

Public Private Partnership beim Autobahnbau – Einstieg in die Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland?

*Jürgen Deiters & Simon Deutler**

Die privatwirtschaftliche Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte trägt in den Entwicklungs- und Schwellenländern maßgeblich zum Modernisierungs- und Wachstumsprozess bei, wenngleich nach Rückschlägen in Ostasien und Lateinamerika 2001/2002 das Investitionsniveau Ende der neunziger Jahre noch nicht wieder erreicht ist. Die Weltbank schätzt den Umfang privater Investitionen für Infrastrukturprojekte von 1990 bis 2004 auf 954 Mrd. USD (World Bank 2004, 2005). Im Vordergrund stehen die Sektoren Telekommunikation (47%) und Energie (27%); auf Verkehrsprojekte entfallen 15% der Privatinvestitionen.

In den Ländern Mittel- und Osteuropas bestehen seit 1990 über 200 Infrastrukturprojekte mit privater Beteiligung, davon mehr als zwei Drittel in Tschechien, Ungarn und Polen (Beckers et al. 2005). Sie spielen eine wichtige Rolle im Transformationsprozess, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Hälfte der Projekte und rund 60% der privaten Investitionsmittel auf die Privatisierung ehemals staatlicher Unternehmen entfallen, vor allem in den Bereichen Telekommunikation und Energieversorgung. Neue Projekte wurden ebenfalls vorrangig in diesen Sektoren realisiert. Die Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur tritt demgegenüber stark zurück (1992-2003: 9%). Etliche, allein auf Mauteinnahmen gestützte Autobahnprojekte mussten verschoben oder aufgegeben werden. Das Verkehrswachstum und die Zahlungsbereitschaft der potenziellen Nutzer wurden häufig überschätzt.

In den ersten Jahren der Transformation waren private, zumeist ausländische Investoren sehr erwünscht, um staatliche Finanzierungslücken zu schließen, doch wies das politisch-administrative System der Reformländer noch nicht die nötige Stabilität auf, um langfristige Vertragssicherheit für die Investoren zu gewährleisten. Während Polen voll auf die Mitfinan-

* Prof. Dr. Jürgen Deiters, Fachgebiet Geographie der Universität Osnabrück, D-49069 Osnabrück, E-Mail: jdeiters@t-online.de; Dipl.-Geogr. Simon Deutler, Kompetenzzentrum für Verkehr und Logistik der Region Weser-Ems, Fachhochschule Osnabrück, Postfach 1940, D-49009 Osnabrück, E-Mail: deutler@ris-logis.net

zierung durch die EU (Kohäsionsfonds und EFRE) setzt, haben die übrigen Visegrad-Staaten die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen für einen Neubeginn von Public Private Partnership (PPP) im Verkehrswegebau geschaffen. In Ungarn stellt das Teilstück der Autobahn M6 von Budapest bis Dunaújváros (60 km) das zurzeit größte PPP-Projekt im Straßenbau dar, in Tschechien bereitet das neue staatliche PPP-Centrum ein 30 km langes Teilstück der Autobahn D3 Prag – České Budějovice als eines von sieben Pilotprojekten vor, und in der Slowakei sollen mehrere Abschnitte der Autobahn D1 Bratislava – Žilina – Košice und Teile der D3 (Richtung Polen) im Gesamtumfang von 100 km als PPP-Projekte vorrangig realisiert werden (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006).

In Deutschland hat sich Public Private Partnership („öffentlich-private Partnerschaft“, ÖPP) zur Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte erst in den letzten Jahren durchgesetzt. Eine Umfrage bei Bund, Ländern und Kommunen hat ergeben, dass es mehr als 300 aktuelle PPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von über 7 Mrd. Euro gibt (DIFU 2005). Seit 2004 besteht ein regelrechter Boom; die Zahl der Vertragsabschlüsse hat sich gegenüber den Vorjahren verdoppelt. Der kommunale Anteil liegt bei über 80%; die meisten Projekte entfallen auf Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen. Die vergleichsweise wenigen Bundesländer-Projekte weisen mit durchschnittlich 70 Mio. Euro jedoch deutlich höhere Investitionsvolumina als die kommunalen Projekte (13-16 Mio. Euro) auf. Schwerpunkte bei Bund und Ländern sind die Bereiche Verkehr und öffentliche Sicherheit. Dabei geht es vorrangig um die Projektbeschleunigung durch PPP, während die Kommunen hauptsächlich Effizienzvorteile erwarten (die bei bisher abgeschlossenen Projekten mit durchschnittlich 10% auch tatsächlich nachgewiesen werden konnten).

