



## **PPP-Ansätze im Bereich der Bundesfernstraßen und bei Kommunal- und Landesstraßen**

**Torsten R. Böger**

Geschäftsführer VIFG

Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH

Während im Bereich der Bundesfernstraßen bereits seit Mitte der 90er Jahre PPP-Lösungen umgesetzt werden, gibt es bei der Realisierung von PPP-Ansätzen für kommunale Straßen oder Landesstraßen vergleichsweise wenige Erfahrungen.

Zu den Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau zählen bisher die A- und F-Modelle. Ende April 2007 konnte das erste Vergabeverfahren für ein A-Modell-Pilotprojekt auf der A8 in Bayern erfolgreich abgeschlossen werden. Die übrigen Vergabeverfahren für die Pilotprojekte A4 in Thüringen, A1 in Niedersachsen und A5 in Baden-Württemberg verlaufen planmäßig.

Mit der Warnowquerung in Rostock und dem Herrentunnel in Lübeck konnten bisher lediglich zwei F-Modelle realisiert werden. Daher kann man heute feststellen, dass sich die Erwartungen der Beteiligten aus Politik und Wirtschaft an das 1994 verabschiedete Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPriFinG) bisher zumindest noch nicht erfüllt haben.

Im Bereich der Kommunal- und Landesstraßen werden derzeit einige PPP-Projekte vorbereitet, von einer Entwicklung wie im Hochbau ist man aber noch weit entfernt.

Um die Entwicklung und den Einsatz von PPP-Modellen im Sektor Straße auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen zu fördern, wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) künftig auch im Bereich der kommunalen Straßen ausgewählte PPP-Vorhaben als Pilotprojekte des Bundes unterstützen. Diese Pilotvorhaben werden durch die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) und die PPP Task Force des Bundes gefördert und begleitet. Die VIFG hat mit allen Bewerbern für

das Pilotprojekt eine Netzwerkpartnerschaft initiiert, in der die in den Projekten auftretenden Fragestellungen gemeinsam diskutiert und Lösungsansätze für die Optimierung von laufenden und künftigen PPP-Projekten erarbeitet werden. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden von der PPP Task Force über das PPP Kompetenznetzwerk sowie von der VIFG und den beteiligten Kommunen direkt zur Verfügung gestellt.

### **Unser Verständnis von Verfügbarkeitsmodellen**

Im Rahmen von PPP-Modellen existieren unterschiedliche Vergütungsmechanismen, wobei nutzungsbasierte und leistungsbasierte Entgeltmodelle unterschieden werden können. Neben den nutzungsbasierten Nutzermaut- und Schattenmautmodellen hat sich das leistungsbasierte Verfügbarkeitsmodell international etabliert.

Bei reinen Nutzermautmodellen erhält der private Konzessionär keine Vergütung (abgesehen von einer etwaigen Anschubfinanzierung) vom Konzessionsgeber, sondern ist berechtigt, eine Maut direkt von den Nutzern der Straße zu erheben. Der Konzessionsnehmer trägt bei diesem Modell weit reichende Verkehrs- und Erlösrisiken. Daneben trägt der Konzessionsnehmer auch das Mauterfassungsrisiko, d.h. die Höhe der Mauteinnahmen variiert mit der Zuverlässigkeit der Mauterfassung.

