

# **Die Bedeutung der Finanzierung bei ÖPP-Projekten im Bereich der öffentlichen Straßenverkehrsinfrastruktur**

*Dipl.-Volkswirt Torsten Böger,*

*VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, Berlin*

## **Inhaltsübersicht**

<b>1</b>	<b>Charakteristika der Straßenverkehrsinfrastruktur in Deutschland.....</b>	<b>82</b>
<b>2</b>	<b>ÖPP-Modelle als Alternative zur traditionellen Beschaffung von Straßenverkehrsinfrastruktur .....</b>	<b>83</b>
2.1	Überblick.....	83
2.2	Betreibermodelle im Bereich der Bundesfernstraßen.....	85
2.3	Ziele bei der Realisierung von ÖPP-Projekten.....	87
<b>3</b>	<b>Die Funktion der Projektfinanzierung im Rahmen eines ÖPP-Projektes .....</b>	<b>88</b>
3.1	Projektfinanzierung und ÖPP-Modelle .....	88
3.2	Anreiz- und Lenkungswirkung der Projektfinanzierung .....	90
3.3	Das Instrument der Projektfinanzierung in der Finanzkrise.....	94
<b>4</b>	<b>Transparente Zuordnung von Finanzierungskosten .....</b>	<b>95</b>
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>97</b>

## 1 Charakteristika der Straßenverkehrsinfrastruktur in Deutschland

Die Mobilität von Personen und Gütern ist eine Grundbedingung für eine moderne und arbeitsteilige Volkswirtschaft. Gerade für ein Land in der Mitte Europas wie Deutschland ist daher eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur die zentrale Voraussetzung, um Mobilität nachhaltig bereitzustellen und Einkommen und Beschäftigung langfristig zu sichern. Insbesondere die Straßeninfrastruktur erbringt eine wichtige Vorleistung für die Produktion und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen. Laut des statistischen Kompendiums des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung „Verkehr in Zahlen 2008/2009“ werden in Deutschland im Jahr rund 650 Mrd. Tonnenkilometer im landgebundenen Güterverkehr und 1.105 Mrd. Personenkilometer nachgefragt. Hiervon entfallen auf den Straßenverkehr im landgebundenen Güterverkehr 72 % (18 % auf die Schiene und 10 % auf die Wasserstraße). Die beanspruchten Personenkilometer werden zu 80 % über den PKW und damit ebenso zum größten Teil über den Straßenverkehr abgewickelt.<sup>143</sup>

In den meisten entwickelten Industriestaaten wird die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur traditionell als Staatsaufgabe verstanden. In diesem Verständnis ist der Staat verantwortlich für die Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur. Hierbei werden zur Aufgabenerfüllung privatwirtschaftliche Unternehmen als Auftragnehmer des Staates in einzelne Stufen der Wertschöpfungskette eingebunden, insbesondere bei der Ausführung von Bau- und Erhaltungsarbeiten. Eine Übertragung der Bereitstellungsaufgabe findet bei dieser konventionellen Ausgestaltung der Erstellung und Bewirtschaftung nicht statt.

Das deutsche Straßennetz ist stark differenziert.<sup>144</sup> So gibt es neben den Bundesfernstraßen noch die Landesstraßennetze sowie Kreis- und Gemeindestraßen, die von Ländern und Kommunen geplant, gebaut, erhalten und betrieben werden. Zur Sicherung der überregionalen Mobilität kommt dem Netz der Bundesfernstraßen eine besondere Bedeutung zu. Dieses Netz umfasst rund 12.600 km an Autobahnen und 40.700 km<sup>145</sup> Bundesstraßen.

Gemäß Artikel 90 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) stehen die Bundesfernstraßen im Eigentum des Bundes. Den Ländern obliegt gemäß Art. 90 Abs. 2 i. V. m. Art. 85 GG die Verwaltung der Bundesstraßen und Bundesautobahnen im Auftrag des Bundes, d. h. für die Sachaufgabe ist der Bund verantwortlich. Die – nach außen gerichtete – Wahrnehmungskompetenz der zur Erfüllung der Sachaufgabe in ihrem Bereich erforderlichen Maßnahmen liegt indes bei den Ländern. Gemäß Art. 104a Abs. 2 GG liegt die Finanzierungsverantwortung für die Sachaufgabe Bundesfernstraßen beim Bund und nach Art. 104a Abs. 5. 1. Halbsatz GG tragen die Länder die Verwaltungskosten für ihre Behörden. Die Bundesaufsicht erstreckt sich nach Artikel 85 Abs. 4 Satz 1 GG gegenüber den Landesbehörden auf die Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Ausführung von Bundesgesetzen.

In diesem Beitrag werden zunächst ÖPP-Modelle als Alternative zur herkömmlichen Beschaffung von Verkehrsinfrastruktur dargestellt, wobei insbesondere die Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau und die mit ÖPP-Modellen verfolgten Ziele im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Ausgehend von den unterschiedlichen Strukturierungsmerkmalen und Vergütungsmechanismen wird dann die wirtschaftliche Bedeutung des Instrumentes Projektfinanzierung im Rahmen von ÖPP-Modellen

---

<sup>143</sup> Vgl. BMVBS (2008), S. 205 ff.

<sup>144</sup> Vgl. Weber/Alfen (2009), S. 29

<sup>145</sup> Vgl. BMVBS (2010)

analysiert und ihre Anreizfunktion für einen effizienten Projektablauf herausgearbeitet. Abschließend wird aufgezeigt, welche Rolle die private Projektfinanzierung für eine transparente Zuordnung der Finanzierungskosten und damit für mehr Transparenz in der Beschaffung und Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur übernehmen kann.

## **2 ÖPP-Modelle als Alternative zur traditionellen Beschaffung von Straßenverkehrsinfrastruktur**

### **2.1 Überblick**

Angesichts eines stetig größer werdenden Investitionsbedarfs in Verbindung mit knappen Haushaltsmitteln gibt es seit Anfang der 90er Jahre Überlegungen, wie private Unternehmen in die Finanzierung und Bereitstellung von Straßen intensiver einbezogen werden können. Diese Überlegungen hängen eng mit der Entwicklung von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP)<sup>146</sup> zusammen.

In einem ÖPP-Projekt werden typischerweise mehrere Stufen der Wertschöpfungskette auf den privaten Partner zur Ausführung übertragen, der im Rahmen der Projektabwicklung auch (Markt-) Risiken aus den Bereichen Bau, Betrieb und/oder Erhaltung der Infrastruktur trägt. Somit verbleibt die Verantwortung für das öffentliche Gut „Straße“ auch bei ÖPP-Projekten beim Auftraggeber Staat. Im Unterschied zur traditionellen oder auch konventionellen Beschaffung gestaltet der Staat als Auftraggeber jedoch die Einschaltung der Privatunternehmen in unterschiedlicher Art und Weise aus. Es handelt sich bei der im Bundesfernstraßenbereich praktizierten Einschaltung Privater mithin nicht um eine Privatisierung. Auch die in der Beschaffungsvariante ÖPP realisierten und betriebenen Streckenabschnitte sind somit öffentliche Straßen, d. h. es gelten dort die gleichen rechtlichen Regelungen wie bei traditionell errichteter Straßenverkehrsinfrastruktur (Eigentumsverhältnisse, Straßenrecht, Straßenverkehrsrecht etc.).

