bundesrepublik beim Thema Straßeninfrastruktur in den kommenden Jahren stellen?

Böger: Ein leistungsfähiges Straßensystem ist der wichtigste Wachstumsmotor für den Standort Deutschland. Dem rasant steigenden Verkehrsaufkommen steht heute ein sich ebenso rasant aufbauender Investitionsstau für die Straßeninfrastruktur entgegen. Die Finanzkrise, der Konsolidierungsdruck in den öffentlichen Haushalten und die im Grundgesetz neu verankerte Schuldenbremse werden dieses Problem weiter verschärfen. Die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur dauerhaft sicherzustellen und die Wachstumskräfte zu stärken, ist daher sowohl kurz- wie auch langfristig die zentrale Herausforderung für die Verkehrspolitik.

Wie lässt sich unser gegenwärtiges System zur Finanzierung und Bewirtschaftung von Straßenverkehrsinfrastruktur beschreiben?

Böger: Die Finanzierung der Projekte erfolgt derzeit über den Bundeshaushalt. Die Haushalts-

lage, die bisherige Praxis der Haushaltsführung sowie das Rechnungslegungssystem führen dazu, dass die Infrastrukturfinanzierung über den Staat an ihre Grenzen stößt. Eine langfristige und lebenszyklusorientierte Planung und Finanzierung der Projekte wird dadurch wesentlich erschwert. Investitionen in den Neu- oder Ausbau der Verkehrsinfrastruktur werden systembedingt als Posten im Haushalt betrachtet und nicht als Investitionsobjekt. Risiken werden durch den Haushalt weder erfasst noch abgebildet.

Die Herausforderungen der heutigen Verkehrspolitik und die Grenzen des Haushalts erfordern zwingend eine Modernisierung des Finanzierungssystems. Mit der Lkw-Maut ist der Einstieg in die Nutzerfinanzierung erfolgt; allerdings werden die Möglichkeiten, die dieser Einstieg bietet, noch nicht im vollen Umfang genutzt. Im Sinne der Nutzerfinanzierung müssen Mauteinnahmen vom Haushalt zur Finanzierung und Bereitstellung von Infrastruktur getrennt und ausschließlich für den Verkehrsträger verwendet werden, der sie aufbringt.

Welche Anforderungen ergeben sich bei der zu erwartenden Verkehrsnachfrage an das Finanzierungs- und Bewirtschaftungssystem von Bundesfernstraßen?

Böger: Ein zukunftsfähiges Finanzierungssystem für die Bundesfernstraßen muss die Abhängigkeit der Infrastrukturfinanzierung vom klassischen Haushaltsverfahren mindern, ohne die Rechte des Gesetzgebers einzuschränken. Hierzu gehört auch eine effizientere Realisierung der Projekte.

Durch einen besseren Einsatz der Mittel kann eine höhere Investitionswirkung entfaltet und Mobilität und Wirtschaftswachstum können nachhaltig sichergestellt werden. Ein modernes Finanzierungssystem sollte zudem helfen, privates Kapital zu mobilisieren. Das gegenwärtige System zur Finanzierung und Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen kann dies nicht ausreichend gewährleisten.

Wie können Bundesfernstraßen in Zukunft belastbar finanziert und betrieben werden?

Die VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH wurde im Jahr 2003 gegründet. Sie verteilt die Einnahmen aus der Lkw-Maut in Deutschland und unterstützt als „ÖPP-Kompetenzzentrum Verkehr“ das Bundesverkehrsministerium dabei, ÖPP-Projekte und andere Projekte mit privatwirtschaftlicher Beteiligung vorzubereiten und zu realisieren. Die VIFG steht für das Prinzip einer nutzerfinanzierten Verkehrsinfrastruktur.



Böger: Die Bundesfernstraßen verfügen seit Einführung der Lkw-Maut über eigene Einnahmen. Darauf baut der aktuelle Koalitionsvertrag auf und fordert konsequent eine Stärkung verkehrsträgerbezogener Finanzierungskreisläufe zur nachhaltigen und langfristigen Sicherung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. Die Bundesregierung hat damit die Aufgabe, den geforderten Finanzierungskreislauf Straße umzusetzen und die damit einhergehende Weiterentwicklung der VIFG voranzutreiben.