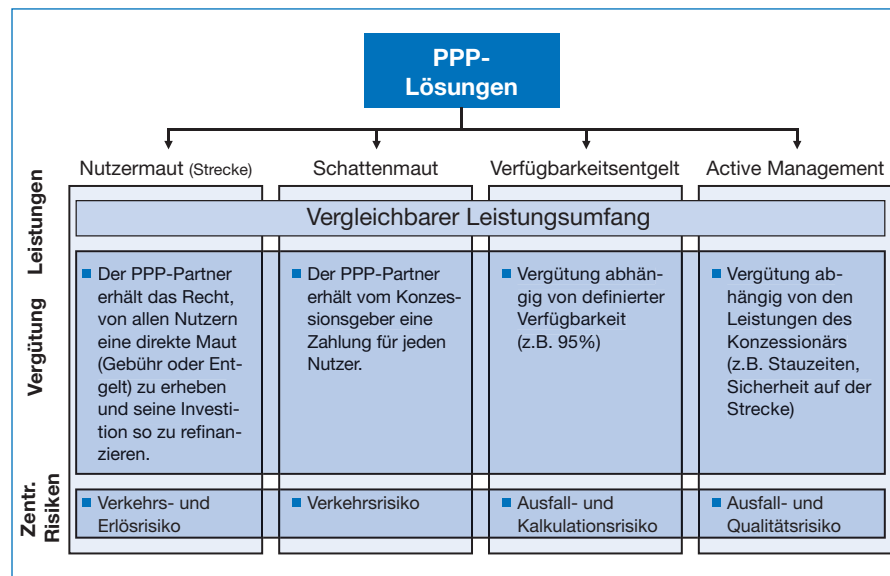
Im Gegensatz dazu ist der Konzessionsnehmer bei Schattenmautmodellen nicht berechtigt, die Nutzer direkt zu bemaufen. Vielmehr erhält er vom Konzessionsgeber, also der öffentlichen Hand, für jeden Nutzer der Straße einen vertraglich vereinbarten Betrag, welcher je nach gewählter Gebührenstruktur zwischen verschiedenen Nutzerklassen und/oder Nutzungszeiten variieren kann. Als Folge trägt der Konzessionsnehmer zwar auch bei diesem Modell das Verkehrsmengenrisiko, aber sowohl das Mauterfassungs- als auch das Mauthöhenrisiko werden vom Konzessionsgeber getragen.

Verfügbarkeitsmodelle unterscheiden sich strukturell von den nutzungsbasierten Nutzermaut- und Schattenmautmodellen dadurch, dass die Kalkulationsbasis für die Vergütung hier nicht (direkt) von der Verkehrsmenge abhängt. Vielmehr liegt diesen Modellen das Prinzip zugrunde, dass die Bereitstellung eines Straßenabschnitts in einer festgelegten Qualität zu erfolgen hat. Als Kriterien für die Bemessung der Verfügbarkeit im Straßensektor können beispielsweise die Nutzbarkeit der Strecke (Befahrbarkeit der Strecke bzw. einzelner Fahrstreifen) oder die Qualität der Strecke (physische Beschaffenheit der Strecke) herangezogen werden. Der Konzessionsnehmer trägt bei diesen Modellen somit insbesondere das Ausfall- und Kalkulationsrisiko, während das Verkehrsmengenrisiko im Wesentlichen beim Konzessionsgeber verbleibt.

Trotz dieser grundsätzlich unterschiedlichen Vergütungsansätze beinhalten auch die Nutzermaut- und Schattenmautmodelle ein gewisses Verfügbarkeitsrisiko, da sich Einschränkungen bei der Befahrbarkeit auf die Höhe der Einnahmen auswirken.

Im Rahmen der leistungsbasierten Entgeltmodelle sind zudem die Active Management-Modelle zu nennen. Bei diesen Modellen erfolgt die Vergütung nach vereinbarten Leistungen des Konzessionsnehmers, beispielsweise in Bezug auf den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit. Die Vergütung ergibt sich hierbei aus der relativen Häufigkeit von Staus bzw. Unfällen, wobei die Konzessionsstrecke mit Benchmarks aus dem übrigen Straßennetz verglichen wird. Der Konzessionsnehmer trägt somit insbesondere das Ausfall- und Qualitätsrisiko.

Wie bei Verfügbarkeitsmodellen sind auch bei Active Management-Modellen viele unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten denkbar. Einen Überblick über die beschriebenen vier PPP-Modelle gibt folgende Abbildung:



### Klassifizierung PPP-Modelle

Vergütungsmechanismen bei PPP-Projekten sollen zu einer Zielkongruenz zwischen öffentlichem und privatem Partner führen und gleichzeitig einen Leistungsanreiz für den privaten Partner bieten. Die Höhe der Vergütung des Privaten sollte davon abhängig sein,

in welchem Umfang der Private die Projektziele der öffentlichen Hand erreicht. Hierfür sollte sich die Vergütung weitestgehend in Abhängigkeit von den Leistungen des Privaten ergeben, die er auch direkt beeinflussen kann.