Die Entwicklung von ÖPP im Bundesfernstraßenbau wurde maßgeblich von der durch den Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) eingesetzten unabhängigen Regierungskommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“<sup>147</sup> unter Vorsitz von Dr.-Ing. E. H. Pällmann vorangetrieben. In ihrem im September 2000 veröffentlichtem Abschlussbericht empfiehlt die Kommission

- die schrittweise Umstellung von der Haushalts- zu einer Nutzerfinanzierung,
- die konsequente Anwendung des Nutzer- / Veranlasserprinzips,
- die Ausgliederung der Bundesverkehrswege aus der Bundesverwaltung sowie
- die Erweiterung und Ausschöpfung der Möglichkeiten der Privatfinanzierung und der Beteiligung Dritter an der Finanzierung.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Die Beschaffungsvariante Öffentlich Private Partnerschaft ist international auch als Public Private Partnership (PPP) bekannt. Im weiteren Text wird die Bezeichnung ÖPP verwendet.

<sup>147</sup> Den Vorsitz der im September 1999 einberufenen Kommission übernahm Herr Dr.-Ing. E. H. Pällmann. Nach ihrem Vorsitzenden wird sie auch als sog. „Pällmann-Kommission“ bezeichnet.

<sup>148</sup> Vgl. Pällmann (2000), S. 58

Für den Bereich der Bundesfernstraßen schlägt die Kommission die Einführung einer streckenbezogenen Maut vor, um eine möglichst sachgerechte Anlastung der Wegekosten zu erreichen. Dabei konnte sich die Kommission auch auf eine vom Bundesminister für Verkehr bereits 1995 beauftragte Studie unter Leitung des Beratungsunternehmens Roland Berger & Partner stützen, die sich mit der „Untersuchung der Privatfinanzierung von Bundesautobahnen“<sup>149</sup> befasste. Einzelne Empfehlungen der Kommission werden heute mit dem A-Modell („Autobahnausbaumodell“) in Teilen schon umgesetzt. So erfolgt die Vergütung der privaten Auftragnehmer im A-Modell durch die Weiterleitung von der auf dem Streckenabschnitt anfallenden Mauteinnahmen.

Die Gründung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) im Jahr 2003 basierte ebenfalls auf einer Empfehlung der „Pällmann-Kommission“. Die VIFG verteilt gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag das Gebührenaufkommen aus der LKW-Maut auf die Verkehrsträger des Bundes (Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und stellt damit nach Abzug systembedingter Kosten, insbesondere der Erfassungstechnik, dessen zweckbestimmte Verwendung sicher. Darüber hinaus nimmt die VIFG für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes im Verkehrssektor auf Bundesebene die Rolle als Kompetenzzentrum für ÖPP im Verkehrssektor wahr und ist in dieser Funktion mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung, Beratung und dem Management von privatwirtschaftlichen, insbesondere ÖPP-Projekten, betraut.

Auch im Ausland haben sich verschiedene Ansätze zur Einbeziehung privater Unternehmen in die Erstellung und Bewirtschaftung von öffentlicher Infrastruktur über den Lebenszyklus hinweg herausgebildet. Während in Großbritannien in unterschiedlichsten Infrastrukturektoren Projekte im Rahmen der „Private Finance Initiative“ (PFI) als ÖPP-Modelle realisiert wurden, erfolgte die Umsetzung von PPP- (bzw. ÖPP-) und Konzessionsmodellen im Fernstraßenbereich vor allem in Ländern des Mittelmeerraums (bspw. Spanien, Portugal, Frankreich und Italien), in Südamerika und auch in den skandinavischen Ländern.

	Großbritannien	Skandinavien	Mittelmeerraum
Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlechter qualitativer Zustand der öffentlichen Leistungserbringung</li> <li>• Mangelnde Effizienz der bestehenden Verwaltungsstruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weitgehend ausgebaute Infrastruktur</li> <li>• Funktionsfähige Verwaltung</li> <li>• Relativ gute Haushaltslage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Netzausbaubedarf</li> <li>• Kurze Realisierungszeiträume</li> <li>• Entsprechender Aufbau von Verwaltungsstruktur</li> </ul>
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Dritter Weg“</li> <li>• Verwaltung nicht als Erbringer von Leistungen, sondern als Gewährleister</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung der Effizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realisierung des Bedarfs durch weitestgehende Einbindung des Privaten</li> <li>• Einführung Nutzerfinanzierung</li> </ul>
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phase 1: Schattenmaut</li> <li>• Phase 2: Verfügbarkeitsentgelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfügbarkeitsentgelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausschreibung von Konzessionen mit Nutzermaut</li> </ul>

**Abbildung 1: Entwicklungspfade im Ausland**

<sup>149</sup> Vgl. Roland Berger (1995): Untersuchung der Privatfinanzierung der Bundesautobahnen – Zusammenfassender Abschlussbericht; München, Bonn; unveröffentlicht.

Erkennbar ist, dass die unterschiedlichen Bedarfssituationen in den betrachteten Ländern auch zu unterschiedlichen Modellstrukturen geführt haben.

## 2.2 Betreibermodelle im Bereich der Bundesfernstraßen

In Deutschland hat die Entwicklung von Betreibermodellen im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur zu Beginn der 90er Jahre begonnen. Mit der Einführung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) im Jahr 1994 wurden erstmals die Voraussetzungen geschaffen, Private im Rahmen des sog. „F-Modells“ in die Bereitstellung von Bundesfernstraßen einzubeziehen. Dabei werden durch einen privaten Partner Leistungen in den Bereichen Planung, Bau, Betrieb sowie Erhaltung zur Ausführung übernommen, zudem trägt er das Risiko der Refinanzierung seiner Ausgaben. Der private Partner erhält als Gegenleistung das Recht, von den Nutzern eine Mautgebühr zu erheben,<sup>150</sup> so dass bei diesem Modell zusätzliche finanzielle Mittel außerhalb des Bundeshaushaltes in die einzelnen Projekte eingebracht werden. Bisher wurden mit der Warnowquerung in Rostock und dem Herrentunnel in Lübeck zwei Projekte nach dem F-Modell realisiert.

Mit den Pilotprojekten des A-Modells wird seit 2005 ein weiteres Betreibermodell im Bundesfernstraßenbau umgesetzt. Das A-Modell steht in engem Zusammenhang mit der Einführung der streckenbezogenen Maut für schwere LKW im Jahre 2005.<sup>151</sup> Zur Refinanzierung seiner Ausgaben erhält der private Partner das Gebührenaufkommen aus der LKW-Maut auf dem jeweiligen Streckenabschnitt, welches durch den Bund erhoben und an den privaten Partner weitergeleitet wird. Da der private Partner nicht zur Erhebung der Mautgebühren berechtigt ist, bedarf das A-Modell keiner spezialgesetzlichen Grundlage. Bis Anfang des Jahres 2009 konnten vier Pilotprojekte erfolgreich vergeben werden:

- A8 in Bayern (AS Augsburg-West – AD München-Allach),
- A4 in Thüringen (Landesgrenze Hessen/Thüringen – AS Gotha),
- A1 in Niedersachsen (AD Buchholz – AK Bremen),
- A5 in Baden-Württemberg (Malsch – Baden-Baden – Offenburg).

Auch vor dem Hintergrund der erfolgreichen Umsetzung der A-Modell Pilotprojekte und der überwiegend positiven Erfahrungen aus dieser ersten Staffel hat die Bundesregierung in ihrem Kabinettsbeschluss vom 16. Juli 2008 im Rahmen des „Masterplan Güterverkehr und Logistik“ eine forcierte Umsetzung von ÖPP-Lösungen zur zügigen und effizienteren Realisierung von Autobahnausbau- und -erhaltungsmaßnahmen beschlossen.<sup>152</sup>

Das BMVBS hat im Jahr 2008 eine zweite Staffel von Betreibermodellen angekündigt und bereits im Jahr 2009 mit den Vergabeverfahren für die Projekte A8 (zweiter Bauabschnitt: AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg-West) in Bayern und A9 (AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern) in

---

<sup>150</sup> Durch Übertragung des Rechts zur Erhebung einer Maut wird der private Partner zum „Beliehenen“.

