https://doi.org/10.1007/BF03183906

Christian Langhagen-Rohrbach

Verkehrsinfrastruktur und Public-Private-Partnership

1 Einleitung

Der Begriff Public-Private-Partnership (PPP, auch ÖPP für „Öffentlich-private Partnerschaft") ist spätestens seit den 1990er Jahren bekannt. Inhaltlich hat er seitdem eine deutliche Erweiterung erfahren, so dass hier zunächst die Entwicklung von PPP aufgezeigt werden soll. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die jüngere Verwendung von PPP als Finanzierungsinstrument, mit Schwerpunkt auf dem Anwendungsbereich Verkehrsinfrastruktur. In diesem Sinne werden anschließend wesentliche Merkmale von PPP als Finanzierungsinstrument vorgestellt, bevor mögliche Umsetzungsmodelle dargelegt werden. Es folgen aktuelle Beispiele aus den Bereichen Straßen und Schiene, bevor PPP für Verkehrsinfrastruktur einer kritischen Bewertung unterzogen wird.

2 Entwicklungsphasen von PPP

In der Frühphase etwa zu Beginn der 1990er Jahre wurde der Begriff PPP vor allem in der Stadtentwicklung für verschiedene Kooperationsmodelle zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft verwendet (vgl. z. B. Heinz 1993, 2005). Zu den Erfolgschancen entsprechender Organisationsformen wurden zahlreiche Forschungen durchgeführt, die meist versuchten, die kritischen Erfolgsfaktoren einzelner oder verschiedener Projekte zu identifizieren. Bezeichnend ist, dass bei diesen frühen PPPs die Umsetzung von konkreten Konzepten im Vordergrund stand, z. B. die Entwicklung einer Brachfläche, so dass diese Partnerschaften maximal mittelfristig angelegt waren. Solche Projekte mit dem Ziel einer Objekt- oder Flächenentwicklung werden nach wie vor realisiert, sind aber im Weiteren kein Gegenstand der Betrachtung.

Etwa seit der Jahrtausendwende ist PPP verstärkt in der deutschen Öffentlichkeit wahrnehmbar, so dass von einer zweiten Entwicklungsphase gesprochen werden kann: Zahlreiche Gebietskörperschaften versuchen in Zeiten knapper Kassen, mittels PPP die Versorgung der Bevölkerung mit verschiedenen Leistungen sicherzustellen. Besonders häufig sind Projekte aus dem Bereich der Gesundheitsversorgung (Krankenhäuser) und der Bildung (Schulen) oder allgemeiner aus dem Management öffentlicher Immobilien (Stadien, Rathäuser oder Verwaltungsgebäude, Sporthallen etc.). Wesentlicher Unterschied zu den PPPs der ersten Phase ist die Langfristigkeit der Projekte sowie die Reduzierung des Instruments auf die finanziellen Aspekte durch den öffentlichen Teil der Partnerschaft, wobei das Aufgabenspektrum der Privaten größer wird.

Etwa ab 2003/2004 kann der Beginn einer dritten Phase der Entwicklung von PPP angezeigt werden. Zum einen steigt die Akzeptanz von PPP bei der öffentlichen Hand deutlich an und nimmt die Zahl der realisierten Projekte deutlich zu, wie im Rahmen einer Studie im Auftrag der „PPP Task Force des BMVBW"[1] festgestellt wurde (Difu 2005). Hierin befragte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) alle deutschen Kommunen (>10 000 Ew.), alle Landkreise, die Länder und den Bund in Bezug auf ihre PPP-Aktivitäten. Rund ein Viertel aller Kommunen ist bereits in PPP engagiert oder plant ein solches Engagement (Difu 2005, S. 35). In den Ländern sieht es ähnlich aus (Difu 2005, S. 24), zumal einige Länder – z. B. Nordrhein-Westfalen und Hessen – eigene „Task Forces" zur Beförderung des Themas eingerichtet haben.