### Ausgestaltungsvarianten von Verfügbarkeitsmodellen

Ausgehend von unterschiedlichen Bedarfssituationen können die Ziele der öffentlichen Hand durch verschiedene Modelle erfüllt werden. Im Vordergrund steht dabei jedoch die Frage nach der wirtschaftlichsten Projektausgestaltung, d.h. der Maximierung der Leistung bei gegebenem Mitteleinsatz. Aufgrund eines weitgehend ausgebauten Netzes und einem gleichzeitig überproportionalen Anstieg des Erhaltungs- und Unterhaltungsbedarfs rücken auch in Deutschland Verfügbarkeitsmodelle zunehmend in den Fokus, wobei diese unterschiedlich ausgestaltet werden können.

Die Wahl einer Vergütungsstruktur mit einem Verfügbarkeitsentgelt stellt aus Sicht der öffentlichen Hand eine Entscheidung über die Ausgabenseite dar. Verfügbarkeitsentgelte führen nicht wie bei Mautmodellen zu höheren Einnahmen und wirken isoliert betrachtet nicht unmittelbar haushaltsentlastend. Erst wenn Effizienzgewinne tatsächlich realisiert werden, wirken diese auch haushaltsentlastend. Der private Partner richtet sich bei seiner Wahl der Finanzierungsform nach der Projektstruktur, d.h. bei einem relativ geringen Neubauanteil in einem Projekt tritt die Frage der Finanzierung in den Hintergrund. Die Entscheidung bezüglich der Finanzierungsform des Privaten hat über die Finanzierungskosten direkte Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts.

Als übliche Bezugsgrößen für Verfügbarkeitsmodelle wurden bereits die Nutzbarkeit und der Straßenzustand genannt. Beide Bezugsgrößen können auch miteinander kombiniert werden. Zwischen den Vertragsparteien wird ein Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke festgelegt. An dem Erreichen des Referenzwertes orientiert sich die Vergütung und kann bei Über- oder Unterschreiten zu erhöhten bzw. geminderten Zahlungen führen. Der Betreiber erhält somit einen Anreiz, etwaige Instandhaltungsarbeiten zügig und zeitnah durchzuführen, Unfallstellen schnell zu beseitigen und wartungsarme Materialien beim Bau einzusetzen. Zudem kann die Auszahlungsquote für einzelne Vergütungselemente im Projektverlauf sukzessive angehoben werden, um einen Anreiz zu einer verzögerungsfreien Fertigstellung zu schaffen.

Für bestimmte Bedürfnisse können Verfügbarkeitsentgelte auch mit anderen Vergütungselementen kombiniert werden. Beispielsweise lässt sich durch Hinzunahme eines Schattenmautanteils „indirekt“ das Verkehrsmengenrisiko berücksichtigen, welches beim Verfügbarkeitsmodell aufgrund einer höheren Abnutzung durch einen unerwartet hohen Anteil an Schwerlastverkehr entstehen kann. Auch Einmalzahlungen zur Entlastung der

Finanzierungsstruktur können eine sinnvolle Ergänzung zu Verfügbarkeitsentgelten darstellen. Häufig wird hierfür die Beendigung bestimmter Phasen des Projekts gewählt. Diese Zeitpunkte stellen sog. Meilensteine, wie z.B. die Baufertigstellung, dar. Im Sinne eines Active Management-Modells können auch durch leistungs- und sicherheitsabhängige Vergütungselemente zusätzliche Anreize für den Privaten gesetzt werden. Für die öffentliche Hand ergibt sich hierdurch die Möglichkeit, strategische (verkehrspolitische) Projektziele direkt in den Vergütungsmechanismus einzubringen. Komponenten sind beispielsweise der Verkehrsfluss (Reduzierung der Stauzeiten) und die Verkehrssicherheit (Senkung der Unfallhäufigkeit).