<sup>151</sup> Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge – ABMG)

<sup>152</sup> Die acht Projekte haben zusammen eine Gesamtlänge von rd. 450 km. Das Bauvolumen der Projekte beträgt zusammen voraussichtlich rd. 1,5 Mrd. €.

Thüringen begonnen. Insgesamt umfasst die zweite Staffel acht Projekte, wobei erstmals auch Verfügbarkeitsstrukturen eingesetzt und zwei Projekte mit dem Schwerpunkt Erhaltung strukturiert werden sollen.

A8 in Bayern und Baden-Württemberg	Ulm/Elchingen – Augsburg-West Streckenlänge: 57 km, Vergabestart 01/2009
A1 / A 30 in Nordrhein-Westfalen	Rheine-Nord – Lotte/Osnabrück – Münster Süd Streckenlänge: 85 km, Vergabestart vsl. 2011
A7 in Schleswig-Holstein / Hamburg	Bordesholm – Hamburg-Nordwest Streckenlänge: 64 km, Vergabestart vsl. 2011
A7 in Niedersachsen	Salzgitter – Drammetal Streckenlänge: 82 km, Vergabestart vsl. 2011
A9 in Thüringen	Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern Streckenlänge: 47 km, Vergabestart 03/2009

Ein weiteres Projekt wird voraussichtlich ohne Betrieb ausgeschrieben.

A6 in Baden-Württemberg	Wiesloch-Rauenberg – Weinsberg Streckenlänge: 36 km, Vergabestart vsl. 2010
-------------------------	--

Zwei Projekte werden mit den Leistungsbestandteilen Betrieb und Erhaltung (ohne Ausbau) strukturiert.

A45 in Hessen	Landesgrenze Nordrhein-Westfalen/Hessen – Gambacher Kreuz
A60 in Rheinland-Pfalz	Mainz Laubenheim – A643, Mainz –Schierstein

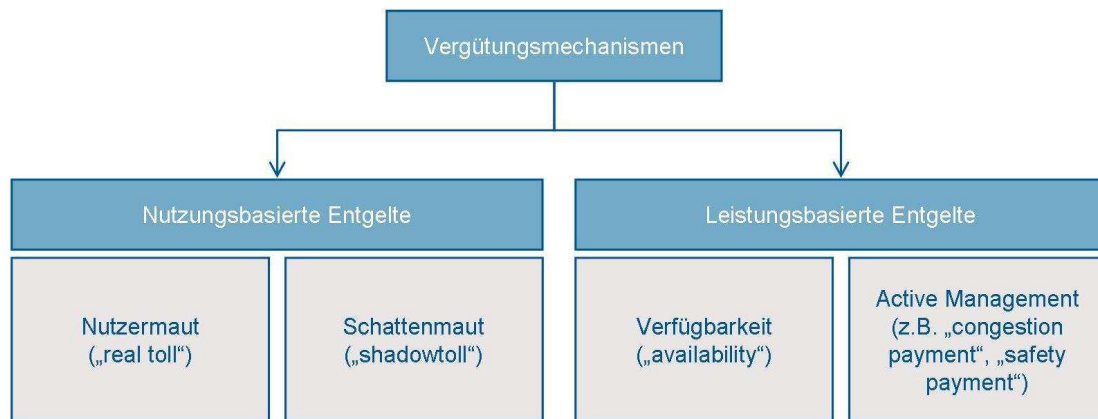
### **Abbildung 2: Übersicht der Projekte der zweiten Staffel Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau<sup>153</sup>**

Wie auch im F-Modell erfolgt im A-Modell eine Übernahme von Aufgaben durch Private in den Bereichen Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung der Straßeninfrastruktur.

Beide dargestellten Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau weisen einen direkten Zusammenhang zwischen Verkehrsaufkommen auf der Strecke und Vergütungsanspruch des Konzessionsnehmers auf. Sie werden demzufolge den nutzungsbasierten Entgeltmechanismen zugeordnet. Generell wird zwischen Geschäftsmodellen mit nutzungsbasierten und leistungsbasierten Entgeltmechanismen unterschieden, wie in Abbildung 3 dargestellt. Konzessionsgeber können jeweils einzelne Gebietskörperschaften sein, wie z. B. bei den A-Modellen der Bund im Rahmen der Auftragsverwaltung.

<sup>153</sup> Vgl. BMVBS (2009)

Ausgehend von der spezifischen Bedarfssituation werden auch auf Kommunal- und Landesstraßen verschiedene Projekte umgesetzt. Diese haben ihren Schwerpunkt im Bereich des Erhaltungsmanagements. Über die Beschaffungsvariante ÖPP eröffnet sich die Möglichkeit, Modellstrukturen mit dem Leistungsziel einer kostenoptimalen Erhaltung zu bilden, wobei sich die Vergütung nach der Erfüllung von Mindestkriterien richtet. Diese Modelle werden in der Regel den leistungsbasierten Entgeltmechanismen zugerechnet.



**Abbildung 3: Struktur der Entgeltmechanismen**

### 2.3 Ziele bei der Realisierung von ÖPP-Projekten

Im Unterschied zu einer herkömmlichen oder sogenannten konventionellen Beschaffung werden im Rahmen einer ÖPP-Maßnahme durch den Auftraggeber Staat keine einzelnen Teile der Wertschöpfungskette losweise vergeben, sondern es werden die Phasen Planung, Bau, Finanzierung, Investition sowie Erhaltung und Betrieb integriert. Diese Art der langfristigen Zusammenarbeit basiert auf umfassenden vertraglichen Regelungen, bei denen der Staat als Auftraggeber Vorgaben über die Art, Qualität und Funktionalität einer Leistung bestimmt. Die erforderlichen Ressourcen des privaten Partners werden dabei zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang gestellt.<sup>154</sup>

Damit wird deutlich, welche Ziele der öffentliche Auftraggeber mit der Beschaffungsform ÖPP realisieren will. Gesucht wird eine gegenüber der konventionellen Beschaffung effizientere, wirtschaftlichere Form einer Auftragsvergabe, die dem öffentlichen Auftraggeber Kostensicherheit über einen langen Zeitraum bietet.<sup>155</sup> Um dies zu erreichen, werden in ÖPP-Projekten neben dem Lebenszyklusansatz eine geeignete Aufgabenteilung, ein Risikotransfer mit ausgewogener Risikoverteilung, die Schaffung von Anreizstrukturen und die Erschließung von Innovationspotentialen angestrebt. Diese Ziele können durch eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung und Vergütung sowie die Nutzung von privatem Knowhow und Kapital in einer langfristigen, vertraglich geregelten Geschäftsbeziehung erreicht werden. Neben den Effizienzgewinnen wird vielfach auch der Finanzie-

<sup>154</sup> Vgl. BMVBW (2003)

<sup>155</sup> Vgl. Eppinger/Käsewieter/Miksch (2008), S. 345

rungsaspekt als Vorteil bei ÖPP-Maßnahmen aufgeführt. Aufgrund von Haushaltsengpässen ist es oftmals Ziel der öffentlichen Hand, privates Kapital zur Realisierung von Infrastrukturvorhaben zu gewinnen. Dies gilt insbesondere für nutzerfinanzierte ÖPP wie Mautautobahnen und -straßen, Mauttunnel oder Kraftwerksprojekte.<sup>156</sup>