Zum anderen treten in der dritten Phase neue Bereiche der Kooperation in den Vordergrund: Auch Verkehrsinfrastruktur – Straßen jeder Art, Brücken, Tunnel, Bahnlinien u. ä. – rückt nun verstärkt ins Blickfeld. Dies ist insofern erstaunlich, als bereits zu Beginn der 1990er Jahre Rechtsgrundlagen für die Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen als PPPs geschaffen wurden, ohne dass es zu einer Umsetzung von Projekten gekommen wäre (ein Beispiel dafür ist das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, das in seiner ersten Fassung auf das Jahr 1994 datiert). In der Debatte geht es heute vor allem um die Finanzierung des Aus- oder Neubaus von Fernstraßenabschnitten, den Bau einzelner Straßen (z. B. von Ortsumgehungen) oder um die Übertragung von Leistungen in ganzen Netzen (z. B. den Kreisstraßen eines Landkreises). Da die dritte Phase noch vergleichsweise jung ist, wird sie derzeit noch stark von der Angebotsseite dominiert: Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien, Finanzinvestoren sowie eigens gegründete Tochterunternehmen von Immobilien- oder

Baukonzernen versuchen, die Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken und auf dessen Relevanz hinzuweisen. Bisweilen entsteht so der Eindruck, PPPs seien ein Allheilmittel, mit dem jede Infrastruktur sofort in hoher Qualität und zu geringen Kosten für die öffentliche Hand realisiert werden könnte.

Der Grund für den Bedeutungsgewinn, den PPP in den letzten Jahren erfahren hat, liegt vor allem in fehlenden öffentlichen Geldern. So war und ist bspw. der Bundesfernstraßenbau chronisch unterfinanziert und es scheint ein Ausweichen auf alternative Finanzierungsmöglichkeiten somit unausweichlich. Der Handlungsbedarf erscheint umso dringender, wenn man berücksichtigt, dass die Kosten für Erhaltungsmaßnahmen bei einer schlecht gepflegten Infrastruktur weit höher liegen als die Kosten, die für einen termingerechten Unterhalt aufgebracht werden müssen – heute eingesparte Mittel müssen in Zukunft in erheblichem größerem Umfang eingesetzt werden, um „kaputt gesparte" Infrastruktureinrichtungen zu erhalten bzw. ersetzen (vgl. Tegner 2006, S. 17). Gerade deswegen bieten sich PPPs an, da sie sowohl die Erstellung als auch die dauerhafte Unterhaltung einer Infrastruktur abdecken.

3 Lebenszyklusbetrachtung als Vorteil

Wesentliches Merkmal von PPP als Finanzierungsinstrument ist die Tatsache, dass die Objekte langfristig über ihren gesamten Lebenszyklus betrachtet werden. Dies müsste kein Vorteil privater Akteure sein, doch behindern häufig das Haushaltsrecht bzw. die Verwaltungsabläufe diese Sichtweise bei öffentlichen Einrichtungen. Der Lebenszyklus umfasst die folgenden Abschnitte (vgl. Difu 2005,S. 13):

- Planung
- Finanzierung
- Bau/Realisierung
- Betrieb
- Verwertung.

Die Untersuchung des Difu zur Verbreitung von PPP bei den Kommunen stellte fest, dass die einzelnen Abschnitte bislang unterschiedlich stark Eingang in die Projekte gefunden haben. Die Verwertungsphase wird von Bund, Ländern und Gemeinden noch gleichermaßen selten berücksichtigt – statt dessen liegt das Hauptaugenmerk auf den Abschnitten Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb (vgl. Difu 2005, S. 28, 48).