Diese Grundsätze werden heute bereits im Zuge der sogenannten A-Modelle realisiert. Dabei wird eine wirtschaftliche Beschaffung

durch eine lebenszyklusorientierte Infrastruktur gewährleistet, Risiken werden berücksichtigt. Durch den direkten Zusammenhang zwischen Nutzung, Bezahlung und Verwendung der Mittel im Finanzierungskreislauf können Verkehrswege effizient bereitgestellt werden.

Der Finanzierungskreislauf Straße wird die Planungssicherheit für diese Investitionen deutlich erhöhen. Dies kann durch eine mehrjährige Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der VIFG auch auf Netzebene hergestellt werden. Die Finanzierung würde weiterhin Bundesaufgabe bleiben, den Finanzierungsprozess übernehme die VIFG.

Bundesverkehrsminister Dr. Peter Ramsauer befürwortet das System der Ausbau-(A)-Modell-Staffel, nach dem private Partner wie HOCHTIEF Concessions Autobahnabschnitte ausbauen, erhalten sowie finanzieren. Was heißt das konkret für die Etablierung von öffentlich-privaten Partnerschaften in der deutschen Verkehrsinfrastruktur?

Böger: Die Erfahrungen mit den A-Modell-Pilotprojekten sind bisher sehr positiv. Die Bauzeiten werden eingehalten, die Qualität der Leistungen der Privaten überzeugt. Ebenso sind die Projekte eindeutig. Durch ÖPP können Projekte schnell realisiert wer-

Gemeinsam mit Bundesverkehrsminister Dr. Peter Ramsauer und seinem Thüringer Amtskollegen Christian Carius eröffneten HOCHTIEF-Concessions-Vorstand Bernward Kulle und Vinci-Concessions-Vice-President Christophe Pélissié du Rausas im September 2010 das letzte Teilstück der A4 für den Verkehr.

Foto: Via Solutions Thüringen

„Ein leistungsfähiges Straßensystem ist der wichtigste Wachstumsmotor für den Standort Deutschland.“



Die A4 bei Eisenach ist das erste Bundesfernstraßenprojekt, das in Deutschland auf PPP-Basis entstanden ist.

Foto: HOCHTIEF Concessions

Glossar

A-Modelle: Bei diesen „Ausbau“-Modellen finanziert ein privater Partner Autobahnabschnitte, baut sie aus und erhält sie für einen Zeitraum von 30 Jahren. Danach geht die Strecke in einem vertraglich vereinbarten Zustand wieder an den Staat. Zur Refinanzierung seiner Investition erhält der private Partner die auf dem Streckenabschnitt eingenommene Lkw-Maut. Darüber hinaus ist eine Anschubfinanzierung aus dem öffentlichen Haushalt möglich.

F-Modelle: Alle Projekte, die unter das Fernstraßenbau-privatfinanzierungsgesetz fallen, werden als F-Modelle bezeichnet. Seit es 1994 verabschiedet wurde, können auch Sonderbauten wie Brücken, Tunnel und Pässe auf Autobahnen oder mehrspurigen Bundesstraßen privat finanziert, gebaut, erhalten und betrieben werden. Der private Partner refinanziert seine Ausgaben, indem er eine Maut erhebt. Die Höhe der Maut wird staatlich festgelegt. Zusätzlich kann eine Anschubfinanzierung das Projekt unterstützen.

K-Modelle: PPP-Straßenprojekte auf kommunaler Ebene stehen in Deutschland im Gegensatz zu den öffentlichen Hochbauprojekten noch am Beginn ihrer Entwicklung. Sie unterscheiden sich von den bekannten A-Modellen dadurch, dass sie ein bestehendes Straßennetz ohne oder nur mit geringem Neubauanteil bewirtschaften und ohne Mautgebühren refinanziert werden müssen. Denkbar sind Vergütungsmodelle, die sich an der Verfügbarkeit der jeweiligen Strecke orientieren, beispielsweise am Zustand der Straße, an Qualität, Befahrbarkeit und Sicherheit.

den, die Bauzeiten sind deutlich kürzer als auf konventionellem Weg. Ein weiterer Vorteil ist, dass der angestrebte verkehrliche und damit volkswirtschaftliche Nutzen für Wirtschaft und Gesellschaft deutlich früher erreicht wird. Beispielsweise erfolgte Anfang September die Verkehrsfreigabe des Betreibermodells A4-Umfahrung Hørselberge in Thüringen. Dieses Projekt ist eines der ersten A-Modelle, das das Verkehrsministerium ausgeschrieben hat. Es konnte nach knapp drei Jahren Bauzeit, vier Monate früher als geplant, fertiggestellt werden. Der Bundesverkehrsminister hat also gute Gründe, diese Betreibermodelle zu befürworten.