### **3 Die Funktion der Projektfinanzierung im Rahmen eines ÖPP-Projektes**

#### **3.1 Projektfinanzierung und ÖPP-Modelle**

Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor wird oftmals bei großen Vorhaben, wie etwa im Bergbau oder beispielsweise dem Bau von Kraftwerken, Tunneln, Straßen und Bahnstrecken das Instrument der Projektfinanzierung eingesetzt. Bei all diesen Vorhaben handelt es sich um Projekte mit einem hohen Kapitalbedarf, für die dementsprechend ein hoher Fremdfinanzierungsanteil benötigt wird. Bei einer Projektfinanzierung wird das Projekt als eine sich selbst tragende und abgrenzbare Wirtschaftseinheit durch Fremd- und Eigenkapitalgeber finanziert. Der Fremdfinanzierungsanteil wird in den meisten Fällen von einer Bankengruppe zur Verfügung gestellt. Damit unterscheidet sich die Projektfinanzierung deutlich von der klassischen Unternehmensfinanzierung, bei der die Fremd- und Eigenkapitalgeber Anspruch auf die Cashflows des ganzen Unternehmens haben. Bei einer Projektfinanzierung basiert die Kreditbewilligung dagegen lediglich auf den erwarteten Cashflows des jeweiligen Projektes, d. h. die Bedienung der aufgenommenen Kredite (Zins- und Tilgungsleistungen) und die Rendite auf das zur Verfügung gestellte Eigenkapital werden ausschließlich durch die im Projekt erwirtschafteten Cashflows bereitgestellt. Weiteres konstitutives Merkmal einer Projektfinanzierung ist die Aufteilung der Projektrisiken auf die unterschiedlichen Projektbeteiligten entsprechend ihren Fähigkeiten, diese Risiken einzuschätzen, zu bewerten und zu managen. Diese Eigenschaften machen Projektfinanzierungen zu der am besten geeigneten Form der Finanzierung von ÖPP-Modellen. Deutlich wird dies anhand eines Vergleichs der Grundstruktur einer klassischen Projektfinanzierung mit der Grundstruktur einer Projektfinanzierung bei einem ÖPP-Modell.

---

<sup>156</sup> Vgl. Weber/Alfen/Maser (2006), S. 22 ff.

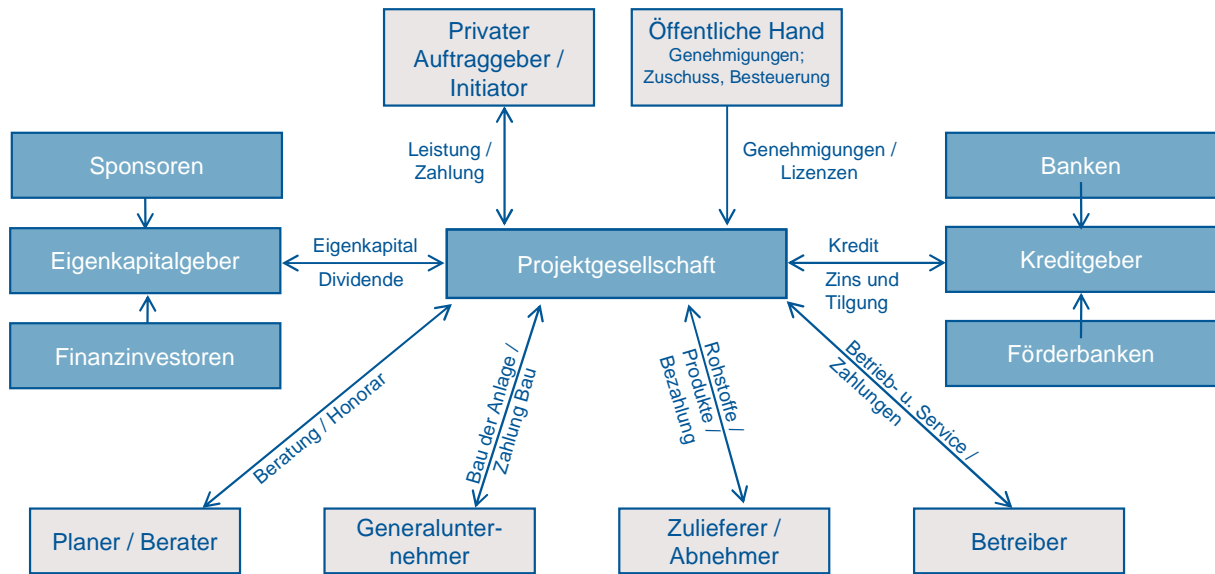


Abbildung 4: Struktur einer klassischen Projektfinanzierung<sup>157</sup>

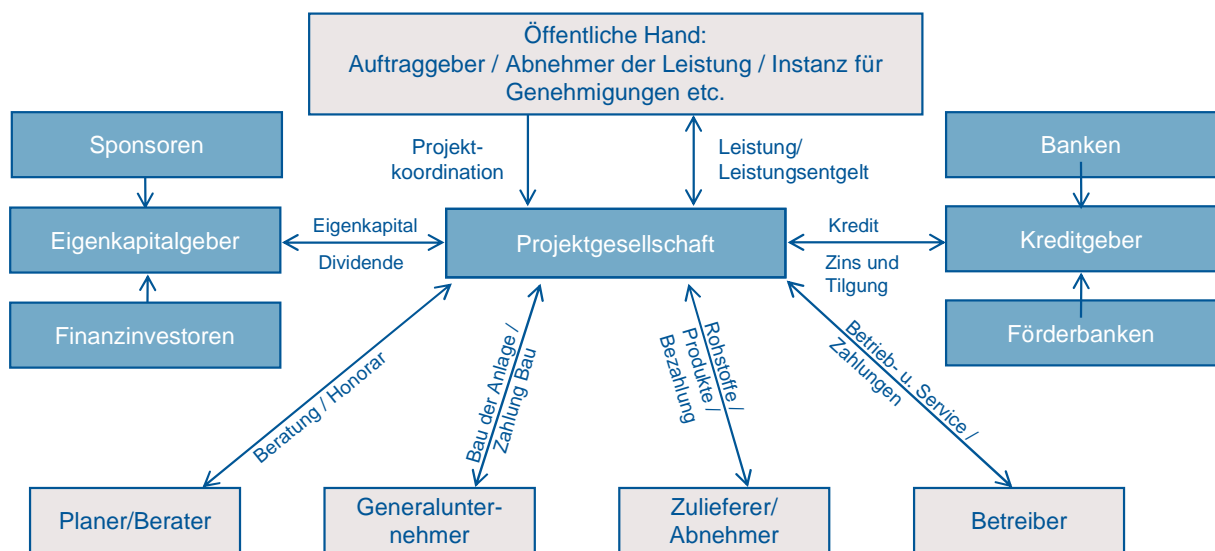


Abbildung 5: Struktur einer „ÖPP-Projektfinanzierung“<sup>158</sup>

Für den Vergleich ist hierbei in erster Linie die Rolle des öffentlichen Auftraggebers zu betrachten. Im Rahmen einer klassischen Projektfinanzierung kann die öffentliche Hand (sektorenspezifisch) Aufgaben der Aufsicht oder Regulierung übernehmen. Zudem obliegt ihr die Verantwortung für Genehmigungen in den Bereichen Planung, Bau / Betrieb sowie Umwelt. In diesem Sinne hat die öffentliche Hand bei klassischen Projektfinanzierungen eine aus vertraglicher Sichtweise eher untergeordnete Funktion, kann allerdings im Rahmen der Umsetzung ein bedeutender Entscheidungsträger sein. Im Rahmen der Projektfinanzierung bei einem ÖPP-Projekt übernimmt die öffentliche

<sup>157</sup> In Anlehnung an Weber/Alfen (2009), S. 170

<sup>158</sup> In Anlehnung an Weber/Alfen (2009), S. 170

Hand dagegen eine zentrale Rolle, zusätzlich zu den bereits genannten Aufgaben ist sie Auftraggeber und Abnehmer der Leistung und damit ein direkter Projektbeteiligter.