Mit einem PPP-Anteil an öffentlichen Investitionen von 4% bleibt Deutschland allerdings weit hinter vergleichbaren Industrieländern wie Großbritannien und Niederlande zurück, die eine PPP-Quote von bis zu 15% aufweisen. Mangelnde Transparenz des Verfahrens, Unsicherheit langfristiger Nachfrageprognosen und Probleme bei der Risikoteilung gelten als wesentliche Hindernisse für eine breitere Akzeptanz von PPP-Projekten.

PPP-Modelle im Straßenbau

Sieht man vom sog. *Konzessionsmodell*, einer in den neunziger Jahren praktizierten Form der privaten Vorfinanzierung von Straßenbauvorhaben, und dem sog. *Funktionsbauvertrag* ab, mit dem Bau und Erhaltung, nicht jedoch der Betrieb von Straßen auf Private übertragen wird, gibt es in Deutschland zwei Grundmodelle zur Realisierung von Straßenbauprojekten in öffentlich-privater Partnerschaft (PPP) mit Refinanzierung durch Nutzerentgelte (Beckers 2005, Deutler 2005, Uechtritz 2006).

Mit dem Fernstraßenbau-Privatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) wurden 1994 die Voraussetzungen dafür geschaffen, Bau, Erhaltung und Betrieb eines Fernstraßenabschnitts auf einen Privaten zu übertragen, der sich durch Gebühren refinanziert. Diese als *F-Modell* be-

zeichnete PPP-Variante war aus europarechtlichen Gründen auf sog. „Erschwernisstrecken“ wie Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesfernstraßen beschränkt. Darüber hinaus kann dieses Betreibermodell auch auf mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr angewandt werden. In Deutschland sind bisher erst zwei Projekte nach dem F-Modell realisiert worden, und zwar der Warnow-Tunnel bei Rostock (eröffnet 2003) und der Trave-Tunnel in Lübeck (Ersatz für die Herrenbrücke, eröffnet 2005). Da das F-Modell von der Bauwirtschaft als zu starr kritisiert wurde, hat der Gesetzgeber potenziellen Betreibern nunmehr die Möglichkeit eröffnet, zur Refinanzierung zwischen öffentlich-rechtlicher Gebühr und privatrechtlichem Entgelt zu wählen. Weitere Projekte nach dem F-Modell sind in Vorbereitung, darunter ein zweiter Elbetunnel im Zuge der A 20 nordwestlich von Hamburg (der für das abschließende Fallbeispiel eine wichtige Rolle spielt).

Nach erfolgreicher Einführung der Lkw-Maut im Januar 2005 hat die Bundesregierung ohne spezielle gesetzliche Grundlage eine andere Variante von PPP-Projekten auf den Markt gebracht. Es handelt sich um zunächst fünf Pilotprojekte zum sechsspurigen Ausbau bestehender Autobahnen, als *A-Modell* bezeichnet. Anders als beim F-Modell fließen dem Betreiber nur die anteiligen Einnahmen aus der Lkw-Maut zu. Da diese zur Refinanzierung nicht ausreichen und der Betreiber auf die Mautsätze keinen Einfluss nehmen kann, besteht ein erhebliches Risiko für den Betreiber, das der Staat mit einer Anschubfinanzierung bis zu 50% der Investitionskosten ausgleicht. Ob mit dem A-Modell unter diesen Bedingungen Kosteneinsparungen gegenüber dem herkömmlichen Autobahnausbau zu erzielen sind, wird von ökonomischer Seite bezweifelt. Wohl aber können öffentlich-private Partnerschaften (PPP) im Fernstraßenbau nach dem A- oder F-Modell (oder Mischmodellen) dazu beitragen, die Fristen vom Baubeginn bis zur Fertigstellung erheblich zu verkürzen.

Ob die neuen Modelle Teilschritte zum angestrebten Politikwechsel von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur darstellen oder den Übergang auf ein neues Paradigma der Verkehrsfinanzierung eher erschweren, wird unterschiedlich beurteilt. Während der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2005) in der zügigen Fortführung der Betreiberprojekte die Chance sieht, die für den Einstieg in die Nutzerfinanzierung notwendigen Erfahrungen zu sammeln, sehen andere die Gefahr unkoordinierter Insellösungen innerhalb des Netzes „klassisch“ finanzierter Autobahnen, was einer späteren Gesamtlösung der Fernstraßenfinanzierung entgegenstehen könnte (Uechtritz 2006).