4 Anreize zur Realisierung von PPP

Einen großen Anreiz zur Realisierung von PPP schaffen einerseits die Entlastung der öffentlichen Haushalte, wenn die Finanzierung von Privaten übernommen wird, und andererseits die Effizienzgewinne von bis zu 25 %, die für zahlreiche Projekte – auch im Bereich der Verkehrsinfrastruktur – für die Gesamtlaufzeit angegeben werden (vgl. z. B. Alfen et al. 2004, S. 23; Deutsches Verkehrsforum 2006, S. 1; Bayr. Kommunaler Prüfungsverband 2006, S. 2, Tegner 2006, S. 19). Diese Kostenreduktion wird vor allem durch die langfristige und phasenübergreifende Betrachtung in PPP-Projekten mit Zeithorizonten von 20 oder mehr Jahren möglich. Die Einsparungen können dabei vor allem durch folgende Effekte und Vorteile erzielt werden:

- Die Lebenszyklusbetrachtung ermöglicht es, bereits bei der Erstellung des Bauwerks Materialien zu wählen, die die vereinbarten Qualitätsstandards über den gesamten Lebenszyklus garantieren (optimierte Instandhaltungsstrategie; vgl. Mietzsch 2006, S. 180). Die Qualitätsstandards kann die öffentliche Hand frei wählen. Durch die Freiheit, die Art der Realisierung selbst wählen zu können, hat der private Partner einen eigenen – auch finanziellen – Spielraum (vgl. Tegner/Wachinger 2006a, S. 7).
- PPPs enthalten Wettbewerbselemente (Ausschreibung), die kostendämpfend wirken können – vor allem dann, wenn nicht einzelne Leistungen, sondern Leistungspakete bezogen auf mehrere Elemente des Lebenszyklusses ausgeschrieben werden.
- Im Gegensatz zur öffentlichen Hand, die ihre Mittel in den jeweiligen Jahreshaushalten einplanen muss, kann der private Investor flexibler bei notwendigen Arbeiten reagieren. So können Maßnahmen vorgezogen werden, um eine „nachholende Unterhaltung" zu vermeiden (vgl. Tegner 2006, S. 19).
- Die öffentliche Hand kann Risiken an den Privaten übertragen. Dieser Risikotransfer ist immer dann positiv zu bewerten, wenn jede Seite das Risiko trägt, das sie wirtschaftlich am besten beherrscht (vgl. Tegner/Wachinger 2006a, S. 7–8).
- Die Vergütung kann leistungsbezogen erfolgen: Wird eine Leistung schlecht erbracht, drohen dem privaten Dienstleister Abzüge. Dies soll ein Anreiz sein, die vereinbarten Service-Levels tatsächlich zu erbringen (vgl. Tegner/Wachinger 2006a, S. 8).

5 Umsetzungsmodelle

Die praktische Umsetzung von PPP-Modellen zur Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten wird durch umfangreiche Vertragswerke zwischen der öffentlichen Hand und dem privatwirtschaftlichen Teil der Partnerschaft geregelt. Dieser Vertrag muss für die öffentliche Hand die Gewähr bieten, dass sie ihrer Aufgabe gerecht wird und muss gleichzeitig für die private Seite genug Spielräume bieten, damit sich die Partnerschaft finanziell rechnet. Organisatorische Partnerschaften in Form von Projektgesellschaften, wie sie im Bereich der Stadtentwicklung vergleichsweise üblich sind, sind bei Infrastrukturprojekten eine Ausnahme. Grundsätzlich kommen folgende Partnerschaftsmodelle in Frage (zu den verschiedenen PPP-Modell vgl. ausführlich Price-Waterhouse Coopers et al. 2003, S. 36):

- *Inhaber-/Betreibermodell*

Der Bau und Betrieb, ggf. die Finanzierung eines Objekts werden hier an den privaten Partner vergeben. Die öffentliche Hand als Auftraggeber erhält ein Nutzungsrecht, wobei das Objekt dem Investor gehört. Während der Vertragslaufzeit liegt das Betriebsrisiko beim privaten Partner, und bei Vertragsablauf entscheidet die öffentliche Hand, wie sie mit dem Objekt verfahren möchte. Wird bei Vertragsabschluss vereinbart, dass das Objekt bei Vertragsende auf den Auftraggeber übergeht, so spricht man von einem *Erwerbermodell.*