Seit den 80er Jahren des vorhergehenden Jahrhunderts werden in Industrie-, aber auch Entwicklungsländern bedeutsame Teile öffentlicher Infrastruktur wie Hafenanlagen, Flughäfen, Tunnel, Kraftwerke sowie Transport- und Infrastrukturprojekte mit Hilfe von Projektfinanzierungen durchgeführt.<sup>159</sup> Gegenüber konventionellen Kreditfinanzierungen unterscheidet sich die Projektfinanzierung, auch im Rahmen von ÖPP-Modellen, durch eine komplexere, für die Projektbeteiligten aber zumeist vorteilhafte Struktur. Im Regelfall ist bei einer Projektfinanzierung der Kreditnehmer eine speziell gegründete Projektgesellschaft (Special Purpose Company) und kein etabliertes Unternehmen wie bei einer herkömmlichen Kreditvergabe. Die Bank als Fremdkapitalgeber trifft ihre Kreditentscheidung daher nicht auf der statischen Bonitätsprüfung eines Unternehmens, sondern vorrangig auf den künftig zu erzielenden Cashflows aus dem Projekt. Damit wird von Seiten der fremdfinanzierenden Bank eine Entscheidung auf Basis eines prognostizierten Business Cases, der die Projektentwicklung abbildet, getroffen. Die Ratingagentur Standard & Poors hat im Dezember 2004 eine Studie über die Ergebnisse von Projektfinanzierungen vorgelegt, der ca. 70 % der weltweit syndizierten Projektfinanzierungen der letzten 10 Jahre zugrunde lagen. Die Studie hat gezeigt, dass im Vergleich zu klassischen Unternehmenskrediten die Ausfallraten von Projektfinanzierungen wesentlich geringer und auch die Verwertungsraten deutlich besser sind als bei Unternehmenskrediten. Gründe hierfür sind eine strikte Strukturierung der Finanzierung und ein enges Monitoring seitens der Kapitalgeber und des Managements. Zudem ist insgesamt eine höhere Analytik und Sachkenntnis in die Strukturierung der Finanzierung eingebunden.

### **3.2 Anreiz- und Lenkungswirkung der Projektfinanzierung**

Mit der zunehmenden Realisierung von ÖPP-Projekten wird in der politischen Öffentlichkeit diskutiert, ob eine private Bereitstellung des erforderlichen Kapitals durch eine Projektfinanzierung im Rahmen der Realisierung von ÖPP-Modellen wirtschaftlich sinnvoll ist oder ob nicht eine im Vergleich zur Projektfinanzierung zinsgünstigere Finanzierung durch den öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftlichere Lösung darstellt. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass die Finanzierung einen isolierbaren Teil der Wertschöpfungskette Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Instandhaltung darstellt. Bei einer Finanzierung durch die öffentliche Hand würden die für die Projektrealisierung notwendigen Fremdmittel entweder allein vom öffentlichen Partner aufgenommen und in das Projekt geleitet oder aber die private Finanzierung durch Garantieerklärungen der öffentlichen Hand wie beispielsweise im Rahmen der Forfaitierungsmodelle mit Einrede-, Einwendungs- und Aufrechnungsverzichtserklärungen abgesichert werden. Damit sollen die gegenüber einer privaten Finanzierung günstigeren Konditionen der öffentlichen Hand im Projekt genutzt werden, um auf diese Weise die Gesamtkosten des Projektes zu minimieren.<sup>160</sup>

Der Gedanke der Kostenreduzierung durch Aufnahme der notwendigen Kredite durch die öffentliche Hand wird gerade im politischen Bereich durch die Betrachtung der Finanzierungsvolumina attraktiv. Die kumulierte Finanzierungslast der Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau (A-Modelle) beträgt

---

<sup>159</sup> Vgl. Rose (1999), S. 93

<sup>160</sup> Vgl. Weber/Alfen/Maser (2006), S. 22 ff.

bei den vier vergebenen Projekten rund 1,60 Mrd. €. Die im Folgenden abgebildeten Projektsteckbriefe der VIFG geben einen Überblick über die Projekt- und Finanzierungs-Details dieser Projekte.



**Betreibermodelle in Deutschland**

**Das A-Modell Pilotprojekt A8**



Zeitplan	
Status:	In Betrieb
Ausschreibung:	März 2005
Präqualifikation:	Sept. 2005
BAFO:	Feb. 2007
Financial Close:	Mai 2007
Konzessionsbeginn:	Mai 2007
Bauzeit:	3,5 Jahre

Projekt-Details	
Streckenabschnitt:	AS Augsburg-West – AD München-Allach
Länge:	53 km (Betrieb und Erhaltung bis einschl. „Eschenrieder Spange“), einschl. 37 km Ausbau (AS Augsburg-West – Parkplatz Palsweis)
Projektvolumen:	geschätzte Baukosten ca. 250 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 730 Mio. €
Konzessionsnehmer:	autobahnplus A8 GmbH (BAM PPP / Egis / Fluor / Trapp / Berger Bau) <a href="http://www.autobahnplus.de">http://www.autobahnplus.de</a>
Kapitalgeber:	DEPFA Bank
Berater Finanzierung:	KPMG
Berater Recht:	Lovells

Finanzierungs-Details			
Fremdkapital (total):	289 Mio. €	Eigenkapital (total):	27 Mio. €
• Eigenkapitalbrückenkredit:	27 Mio. €	BK-Quote:	11,7 %
• langfr. Darlehen:	241 Mio. €	FK/BK-Verhältnis:	92 / 8
• Standby Mezzanine:	12 Mio. €	Marge:	40-80 bps
• Schuldendienstdeckungsreserve:	9 Mio. €		

**Betreibermodelle in Deutschland**

**Das A-Modell Pilotprojekt A4**



Zeitplan	
Status:	In Betrieb
Ausschreibung:	Aug. 2005
Shortlist:	Jan. 2006
BAFO:	Aug. 2007
Financial Close:	Okt. 2007
Konzessionsbeginn:	Okt. 2007
Bauzeit:	4 Jahre

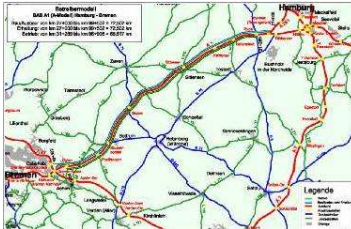
Projekt-Details	
Streckenabschnitt:	Landesgrenze Hessen / Thüringen – AS Gotha (Umfahrung Hørselberge)
Länge:	44 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 24,5 km Neu- und Ausbau hinzu Rückbau von ca. 10 km der alten A4-Trasse
Projektvolumen:	300 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 200 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 550 Mio. €
Konzessionsnehmer:	Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG (Hochtief / Vinci) <a href="http://www.via-solutions.de/">http://www.via-solutions.de/</a>
Kapitalgeber:	EIB / Dexia / HBOS
Berater Finanzierung:	Deutsche Bank
Berater Recht:	Freshfields

Finanzierungs-Details			
Fremdkapital (total):	280 Mio. €	Eigenkapital (total):	25 Mio. €
• EIB:	100 Mio. €	BK-Quote:	8,3 %
• Dexia:	90 Mio. €	FK/BK-Verhältnis:	91 / 9
• HBOS:	90 Mio. €	Marge:	80-90 bps

**Abbildung 6: Projektsteckbriefe der A-Modell Pilotprojekte A8 und A4, Quelle: Infra-News / Deutscher Bundestag-Drucksache 16/10234 / autobahnplus A8 GmbH / Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG, Stand: 12/ 2009.**

## Betreibermodelle in Deutschland

## Das A-Modell Pilotprojekt A1



## Projekt-Details

Streckenabschnitt:	AD Buchholz – Bremer Kreuz
Länge:	72,5 km (Ausbau und Erhaltung), einschl. 65,5 km Betrieb
Projektvolumen:	650 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 540 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1 Mrd. €
Konzessionsnehmer:	A1 mobil GmbH & Co. KG (Bilfinger Berger / Laing Roads / Johann Bunte) <a href="http://www.a1-mobil.de/">http://www.a1-mobil.de/</a>
Kapitalgeber:	Unicredit / Caja Madrid / DZ Bank sowie seit Nov. 2008 Commerzbank / Deka Bank
Berater Finanzierung:	Macquarie
Berater Recht:	Linklaters