Von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Der Grundgedanke, Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur schrittweise von der Haushaltsfinanzierung auf Nutzerfinanzierung umzustellen, ist in Deutschland nicht neu. Bereits 2000 legte die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingesetzte Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (sog. Pällmann-Kommission) ein Lösungskonzept vor. Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit war eine Finanzierungslücke, wonach ein Viertel

des Investitionsbedarfs für die Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans bis 2012 nicht aus regulären Haushaltsmitteln zu finanzieren sein würde. Kern der Reformidee ist daher die schrittweise Umstellung von der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung auf eine Nutzerfinanzierung, wobei sich die Entgelte der Verkehrsnutzer an den Wegekosten orientieren sollten. Die Einnahmen aus den Nutzerentgelten sollten vorrangig für Investitionen im jeweiligen Infrastrukturbereich verwendet werden. Weitere Bestandteile des Lösungskonzepts sind die Ausgliederung der Bundesverkehrswegeplanung aus der Bundesverwaltung und die Übertragung ihrer Aufgaben auf privatrechtlich organisierte Finanzierungs- und Betreibergesellschaften sowie die Erweiterung der Möglichkeiten der Privatfinanzierung. Die Infrastrukturverantwortung sollte jedoch beim Bund bleiben (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000, S. 58ff.).

Die Reformvorschläge der Pällmann-Kommission wurden nicht umgesetzt, obwohl auch die EU-Kommission im Weißbuch zur Verkehrspolitik die Notwendigkeit eines Übergangs von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur betont hat (Europäische Kommission 2001, S. 82ff.). Erst das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom März 2005 hat die Diskussion um einen Politikwechsel zur Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur wiederbelebt (Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr 2005). Die Gesamtplanung der Verkehrswege sowie Umweltschutz und Verkehrssicherheit sollen weiterhin Staatsaufgaben bleiben, alle übrigen Aufgaben wie Entwurf, Bau, Finanzierung und Betrieb von Verkehrswegen sollen jedoch privaten Akteuren im Rahmen von Gesamtnetz- oder Teilnetzkonzessionen übertragen werden. Zur Umsetzung nutzungsabhängiger Finanzierungskonzepte ist die Einbeziehung aller Nutzergruppen erforderlich. Für die Straßenfinanzierung bedeutet dies, dass nicht nur schwere Lkw (wie gegenwärtig), sondern auch leichte Lkw, Omnibusse und Pkw als stärkste Nutzergruppen einzuschließen sind. Wie zuvor die Pällmann-Kommission setzt sich auch der Wissenschaftliche Beirat für eine strikte Zweckbindung der Einnahmen für die Verkehrsinfrastruktur und die Kompensation der Nutzerbeiträge durch Senkung verkehrsbezogener Steuern ein. Solange der Bundesverkehrsminister die Einführung einer Pkw-Maut entschieden ablehnt, wird jedoch auch dieses Reformkonzept keine politische Zukunft haben (vgl. Deiters 2006).

Die deutsche Bauindustrie drängt auf den Systemwechsel, um die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur von den Risiken staatlicher Haushaltspolitik zu befreien und mehr Planungs- und Finanzierungssicherheit zu erreichen. Grundlage hierfür ist die Erzielung eines stabilen Aufkommens an Nutzerentgelten und die Zweckbindung dieser Einnahmen für Ausbau und Erhaltung des Fernstraßennetzes (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2005). Anders als in Österreich, wo mit der Übertragung der Fernstraßenfinanzierung auf die ASFINAG, ein privatrechtliches Unternehmen im Besitz des Staates, eine formelle Privatisierung des Autobahn- und Schnellstraßennetzes erfolgte (Beckers et al. 2006), strebt die Bauindustrie in Deutschland eine funktionale Privatisierung der Autobahnen und Fernstraßen durch Vergabe von Teilnetzkonzessionen an (Alfen u. Tegner 2005).

Fallbeispiel: Die „Küstenautobahn“ in Niedersachsen als PPP-Projekt?

Am Beispiel der geplanten „Küstenautobahn“ A 22 in Niedersachsen (zwischen dem künftigen Unterelbe-Tunnel bei Glückstadt und der A 28 westlich Oldenburg) sollen die Chancen und Risiken der Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen aufgezeigt werden. Es handelt sich um ein zwar altes, nach Herstellung der deutschen Einheit und der Osterweiterung der Europäischen Union jedoch völlig neu bewertetes Fernstraßenprojekt als Teil einer großräumig bedeutsamen Verkehrsachse, die von Polen (Stettin) über Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein („Ostseeautobahn“ A 20) weiter westwärts über Groningen, Friesland und Nordholland (Niederlande) bis Amsterdam und Rotterdam bzw. in südlicher Richtung über die inzwischen fertig gestellte Emslandautobahn A 31 ins Ruhrgebiet mit Anschluss an die Rheinachse führt. Die Küstenautobahn könnte damit einen Teil des zunehmenden Skandinavien-Verkehrs aufnehmen und damit zur Entlastung der Autobahn A 1 Hamburg – Bremen – Köln beitragen. Mit einer Länge von 116 km stellt die Küstenautobahn (A 22) nach Vervollendung der „Ostseeautobahn“ die größte Neubaumaßnahme im Bundesverkehrswegeplan dar (Fig. 1).