Der Vergütungsmechanismus kann ebenfalls auf unterschiedliche Weise eingerichtet werden. Sperrungen der Strecke können je nach Tageszeit, Wochentag oder Jahreszeit unterschiedlich gewichtet und mit einem „Sperrzeitenkonto“, welches periodisch ausgedungen werden kann, verknüpft werden. Ebenso können Malus-Punkte je nach Verstoß gegen vertragliche Vorgaben vergeben werden und bei Überschreiten eines bestimmten Schwellenwertes zu entsprechenden Abzügen führen.

Insgesamt bieten Verfügbarkeitsmodelle viele Ausgestaltungsoptionen. Im Rahmen einer projektindividuellen Geschäftsmodellentwicklung ist eine Kombination dieser Ausgestaltungsvarianten anzustreben, die eine möglichst wirtschaftliche Erreichung der Projektziele des Auftraggebers ermöglicht. Die einzelnen Modelle und Modellfamilien sollten daher nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern flexibel und bedarfsorientiert miteinander kombiniert werden.

### Vorteile beim Einsatz von PPP-Modellen im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur

Vorhaben im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur, welche durch die öffentliche Hand auf dem konventionellen Wege beschafft werden, sind grundsätzlich abhängig von der Mittelverfügbarkeit im Haushalt. Dabei können die zur Verfügung stehenden Mittel für Ausbau und Erhaltung der Straßeninfrastruktur im zeitlichen Verlauf stark variieren. Dagegen wird bei PPP-Projekten durch die vertragliche Vereinbarung mit einem privaten Partner die Verlässlichkeit der Straßeninfrastrukturpolitik sowohl aus qualitativer als auch aus fiskalischer Sicht gesteigert. Die bei PPP-Projekten transparente und verbindliche Abbildung der Zahlungsströme ermöglicht in diesem Zusammenhang eine langfristige Investitions- und Erhaltungsstrategie für die gesamte Projektlaufzeit unabhängig von der jeweiligen Haushaltssituation.

Die Durchführung von PPP-Modellen kann in bestimmten Fällen auch einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten. Im Rahmen der Planung eines PPP-Modells muss

sich der Projektträger kritisch mit der Fragestellung auseinandersetzen, welche Aufgaben zwingend von der öffentlichen Hand zu erbringen sind und welche Leistungen von Marktteilnehmern eingekauft werden können. Über die Ausschreibung von PPP-Projekten erhält die öffentliche Hand zudem einen tieferen Einblick in privatwirtschaftliche Kostenstrukturen. Lerneffekte hieraus können jeweils auch für andere Sektoren der Verwaltung genutzt werden.

Die Zahlungen bei PPP-Projekten erfolgen am Lebenszyklus orientiert entsprechend langfristig und regelmäßig. Dagegen sind bei der konventionellen Beschaffung insbesondere in den frühen Jahren deutlich höhere Ausgaben notwendig. Dies gilt umso mehr, je größer der Neubau- oder der kurzfristige Erhaltungsbedarf ist. Der Verzicht auf kurzfristig notwendige Erhaltungsmaßnahmen aufgrund knapper Mittel kann langfristig zu einem Anstieg der Erhaltungskosten führen, so dass ein Zurückstellen von Maßnahmen als infrastrukturpolitisch kritisch und als eindeutig unwirtschaftlich zu sehen sind. Vor diesem Hintergrund können PPP-Ansätze zu einer zeitnahen Durchführung von Neubau- und Erhaltungsmaßnahmen führen, während die entsprechenden Ausgaben über die Vertragslaufzeit gestreckt werden.

Im Bereich der Bundesfernstraßen haben die Verfügbarkeitsmodelle bislang noch keine Anwendung gefunden. Bei kommunalen Projekten scheinen diese Vergütungsmechanismen allerdings derzeit die einzig praktikable Lösung zu sein. Dies ist insbesondere auf den Netzzusammenhang von Projekten auf kommunaler Ebene zurückzuführen. Zudem werden die Rechte der Nutzer nicht berührt, so dass einer Vergütung nach Verfügbarkeitskriterien keine gesetzlichen Restriktionen entgegenstehen.

Somit ist im kommunalen Bereich eine kurzfristige Umsetzung von Verfügbarkeitsmodellen denkbar, sofern hiermit aus Sicht des Projektträgers die spezifischen Projektziele erreicht werden können.