## Zeitplan

Status:	In Betrieb
Ausschreibung:	Dez. 2005
Shortlist:	Mai 2007
BAFO:	Apr. 2008
Financial Close:	Juli 2008
Konzessionsbeginn:	Aug. 2008
Bauzeit:	4 Jahre

## Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total):	600 Mio. €	Eigenkapital (total):	≈ 50 Mio. €
Syndizierung		EK-Quote:	7,7 %
• langfr. Darlehen:	445 Mio. €	FK/EK-Verhältnis:	92 / 8
• Eigenkapitalbrückenkredit:	52 Mio. €	Marge (Bauphase):	125 bps
• Schuldendienstdeckungsreserve:	35 Mio. €	(6-12 Jahre):	120 bps
		(13-20 Jahre):	130 bps
		(21-29 Jahre):	140 bps

## Betreibermodelle in Deutschland

## Das A-Modell Pilotprojekt A5



## Projekt-Details

Streckenabschnitt:	Malsch – Offenburg
Länge:	59,8 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 41,5 km Ausbau (Baden-Baden - Offenburg)
Projektvolumen:	ca. 670 Mio. €
Konzessionsnehmer:	Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG (Vinci / Strabag / Meridiam Infrastructure) <a href="http://www.via-suedwest.de/">http://www.via-suedwest.de/</a>
Kapitalgeber:	BBVA, KBC, NIBC, Santander, EIB
Berater Finanzierung:	Deutsche Bank
Berater Recht:	Freshfields

## Zeitplan

Status:	In Betrieb
Ausschreibung:	Dez. 2005
Präqualifikation:	Feb. 2007
BAFO:	Dez. 2008
Financial Close:	März 2009
Konzessionsbeginn:	April 2009
Bauzeit:	ca. 6 Jahre

## Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total):	450 Mio. €	Eigenkapital (total):	110 Mio. €
• EB:	225 Mio. €	EK-Quote:	≈ 15 %
• Anteil der 4 weiteren Banken:	225 Mio. €	Marge:	200-300 bps
• Kreditlaufzeit:	28,5 Jahre		
Cash Sweep / Anstieg der Margen nach ca. 8 Jahren vorgesehen			

**Abbildung 7: Projektsteckbriefe der A-Modell Pilotprojekte: A1 und A5. Quelle: Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / A1 mobil GmbH & Co. KG / Regierungspräsidium Freiburg, Stand: Dezember 2009.**

Die Betrachtung der möglichen Finanzierungskostenvorteile durch eine öffentliche Finanzierung lässt allerdings außer Acht, welchen Beitrag die Wahl der Finanzierungsform und insbesondere das Instrument Projektfinanzierung zur Kostensicherheit, Wirtschaftlichkeit und damit zur Wahrung der Interessen des Auftraggebers leisten kann. Es handelt sich hierbei um einen finanzwirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess und gerade nicht nur um eine reine Form der Mittelbereitstellung. So wird im Rahmen von Projektfinanzierungen sowohl von Seiten der Eigenkapital- als auch der Fremdkapitalgeber eine dezidierte Projektevaluierung auf Basis einer wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und rechtlichen Due-Diligence-Prüfung bis zum Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen durchgeführt. Im Rahmen einer Projektfinanzierung erfolgt damit eine optimale technische und wirtschaftliche Strukturierung des Projektes und der Finanzierungselemente, so dass der Finanzbedarf sich dem optimalen Bauablauf anpasst. Für alle Elemente der Wertschöpfungskette Planung, Bau, Betrieb, Instandhaltung und Finanzierung wird eine an der Vergütung ausgerichtete Anreizstruktur geschaffen, die den privaten Auftragnehmer veranlasst, über den gesamten Projektzeitraum ein systematisches Kosten-, Risiko- und Qualitätsmanagement zu betreiben und damit das Projekt und die Projektkosten und –risiken über den Lebenszyklus zu optimieren. Das Kostenrisiko liegt damit nicht mehr (oder nicht mehr allein) bei der öffentlichen Hand, so dass der Anreiz für die Privatwirtschaft zu innovativen Lösungen und einem effizienten Kostenmanagement besteht. Auf diese Weise kann eine Optimierung der Gesamtkosten des Projektes erreicht werden. Diese Anreizstruktur führt für den öffentlichen Auftraggeber letztlich zu kürzeren Planungszeiten, zu einer Verkürzung der Bauzeiten durch kostenoptimales Baumanagement und zu einem kostenoptimalen und lebenszyklusorientierten Betriebsmanagement.

Wird dagegen ein ÖPP-Projekt ohne die Einbindung privater Kredite realisiert und werden die notwendigen Finanzierungsmittel durch den öffentlichen Auftraggeber zur Verfügung gestellt, kommt es zu Verzerrungen in der Anreizstruktur. Denn die Bereitschaft zur Gewährleistung eines Höchstmaßes an Effizienz und zur Gesamtkostenoptimierung über den Projektlebenszyklus wird der private Partner dann vernachlässigen, wenn er keinerlei oder nur Refinanzierung für die Aufnahme von Fremdkapital (Zins und Tilgung) und für die Bedienung der Eigenkapitalrendite zu leisten hat. Trägt er also keine Refinanzierungslast, wird er nicht versuchen, den Leistungsumfang auf das notwendige zu beschränken und damit eine Kostenoptimierung im Projektlebenszyklus zu erreichen. Ganz im Gegenteil, er wird versuchen, den Leistungsumfang tendenziell auszuweiten, um die damit verbundene Vergütung zu maximieren. Damit bleiben strukturelle Optimierungspotentiale ungenutzt, und es besteht die Gefahr, dass die günstigen Zinskonditionen des öffentlichen Auftraggebers mit tendenziell überhöhten Lebenszykluskosten und fortschreitenden Instandhaltungs- und Verfügbarkeitsrisiken kompensiert werden. Hierdurch erfolgt eine Rückübertragung zentraler Risiken auf die öffentliche Hand, die auch nicht durch die üblichen, zeitlich begrenzten Gewährleistungsansprüche für den Bau oder durch zusätzliche Ansprüche aus vereinbarten Vertragsstrafen bei Minderleistungen im Falle von Instandhaltung und Betrieb aufgefangen werden können.<sup>161</sup>

Ein weiterer Vorteil im Rahmen einer Projektfinanzierung ist die Einbindung der Banken und möglicher weiterer privater Kapitalgeber wie Finanzinvestoren in das Projekt. Für manche Projekte beträgt der Anteil der Fremdfinanzierung bis zu 90 % des Gesamtfinanzierungsvolumens. Damit

---

<sup>161</sup> Vgl. Weber/Alfen/Maser (2006), S. 22 ff.

haben diese Kapitalgeber ein großes Interesse an einer fundierten Projektvorbereitung, Durchführung und einem langfristigen Erfolg des Projektes, denn nur in diesem Fall können sie die vereinbarte Rendite bzw. die vereinbarten Zins- und Tilgungsleistungen auch erzielen. Aufgrund dieses Eigeninteresses nehmen die externen Kapitalgeber damit auch implizit Interessen des öffentlichen Auftraggebers wahr und sorgen für eine transparente und wirtschaftliche Projektabwicklung, indem die Fremdkapitalgeber ein laufendes Projektmonitoring über die gesamte Kreditlaufzeit des Projektes sicherstellen.