Fig. 1: Die „Küstenautobahn“ (A 22) innerhalb des transeuropäischen Fernstraßennetzes
Quelle: Industrie- und Handelskammer Oldenburg

Für die besondere Eignung dieses Projekts als Testfall für neue Finanzierungs- und Betreibermodelle der Bundesfernstraßen in Deutschland sprechen im Wesentlichen die folgenden Gründe:

- Erstens konnte im Vorfeld einer möglichen Realisierung dieser Autobahn ein starkes regionales Interesse mobilisiert werden, das sich darin äußert, dass neben dem Land Niedersachsen die Kommunen und Wirtschaftsunternehmen der Region zu je einem Drittel die Planungskosten tragen.
- Zweitens besteht die Erwartung, durch Privat- oder Mischfinanzierung die Küstenautobahn in drei bis fünf Jahren fertig zu stellen – gegenüber mindestens 20 Jahren bei herkömmlicher Finanzierung und Vergabepaxis durch den Bund. Höhere Baukosten durch Private müssten gegen den Vorteil früherer Verfügbarkeit abgewogen werden.
- Drittens gilt die besondere regionalwirtschaftliche Bedeutung der Küstenautobahn als erwiesen; sie besteht vor allem für den Hinterlandverkehr der großen Seehäfen (inkl. Jade-Weser-Port als künftiger Tiefwasserhafen) und für den Tourismus (NIW 2003).
- Viertens beruht die Abschätzung des künftigen Aufkommens im Fernverkehr (20-25 Tsd. Fahrzeuge pro Werktag, IVV et al. 2004) nahezu ausschließlich auf Verkehrsverlagerungen von der Autobahn A 1, die zwischen Hamburg und Bremen demnächst ausgebaut werden soll.
- Fünftens spielt die geplante Elbequerung westlich von Hamburg eine Rolle, die als F-Modell gebaut werden soll und im Unterschied zum bestehenden Elbetunnel in Hamburg mautpflichtig sein wird.

Gegenwärtig befindet sich die Küstenautobahn noch in einem sehr frühen Planungsstadium; im Bundesverkehrswegeplan 2003 ist sie als „weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ ausgewiesen. Auch wenn mit dem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens nicht vor 2012 gerechnet werden kann, denkt man in der Region bereits darüber nach, ob die Küstenautobahn als PPP-Projekt verwirklicht werden kann. Bei herkömmlicher Finanzierung durch den Bund und das Land Niedersachsen müsste mit einer Bauzeit von 15-20 Jahren gerechnet werden, die ein privater Investor auf 3-5 Jahre verkürzen könnte. Im Folgenden soll geklärt werden, ob dafür eines der in Deutschland üblichen Betreibermodelle oder ein alternatives, im Ausland erprobtes PPP-Modell in Betracht kommt.

Realisierung der Küstenautobahn als F-Modell?

Das deutsche F-Modell entspricht dem britischen, inzwischen weltweit eingesetzten BOT-Modell; das Kürzel steht für „Build-Operate-Transfer“ und bedeutet, dass ein privates Konsortium für die Errichtung (inkl. Finanzierung) und das anschließende Betreiben des Straßenprojekts auf der Basis einer Konzession zuständig ist, die zur Erhebung von Nutzungsgebühren zur Refinanzierung des eingesetzten Kapitals berechtigt, um nach Ablauf der Nutzungsdauer (20-35 Jahre) das Verkehrsbauwerk an den Staat zurückzugeben. Da die europarechtlichen

Gründe für eine Beschränkung des F-Modells auf sog. „Erschwernisstrecken“ wie Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Autobahnen und sonstigen Fernstraßen inzwischen weggefallen sind (Uechtritz 2006), käme eine Realisierung der Küstenautobahn als F-Modell grundsätzlich in Frage. Doch wäre die Wahrscheinlichkeit für eine Refinanzierung der privaten Aufwendungen allein aus Mauteinnahmen äußerst gering, da der interregionale, bislang von Mautgebühren freie Verkehr mit der weiter südlich verlaufenden Autobahn A 1 und den Elbtunnel in Hamburg über eine gebührenfreie Alternativroute verfügt. Die Möglichkeiten für den Betreiber, die Mautsätze für schwere Lkw heraufzusetzen, um die Einnahmeverluste aus dem übrigen Fernverkehr auszugleichen, wären unter den dann gegebenen Wettbewerbsbedingungen ebenfalls gering. Daher scheidet das F- bzw. BOT-Modell als mögliches Betreibermodell für die Küstenautobahn aus.

Realisierung der Küstenautobahn als A-Modell?