- *Konzessionsmodell*

Hierbei verpflichtet sich ein Dienstleister, eine bestimmte Leistung über einen vordefinierten Zeitraum zu erbringen. Die Refinanzierung erfolgt ganz oder teilweise über Nutzungsentgelte. In Bezug auf den deutschen Autobahnbau wird hier vom sog. *F-Modell* gesprochen, wenn der Betreiber für die Nutzung „seines" Straßenabschnitts eine Gebühr erhebt (z. B. Herrentunnel in Lübeck). Beim sog. *A-Modell*[2] hingegen erhält der Konzessionär die Einnahmen aus der Lkw-Maut, die auf dem betreffenden Abschnitt erwirtschaftet werden, sowie eine Anschubfinanzierung. Beide Modelle eignen sich also nur für Streckenabschnitte mit hinreichendem Verkehrsaufkommen. In Bezug auf das A- und das F-Modell wird deutlich, warum bei PPP im Straßenbau häufig ein Bezug zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur hergestellt wird. So hat die Mautgesellschaft des Bundes, die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG), ein eigenes Kompetenzzentrum „PPP" eingerichtet (VIFG 2006).

- *Funktionsbauverträge*

Ein Sonderfall sind sog. Funktionsbauverträge, bei denen die Finanzierung zu hundert Prozent aus den öffentlichen Haushalten, jedoch über einen längeren Zeitraum erfolgt. Im Gegensatz zu herkömmlichen Verträgen, bei denen die Erstellung eines Bauwerks Vertragsgegenstand ist, steht bei Funktionsbauverträgen die Gewährleistung einer bestimmten Bauwerksfunktion über einen definierten Zeitraum im Vordergrund. Beispiel eines solchen Finanzierungsmodells ist die Ortsumfahrung Miltenberg (vgl. Biller/Schmidt 2006). Funktionsbauverträge können zudem um eine private Vorfinanzierung erweitert werden. Sie rücken dann in die Nähe der sog. *Verfügbarkeitsmodelle,* bei denen der Unternehmer die Verfügbarkeit des Bauwerks mit einem definierten Qualitätsstandard über die Vertragslaufzeit garantiert und dafür entsprechende Verfügbarkeits- oder Erhaltungsentgelte erhält (vgl. Tegner/Wachinger 2006b, S. 29). Eine frühe Form eines reinen *Vorfinanzierungsmodells* ist das seit 1992 in Rheinland-Pfalz erprobte sog. Mogendorfer Modell – Vorteil ist, dass die öffentliche Hand Kreditnehmer ist und deutlich günstigere Konditionen erhält (im Gegensatz zum „Bund-Modell", bei dem der Bauunternehmer bis zur Übergabe des Objekts die Finanzierung als Kreditnehmer übernimmt. Nach der Objektübergabe steigt die öffentliche Hand als Auftraggeber in die Finanzierung ein).

6 PPP im Straßenbau – aktuelle Projektbeispiele

Derzeit werden verschiedene Projekte mit Pilotcharakter in einigen Bundesländern diskutiert bzw. durchgeführt:

- In Bayern werden zwei Staatsstraßen (Ortsumgehung Miltenberg, Flughafentangente Ost bei Erding) als PPPs realisiert. Bei beiden Projekten handelt es sich um einen Funktionsbauvertrag, wobei die bauliche Erhaltung in einem gesonderten Vertrag geregelt ist (vgl. Bayr. Oberster Rechnungshof 2006, S. 54 bzw. Biller/Schmidt 2006, S. 12).
- Ebenfalls in Bayern wird der sechsstreifige Ausbau der A8 Ulm–München als PPP abgewickelt (rd. 52 km). Es handelt sich dabei um ein Konzessionsmodell, und zwar eines der ersten A-Modelle (BMVBS/BSMI 2007).
- Im Landkreis Lippe (Nordrhein-Westfalen) hat der Kreistag auf der Basis von zwei Machbarkeitsstudien entschieden, die für den Erhalt, Unterhalt und Betrieb der Kreisstraßen nötigen Aufgaben auszuschreiben und für 20 Jahre zu vergeben. In den

Leistungen sollen sowohl fällige Sanierungen im Bestand als auch bereits im Straßenbauprogramm vorgesehene Neubauten enthalten sein. Als Organisationsform sollen ein Zweckverband oder eine GmbH gegründet werden, so dass hier PPP sowohl zur Finanzierung (Betreibermodell) als auch zur Projektorganisation verwendet wird.