Für die kommenden Jahre sind weitere ÖPP-Vorhaben geplant. Die Streckenabschnitte Autobahnkreuz Ulm/Elchingen – Anschlussstelle (AS) Augsburg-West der A8 und der Abschnitt AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern der A9 befinden sich bereits im Vergabeverfahren. Sieben weitere Projekte sind angekündigt. Sie sehen: Die Bundesregierung unterstützt ÖPP-Projekte als eine wirtschaftliche Form der Beschaffung. Die Position der deutschen Bauindustrie im internationalen Projektgeschäft wird damit natürlich ebenfalls gestärkt.

Dem Partnerschaftsprinzip folgen auch die sogenannten F-Modelle für Brücken und Tunnel. Hier gab und gibt es durchaus Lernbedarf für beide Seiten. Wie müssten Projekte nach diesem Modell gestaltet sein, um für alle Seiten erfolgreich zu sein?

Böger: Mit dem Warnowtunnel in Rostock und dem Herrentunnel in Lübeck wurden bisher zwei F-Modell-Projekte realisiert. Die bisherige Bilanz ist ernüchternd. Die Erfahrungen der ersten F-Modelle zeigen, dass insbesondere

bei der Risikoverteilung dieser Modelle noch Optimierungsbedarf besteht. Derzeit werden seitens des Bundes und der beteiligten Länderverwaltungen weitere Vorhaben auf Basis des F-Gesetzes geprüft, beispielsweise die Weserquerung im Zuge der A281, der Alaufstieg oder die Elbquerung. Ich bin sicher: Wir werden auch hier eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung finden.

Beim Thema Nutzerfinanzierung gibt es in Deutschland offenbar noch mehr Missverständnisse als Verständnis. Ist Nutzerfinanzierung zum Beispiel durch Maut für den Staatsbürger fair?

Böger: Die Erhebung von Mautgebühren ist dann wirtschaftlich sinnvoll und effizient, wenn diese in einem geschlossenen Finanzierungskreislauf auch wieder in die Verkehrsinfrastruktur investiert werden.

Deshalb ist das Instrument der Lkw-Maut grundsätzlich eine faire Sache, da jeder Nutzer in dem Maße zahlt, in dem er die Infrastruktur in Anspruch nimmt. Die Auslastung der Verkehrsinfrastruktur kann so optimiert werden und ist damit auch unter Umweltaspekten ein sinnvolles Instrument.

HOCHTIEF Concessions versteht sich als Straßenbetreiber, nicht mehr als Lieferant von Kubikmetern Beton, sondern als Lieferant von Nutzen. Dieser misst sich auch an der Wertschöpfung unserer Projekte für die deutsche Volkswirtschaft. Wie sehen Sie das?

Böger: Das ist ein wichtiger Punkt. Bei der Frage der Vorteile und der Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Modellen wird zumeist nur die Projektebene betrachtet. Mit der

konventionellen und der ÖPP-Beschaffung werden zwei Realisierungsvarianten miteinander verglichen. Neben dieser projektbezogenen Sichtweise rückt allerdings gerade vor dem Hintergrund der zunehmend knappen Mittel in den öffentlichen Haushalten die Frage einer Optimierung von ganzen Infrastruktursystemen in den

Mittelpunkt staatlichen Handelns. Im Bereich der Bundesfernstraßen gilt es daher, den volkswirtschaftlichen Nutzen des Gesamtnetzes mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen zu optimieren. Deshalb sind bei der Entscheidung über eine Maßnahme nicht nur die Kosten zu betrachten, sondern auch die Rendite eines sol-

chen Verkehrsprojekts. Es geht um die ökonomischen Effekte für die Gesamtwirtschaft. So können gerade Projekte auf ÖPP-Basis oftmals schneller und früher realisiert werden als auf konventionelle Weise. <

„Sie sehen: Die Bundesregierung unterstützt ÖPP-Projekte als eine wirtschaftliche Form der Beschaffung.“