Beim A-Modell, das für den sechsspürigen Ausbau bestehender Autobahnteilstücke konzipiert wurde, erfolgt die Refinanzierung der privaten Investitions- und Betriebskosten durch die auf diesen Streckenabschnitt entfallenden Mauteinnahmen. Die Übertragung des A-Modells auf ein Neubauprojekt wie die Küstenautobahn wäre aus zwei Gründen schwierig: Erstens erfordert der Neubau einer Autobahn weitaus höhere Kosten pro Streckenkilometer als der Ausbau einer bestehenden. Da der Bund bei den fünf Pilotprojekten des A-Modells bereit ist, zum Risikoausgleich bis zu 50% der Investitionssumme als „Anschubfinanzierung“ beizusteuern, müsste dieser Anteil bei einem Neubauprojekt noch deutlich höher sein. Zweitens besteht bei einem Autobahneubau ein deutlich höheres Verkehrsmengenrisiko als bei einer Autobahn, die von vier auf sechs Spuren erweitert wird. Dieses Risiko könnte für den Betreiber nur durch hohe Kompensationszahlungen seitens des Bundes ausgeglichen werden. Damit ginge jedoch das privatwirtschaftliche Leistungspotenzial als Kernelement öffentlich-privater Partnerschaften vollends verloren.

Realisierung der Küstenautobahn als DBFO-Modell?

Auf der Suche nach alternativen PPP-Modellen bietet sich das in Großbritannien und in anderen europäischen Ländern seit einigen Jahren erfolgreich praktizierte DBFO-Modell an. Das Kürzel steht für „Design-Build-Finance-Operate“ und bedeutet, dass im Unterschied zum BOT-Modell das private Konsortium bereits an der Planung des Verkehrsprojekts beteiligt wird, um das private Know-how von Anfang an zu nutzen und einen bestmöglichen Risikoausgleich zwischen privaten und öffentlichen Akteuren zu erreichen. Ein weiterer Unterschied zum BOT-Modell besteht darin, dass die Refinanzierung des Betreibers nicht durch Nutzerentgelte (Weiterleitung der Mauteinnahmen), sondern durch regelmäßige Zahlungen der öffentlichen Hand erfolgt. Deren Höhe kann sich beispielsweise an der Verkehrsmenge orientieren (sog. Schattenmaut), aber auch an anderen Kriterien wie Verfügbarkeit der Strecke oder bestimmten Qualitätsstandards. Verschiedene Vergütungskriterien können auch mitein-

ander kombiniert werden. Als PPP-Projekt nach dem DBFO-Modell könnte die Bauzeit der Küstenautobahn gegenüber der herkömmlichen, haushaltsfinanzierten Herstellungsweise erheblich verkürzt werden. Auf Grund der Tatsache, dass Kredite an Private in der Regel höher als staatliche Kredite verzinst werden, müsste jedoch mit höheren Gesamtkosten für Bau und Betrieb der Küstenautobahn durch Private gerechnet werden. Ob sich diese Mehrkosten durch die frühere Verfügbarkeit der Autobahn rechtfertigen lassen, kann letztlich nur politisch entschieden werden.

Wechselwirkungen mit anderen privatfinanzierten Verkehrsprojekten

Die geplante Küstenautobahn A 22 kann als Testfall dafür dienen, Möglichkeiten und Grenzen einer Ausweitung von PPP-Betreiberprojekten im Bundesfernstraßenbau ohne grundlegende Veränderung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland aufzuzeigen. Neben der Bedeutung der neuen Autobahn für die Erschließung und sozioökonomische Entwicklung des strukturschwachen Küstenraumes (NIW 2003) wird vor allem ihre Entlastungsfunktion für die bereits hoch belastete Autobahn A 1 (Hamburg-Bremen-Köln) hervorgehoben. Szenarios zur künftigen Entwicklung und Verteilung des Straßengüterverkehrs im Hinterland der deutschen Nordseehäfen zeigen, dass nach Fertigstellung der Küstenautobahn und des Unterelbe-Tunnels (mit Anschluss an die A 20) die Autobahn A 1 um werktäglich 12 Tsd. Lkw und damit um die Hälfte ihres Ausgangswertes entlastet würde (ISL/BVU 2003).