### **3.3 Das Instrument der Projektfinanzierung in der Finanzkrise**

Mit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 hat sich auch der Markt für Projektfinanzierungen verändert. Eine Reihe von Kreditinstituten hat sich aus dem Projektfinanzierungsgeschäft zurückgezogen. Da die Anzahl der Banken im Projektfinanzierungsgeschäft zurückgeht, ist auch das Angebot an Projektfinanzierungen rückläufig. Dieser Trend wird dadurch verstärkt, dass die noch im Projektfinanzierungsgeschäft verbleibenden Banken geringere Finanzierungsvolumina als bisher übernehmen. Trotzdem sind insgesamt genügend Institute im Projektfinanzierungsbereich engagiert, um die Kreditnachfrage grundsätzlich für auch große Infrastrukturvorhaben bedienen zu können, wobei aber durchaus von einer Marktverengung auf der Finanzierungsseite gesprochen werden kann.

In den vergangenen Jahren war das Projektfinanzierungsgeschäft dadurch geprägt, dass eine Bank die Arrangierung einer Finanzierung übernahm und große Teile oder die gesamte Finanzierung anschließend an andere Banken weitervermittelte (Syndizierung), hierunter auch Banken, die selbst nicht als spezialisierte Projektfinanzierungsbanken tätig waren. Dieses Marktsegment der Syndizierung ist fast vollständig zum Erliegen gekommen. Daher werden die derzeitigen Projekte als sogenannte Club-Deals abgeschlossen, bei denen mehrere Banken jeweils als direkte Kreditgeber im Projekt auftreten und hierbei auch je Bank weniger Kreditvolumen übernehmen als es im Syndizierungsgeschäft üblich war.

Projektfinanzierungen für ÖPP-Projekte im Infrastrukturbereich sind aber weiterhin von einer Reihe von internationalen Banken darstellbar. Mit Hilfe der Einbindung von multilateralen Instituten wie der Europäischen Investitionsbank (EIB) sind auch größere Volumina für Großprojekte in der Verkehrsinfrastruktur finanzierbar. Zu Beginn des Jahres 2010 haben sich auch wieder die Margen im Projektfinanzierungsgeschäft stabilisiert, wenn auch auf einem insgesamt deutlich höheren Niveau als vor der Finanzkrise.

Damit hat sich das Instrument Projektfinanzierung im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten auch in der aktuellen Finanzkrise als robust und wettbewerbsfähig gezeigt.

## 4 Transparente Zuordnung von Finanzierungskosten

Mit der Realisierung von ÖPP-Projekten auf Basis einer Projektfinanzierung kann neben einer größeren Kostensicherheit und einer erhöhten Wirtschaftlichkeit der Projekte auch eine stärkere Transparenz über die Leistungserstellung erreicht werden. So wird in den vergangenen Jahren in Politik und Wissenschaft immer wieder auf die Defizite hinsichtlich Effizienz und Transparenz der traditionellen, kameralen Haushaltsfinanzierung hingewiesen. Die kamerale Haushaltsführung folgt dem Realisationsprinzip und ist damit grundsätzlich zahlungsorientiert. Damit erlaubt die kamerale Haushaltsführung keine periodengerechte Erfassung und Darstellung der Risiken sowie des Werte- und Ressourcenverbrauchs, da sie weder Abschreibungen als Maß des Werteverzehrs noch Rückstellungen für eingegangene Risiken erfassen kann. Alle in der internen und externen Rechnungslegung von Unternehmen bekannten entscheidungsorientierten Systeme wie beispielsweise eine Kosten- und Leistungsrechnung haben in der öffentlichen Hand bisher noch keine umfassende Verbreitung gefunden. So prüft der Bund derzeit die Einführung der sogenannten erweiterten Kameralistik während einzelne Länder und Kommunen bereits betriebswirtschaftliche Rechnungslegungssysteme eingeführt haben.

Aufgrund der Jährlichkeit des Haushaltes ist die Kameralistik auch nicht in der Lage, den notwendigen Finanzbedarf für einen optimalen und effizienten Bauablauf sowie zeitgerechte Erhaltungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen. So hat beispielsweise die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Kommission) schon im Jahr 2000 festgestellt, dass *„im Bereich aller drei Verkehrsträger (Straße, Schiene, Binnenwasserwege) [...] eine latente Instandhaltungskrise und [...] beträchtliche Engpässe zu konstatieren [sind]. Daraus hat die Kommission explizit den Schluss gezogen, dass die traditionelle Haushaltsfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur [...] sich als ungeeignet erwiesen [hat], die qualifizierte Erhaltung und Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur zu gewährleisten.“*<sup>162</sup> Auch der Straßenbaubericht 2007 des Bundesverkehrsministeriums weist für die Jahre 2003 und 2005 (zeitpunktbezogen) aus, dass über 40 % der Bundesstraßen lediglich eine *„eingeschränkte Gebrauchsfähigkeit“*, 23,5 % sogar eine *„stark eingeschränkte Gebrauchsfähigkeit“* aufweisen. Die Vergleichszahlen für die Bundesautobahnen waren bezogen auf 2005/2006 18,6 % bzw. 8,7 %.<sup>163</sup> Gleichzeitig hat eine Untersuchung der Forschungsanstalt für Straßen- und Verkehrswesen ergeben, dass bei den Bundesautobahnen lediglich 63 % der für die Substanzerhaltung (auf Basis des Status quo) erforderlichen Mittel eingesetzt werden. Nach Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) müssten rund 80 % der im Bundeshaushalt bereitgestellten und geplanten Investitionen für die Erhaltung eingesetzt werden, wobei diese Zahlen bei weitem nicht erreicht werden.

Die Folgen unterlassener Instandhaltung für Verkehrsinfrastrukturen führen neben einer Gefährdung der Verkehrssicherheit zu progressiv steigenden Kosten der Instandhaltungsmaßnahmen, da ggf. kostenträchtige Rekonstruktionen erfolgen müssen. Durch eine Erhöhung des Erhaltungsaufwandes kommt es schleichend zu einem Wertverlust des Vermögenswertes Verkehrsinfrastruktur. Die Folgen und der Werteverzehr der unterlassenen Erhaltung und des Investitionsstaus für Neu- und Ausbaumaßnahmen (insbesondere bei der Realisierung volkswirtschaftlicher Großprojekte wie der Hafenerweiterung bei Hamburg, der Elbquerung bei Glücksburg, dem Alaufstieg in Baden-Württemberg

---

<sup>162</sup> Vgl. Pällmann (2000), S. 27 ff.

<sup>163</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2007)

und andere) können innerhalb des kameralen Haushaltes nicht transparent sichtbar gemacht werden, da dieser nur die jährlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst und damit nur auf Liquiditätsgrößen abstellt. Dadurch haben die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung nicht die Möglichkeit, neben politischen Entscheidungsparametern auch wirtschaftliche Kriterien im Rahmen der Beschaffungs- und Bewirtschaftungsprozesse von Verkehrsinfrastruktur umfassend zu nutzen.