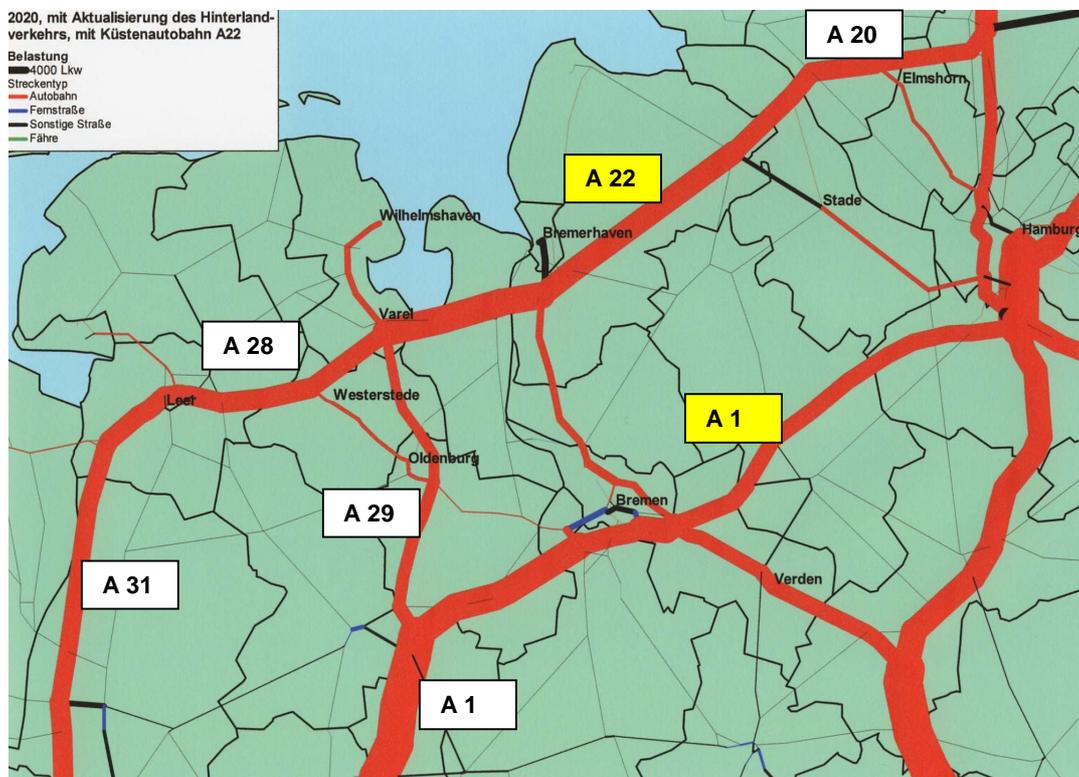


Fig. 2: Entwicklung des Straßengüterverkehrs im Nordwesten bis 2020 mit Küstenautobahn
Quelle: ISL/BVU 2003, 5-1 (mit Ergänzungen)

Wie Fig. 2 zeigt, würde die Küstenautobahn 2020 zwischen Elbe- und Wesertunnel 13.100 und im weiteren Verlauf bis Varel 15.300 werktägliche Lkw-Fahrten aufnehmen, während das Aufkommen auf der Autobahn A 1 mit rund 9.000 (zwischen Hamburg und Bremen) bzw. 15.600 Lkw pro Werktag (zwischen Bremen und dem Autobahndreieck A1/A29) nur geringe Zuwächse gegenüber 2005 aufweisen würde. Zur Entlastung der A 1 durch die Küstenautobahn tragen großräumig die Autobahnen A 28 und A 31 (Emslandautobahn) maßgeblich bei. Ohne Küstenautobahn würde das Verkehrsaufkommen auf der A 1 bis 2020 jedoch auf 21.200 (zwischen Hamburg und Bremen) bzw. 27.600 Lkw pro Werktag (zwischen Bremen und der A 29) ansteigen (Fig. 3).

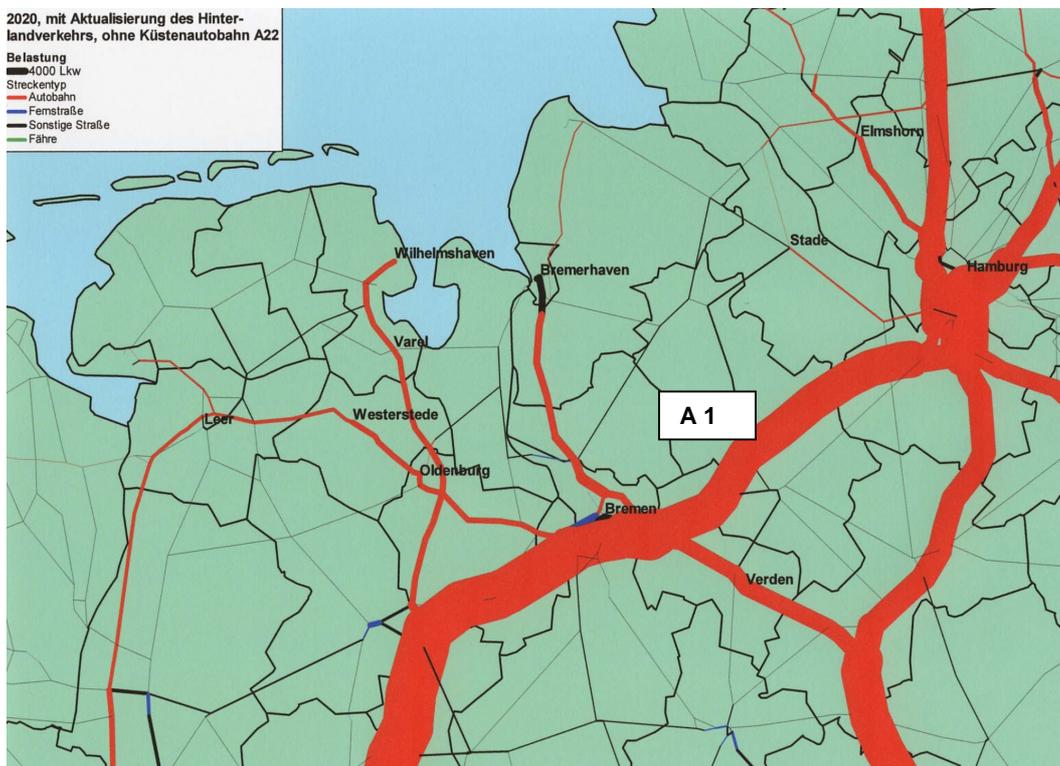


Fig. 3: Entwicklung des Straßengüterverkehrs im Nordwesten bis 2020 ohne Küstenautobahn
Quelle: ISL/BVU 2003, 5-1 (mit Ergänzung)

Doch soll die A 1 zwischen dem Autobahndreieck Buchholz (westlich Hamburg) und dem Bremer Kreuz als eines der fünf Pilotprojekte des Bundes für das A-Modell demnächst von vier auf sechs Fahrspuren ausgebaut werden. Die Realisierung beider Maßnahmen – Neubau der Küstenautobahn und Ausbau der A 1 – würde deren Wirtschaftlichkeit wechselseitig beeinträchtigen und damit der öffentlich-privaten Partnerschaft den Boden entziehen.

Ähnliche Wechselwirkungen bestehen zwischen dem bestehenden, mautfreien Elbetunnel in Hamburg (im Zuge der A 1) und der als F-Modell zu realisierenden Querung der Unterelbe bei Glückstadt (im Zuge der A 20 und A 22). Betreiber dieses zweiten, etwa 500 Mio. Euro

teuren Elbetunnels wären darauf angewiesen, über die bestehende Lkw-Maut auf Autobahnen hinaus Nutzungsgebühren zu erheben. Diese zusätzliche Kostenbelastung könnte Fernfahrer davon abhalten, die Küstenautobahn (und deren Weiterführung) als Alternativroute zur A 1 zu nutzen. Damit verlöre nicht nur die Küstenautobahn ihre Funktion als Bestandteil einer großräumig bedeutsamen Entlastungsachse, sondern auch das Projekt Unterelbe-Querung seinen Anreiz für einen privaten Investor. Nach dem Fehlschlag des ersten F-Modells in Deutschland (Warnow-Tunnel in Rostock) dürfte ein privater Betreiber für den zweiten Elbtunnel wohl nur dann zu gewinnen ist, wenn dieser Bestandteil einer künftig durchgehenden, gut frequentierten Autobahnverbindung ist.

Fazit

Die Befürchtungen, verschiedene Einzelprojekte privat finanzierter Verkehrsanlagen könnten zu einem „Flickenteppich unterschiedlicher Lösungen“ (Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr 2005, S. 303) führen, die sich später nur schwer in einen Gesamtrahmen zur Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur einfügen, scheinen sich im vorliegenden Fall zu bestätigen. Hier läge es nahe, für die angesprochenen Verkehrsprojekte eine Teilnetzlösung mit nur einem Betreiberkonsortium herbeizuführen. Doch bleiben solche Lösungen solange hinter dem eigentlichen Ziel eines sich selbst finanzierenden Systems der Verkehrsinfrastruktur (mit klarer Trennung privater und öffentlicher Aufgaben) zurück, wie die Einbeziehung aller Nutzergruppen in die Entgeltfinanzierung (Stichwort ‚Pkw-Maut‘) von der politischen Agenda verbannt bleibt.

Auch wenn das österreichische Modell der ASFINAG mit einer Gesamtnetzkonzession für Autobahnen und Schnellstraßen (vgl. Beckers et al. 2006) nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragbar ist, so könnte doch die deutsche Verkehrsinfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft (VIFG), der seit Anfang 2005 die Einnahmen aus der Lkw-Maut zufließen, analog zur ASFINAG mit weiteren Kompetenzen wie Planung, Erhaltung und Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes ausgestattet und damit in den Rang einer Konzessionsgesellschaft europäischen Rechts gehoben werden. Ein alle Nutzergruppen erfassendes Mautsystem und die Verwendung der Mauteinnahmen für Bau und Erhaltung des Autobahnnetzes wären die künftigen Aufgaben der VIFG (Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr 2005, S. 309). Im Unterschied zur österreichischen Lösung kommen für Deutschland wohl eher Teilnetzkonzessionen für verschiedene private Betreiber in Betracht.