Hier bieten ÖPP-Modelle auf Basis einer Projektfinanzierung die Möglichkeit, größere Transparenz zu erreichen und eine verursachungsgerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauches, insbesondere der Finanzierungskosten, zu gewährleisten. So werden beispielsweise im Rahmen der Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau (dies gilt für A-Modelle ebenso wie für F-Modelle) die realisierten Projekte im Rechnungswesen des privaten Auftragnehmers abgebildet. Für diese Verkehrsinfrastrukturprojekte werden somit in der Regel Jahresabschlüsse nach HGB oder internationalem Rechnungslegungsstandard vorliegen, so dass das Projekt bilanziert und eine jährliche Gewinn- und Verlustrechnung aufgestellt werden kann. Damit kann auch der jährliche Werteverzehr und damit der zeitpunktbezogene Vermögenswert des Projektes (in diesem Falle des Sachanlagengutes) abgebildet werden, da in der Regel in der Gewinn- und Verlustrechnung des privaten Konzessionsnehmers Abschreibungen angesetzt werden (wobei es hierbei unerheblich ist, ob diese Abschreibung auf die aktivierte Konzession oder auf die erstellten Sachanlagen gebildet wird). Abschreibungen bilden den jährlichen Werteverzehr des Anlagegutes ab und sind somit Ausdruck von kalkulatorischen Kosten. Als kalkulatorische Kosten bleiben die ausgewiesenen Abschreibungen in dem betreffenden Wirtschaftsjahr in der Projektgesellschaft erhalten und fließen anders als die pagatorischen Kosten nicht ab. Abschreibungen erfüllen also bei diesen Verkehrsprojekten eine Refinanzierungsfunktion, da sie bewirken, dass Mittel zur Tilgung der für das Anlagegut bereits aufgenommenen Kredite zur Verfügung stehen. Damit erfolgt eine jährliche transparente Darstellung des durch die Nutzung des Projektes verursachten Vermögensverzehrs im externen Rechnungswesen des privaten Auftragnehmers. Gleichzeitig wird der dem Vorhaben zuzurechnende effektive Zinsaufwand für Fremdkapital ebenfalls transparent in der Gewinn- und Verlustrechnung des Konzessionsnehmers abgebildet. Sowohl der finanzwirtschaftliche wie auch der realwirtschaftliche Ressourcenverbrauch des Projektes können Jahr für Jahr abschließend und transparent erfasst werden. Baukosten, Betriebskosten, Unterhaltungskosten und Finanzierungskosten sind somit projektbezogen verfügbar und vergleichbar, auch wenn die Jahresabschlüsse keinen Rückschluss auf die Kalkulation der privaten Betreiber ermöglichen.

Anders als im Bereich der Haushaltsfinanzierung stehen am Ende der Konzessionslaufzeit von ÖPP-Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur bei regelmäßigem Verlauf keine Fremdmittel mehr aus. Im Zeitpunkt der Beendigung der Konzessionslaufzeit ist die hierfür aktivierte Konzession bzw. die aktivierte Sachanlage abgeschrieben, so dass die zur Finanzierung der Anschaffungs- und Herstellungskosten aufgenommenen Fremdmittel vollständig zurückgeführt sind. Auch der für das Fremdkapital abgeflossene Zinsaufwand ist vollständig erbracht. Damit werden die Vorteile aus der Nutzung einer Verkehrsinfrastruktur und der damit verbundenen Lasten aus der Finanzierung bilanziell zum gleichen Zeitpunkt berücksichtigt und die Lasten der Nutzung nicht auf spätere Generationen verlagert, wenn das Investitionsgut schon aufgebraucht ist. Dies entspricht in nahezu idealtypischer Weise dem aus Artikel 115 Absatz 1 GG folgendem Gebot, nach dem bei der

Aufnahme von Krediten sowohl Zukunftslasten wie auch Zukunftschancen zu berücksichtigen sind.<sup>164</sup> Die dahinter stehende finanzwirtschaftliche Idee ist das „Pay as you use“.

Im Gegensatz dazu wird der finanzwirtschaftliche Ressourcenverbrauch eines konventionellen Projektes nicht einheitlich durch den kameralen Haushalt erfasst. So erfolgt bei der Finanzierung konventioneller Projekte eine Zuordnung der investiven Ausgaben dem Einzelhaushalt Verkehr, während die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Investitions- und sonstigen Leistungen regelmäßig als Teil der gesamten staatlichen Kreditaufnahme verbucht wird und somit dem Projekt nicht zuzuordnen ist.

## 5 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Übertragung der Finanzierung als Teil des betrieblichen und investitionsbedingten Wertschöpfungsprozesses auf private Auftragnehmer bei ÖPP-Projekten im Rahmen einer Projektfinanzierung zu wirtschaftlich kostenoptimalen Ergebnissen führen kann. Durch den Einsatz der Projektfinanzierung werden sämtliche Projektrisiken sichtbar und in ihrem Ausmaß monetär bewertet, sofern dieses auf denjenigen Akteur übertragen wird, der die Risiken am besten steuern und tragen kann.

ÖPP-Projekte können auf Basis einer Projektfinanzierung auch den Aussagewert der rein kameralistischen Buchführungssysteme erhöhen. Durch die Buchführung des Privaten wird der von der Projektstrecke veranlasste Ressourcenverbrauch mit Ausnahme der Vorleistungen der Straßenbauverwaltung, welche ihrerseits nicht aktiviert werden, erfasst und einheitlich abgebildet. Neben den Anreizwirkungen der Projektfinanzierung schafft mithin diese Finanzierungsform auch einen erheblichen Beitrag für eine verursachungsgerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs und sorgt für mehr Transparenz im Bereich der Beschaffung und Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur.

---

<sup>164</sup> Die neue Fassung des Art. 115 GG Abs. 2 Satz 2 i.d.F vom 29.7.2009 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)) (BGBl. I S. 2248) entkoppelt eine zulässige Kreditaufnahme von der Festlegung auf den haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff. Der Grundgedanke der Berücksichtigung von Zukunftslasten und –chancen ist sowohl in der alten als auch in der neuen Fassung des Art. 115 GG verankert.

**Literaturhinweise****BMVBS (2010)**

BMVBS: Artikel auf der Homepage: <http://www.bmvbs.de/Verkehr/1430/Strasse.htm>, abgerufen am 01.02.2010.

**BMVBS (2009)**

BMVBS: Präsentation des BMVBS auf dem Infoday zu ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau am 20.03.2009 in Berlin. Vortrag von MDirig Dr.-Ing. Stefan Krause, UL S2, [http://www.vifg.de/de/ueber\\_uns/aktuelles/downloads/2009-03-20-Infotag-Dr.-Krause.pdf](http://www.vifg.de/de/ueber_uns/aktuelles/downloads/2009-03-20-Infotag-Dr.-Krause.pdf) abgerufen am 01.02.2010.

**BMVBS (2008)**

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Verkehr in Zahlen 2008/2009, 37. Jahrgang, DVV Media Group GmbH, Hamburg, 2008.

**BMVBW (2003)**

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen: PPP im öffentlichen Hochbau, Band 1, Leitfaden. Berlin, 2003.

**Deutscher Bundestag (2007)**

Unterrichtung durch die Bundesregierung; Straßenbaubericht 2007; Drucksache 16/7394; Berlin 2007.

**Eppinger/Käsewieter/Miksch (2008)**

Eppinger, F. / Käsewieter, H.-W. / Miksch, J.: Die Bedeutung der Finanzierung innerhalb eines PPP Projektes. In: Meyer-Hofmann, B. / Riemenschneider, F. / Weihrauch, O. (Hrsg.): Public Private Partnership – Gestaltung von Leistungsbeschreibungen, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen. Carl Heymanns Verlag, München, 2008.

**Rose (1999)**

Rose, H.: Die Vorteile der Projektfinanzierung. In: Adams, G. / Kuhnke, F. / Niel, R. / Mues, B. (Hrsg.): Mastering Finance. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1999.

**Weber/Alfen (2009)**

Weber, B. / Alfen, H.-W.: Infrastrukturinvestitionen – Projektfinanzierung und PPP. Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierungen. bank-verlag medien, Köln, 2009.

**Weber/Alfen/Maser (2006)**

Weber, B. / Alfen, H.-W. / Maser, S.: Projektfinanzierung und PPP. Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierungen. bank-verlag köln, Köln, 2006.

*Vorgeschlagene Zitierweise:*

Böger, Torsten: Die Bedeutung der Finanzierung bei ÖPP-Projekten im Bereich der öffentlichen Straßenverkehrsinfrastruktur. In: Die wirtschaftliche Seite des Bauens - Festschrift zum 60. Geburtstag von Rainer Wanninger. Schriftenreihe des IBB. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb (2010), Heft 50, S. 81-98