Ob die Pilotprojekte der Bundesregierung zur öffentlich-privaten Partnerschaft im Autobahnbau ein erster Schritt auf dem Weg zur privatwirtschaftlichen Neuorganisation des deutschen Fernstraßensystems sind, müssen die Erfahrungen bei der Umsetzung der PPP-Projekte in den nächsten Jahren zeigen.

Literatur

Alfen, H.-W. u. H. Tegner (2005): Wege zur Privatisierung des deutschen Autobahnnetzes. Gutachten im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Berlin. Kurzfassung abrufbar unter: www.ppp-plattform.de (Dokument Nr. 6 der Pressemappe-031105.zip)

Beckers, T. (2005): Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen. Ökonomische Grundlagen und eine Analyse des F-Modells, des A-Modells sowie des Funktionsbauvertrages. Berlin (Dissertation an der Fak. Wirtschaft & Management der TU). Abrufbar unter: http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2005/1170/pdf/beckers_thorsten.pdf

Beckers, T., A. Brenck, M. Heinrich u. Chr. v. Hirschhausen (2005): Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe: An economic analysis with case studies from the highway sector. In: EIB Papers Vol. 10 No. 2, S. 82-112. Abrufbar unter: http://www.eib.org/Attachments/efs/eibpapers/y05n2v10/05_Brencks_von_Hirschhausen_et_al.pdf

Beckers, T., A. Brenck, Chr. v. Hirschhausen u. J. P. Klatt (2006): Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung. In: Internationales Verkehrswesen 58, S. 12-16

Bundesagentur für Außenwirtschaft (2006): Datenbank „Länder und Märkte“. Abrufbar unter: <http://www.bfai.de>

Deiters, J. (2006): Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Bericht vom 2. Osnabrücker Verkehrsfachtag des Kompetenzzentrums für Verkehr und Logistik. Osnabrück. Abrufbar unter: <http://www.ris-logis.net/pdf/VFT2006Tagungsb.pdf>

Deutler, S. (2005): Public Private Partnership im Fernstraßenbau: Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Küstenautobahn A 22 in Niedersachsen. Osnabrück, Diplomarbeit im Studiengang Geographie der Universität Osnabrück.

DIFU Deutsches Institut für Urbanistik (2005): Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen. Studie im Auftrag der PPP Task Force im Bundesmin. für Verkehr, Bau- u. Wohnungsw., Berlin. Abrufbar unter: <http://edoc.difu.de/orlis/DF9767.pdf>

Europäische Kommission (2001): Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft (Weißbuch). Luxemburg

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2005): Privatwirtschaftliche Neuorganisation des deutschen Autobahnsystems. Memorandum, Nov. 2005. Abrufbar unter: www.ppp-plattform.de (Dokument Nr. 5 der Pressemappe-031105.zip)

ISL/BVU Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, Beratergruppe Verkehr+Umwelt (2003): Abschätzung von Verkehrsmengen aus dem Seehafen-Hinterlandverkehr für eine Küstenautobahn A 22 im Jahre 2020. Endbericht, Bremen/Freiburg. Abrufbar unter: <http://www.kuestenautobahn.info/download.php?id=2642629,94,21>

IVV et al. Ingenieurgruppe IVV, Projektgruppe Ökologie+Umwelt, Bosch & Partner (2004): Fernstraßennetz im nordwestdeutschen Küstenraum. Vergleich der verkehrswirtschaftlichen und umweltbezogenen Wirkungen der A20 von der A26 bis Sittensen und der A22 von der A20/A26 bis Westerstede. Aachen/Hannover. Abrufbar unter: <http://www.kuestenautobahn.info/65.137.1.0.1.0.phtml>

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000): Schlussbericht. 5. September 2000. Abrufbar unter: www.bmwbw.de/Anlage/original_5991/Bericht-der-Paellmann-Kommission.pdf

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003): Raum- und wirtschaftsstrukturelle Untersuchung für die A 22 „Küstenautobahn“. Verf.: R. Ertel, M. Franck u. K. Weber. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover. Abrufbar unter: <http://www.kuestenautobahn.info/65.144.0.0.1.0.phtml>

Uechtritz, M. (2006): PPP im Straßenbau – Modelle, Praxiserfahrungen und Perspektiven. Thesenpapier zum Seminar 2006 der Vereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure in Hamburg e.V. am 21.3.2006 in Hamburg

Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005): Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Gutachten vom März 2005. In: Internationales Verkehrswesen 57, S. 303-310