- Die Stadt Harsewinkel hat den Bau und Betrieb einer Entlastungsstraße (ca. 1 km) nach einer europaweiten Ausschreibung gegen eine jährliche Zahlung für 30 Jahre an eine hessische Baufirma vergeben. Bei diesem Betreibermodell (s. o.) dürfte es sich um das erste Projekt handeln, das auf kommunaler Ebene realisiert wird und bei dem Fördergelder aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) verwendet werden, das die Infrastrukturförderung durch den Bund regelt (Stadt Harsewinkel 2007).

In Deutschland gibt es bis dato kein PPP-Projekt, bei dem die Vergabe von Leistungen des gesamten kommunalen Straßennetzes diskutiert worden wäre. Als Beispiel aus dem europäischen Ausland wird die Vergabe der Straßenerhaltung und des Betriebs (inkl. Erneuerung von Straßenbeleuchtung und Ampelanlagen) durch den Portsmouth City Council beschrieben. Dieser vergab die genannten Leistungen für insgesamt 420 km Straßennetz für 25 Jahre an eine Betreibergesellschaft unter privater Beteiligung bei einem Gesamtauftragsvolumen von 500 Mio. £, die über einen monatlichen Pauschalbetrag und eine Schattenmaut geleistet werden (bei einer Schattenmaut zahlt die öffentliche Hand in Abhängigkeit von der Verkehrsbelastung eine Nutzungsgebühr – sie wird nicht von den eigentlichen Straßenbenutzern erhoben). Werden die festgelegten Leistungen nicht oder unzureichend erbracht, droht der Gesellschaft die Kürzung dieser Beträge (Tegner 2006, S. 17).

7 Schieneninfrastruktur und PPP

Im Bereich Schienenverkehr sind die Überlegungen in Deutschland noch nicht so weit gediehen wie im Bereich Straßenbau. International gibt es allerdings einige Projekte, die Impulse geben könnten, z. B. den Alameda-Corridor, eine Güterverkehrsstrecke südlich von Los Angeles (vgl. Böttger 2006b, S. 11) oder die Strecke Alice Springs – Darwin in Australien (vgl. Böttger 2006a, S. 16). Auch im europäischen Ausland gibt es zahlreiche Erfahrungen, v. a. in Großbritannien, wo PPP-Lösungen zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur mit die längste Tradition haben. Andere Nationen haben nachgezogen, z. B. Spanien, wo neue Hochgeschwindigkeitslinien der Bahn und Metronetze als PPPs entwickelt wurden. Weitere Beispiele in Europa sind z. B. die Hochgeschwindigkeitsstrecke HSL Zuid in den Niederlanden oder eine weitere Hochgeschwindigkeitsstrecke an der spanisch-französischen Grenze (Perpignan – Figueras). Die Investitionssummen beider Projekte liegen je über 1 Mrd. €, so dass die Ersparnisse im zwei- bis dreistelligen Millionenbereich liegen können – diese Summen können anderweitig produktiv eingesetzt werden (vgl. PSPC 2005). In Deutschland gibt es im Bereich solcher Großprojekte für die Schienen keine Erfahrungen mit PPP – wohl aber gibt es Erfahrungen mit einigen Streckenreaktivierungen, bei denen im Vergleich zur konventionellen Bauweise sogar Einsparungen von rd. 50% realisiert werden konnten (vgl. Tegner/Wachinger 2006a, S. 19–21).

Für das deutsche Schienennetz haben Tegner/Wachinger (2006a) verschiedene Szenarien zum breiteren Einsatz von PPP untersucht – das Spektrum reicht vom Neubau bzw. der Reaktivierung einer Strecke über die Modernisierung eines Regionalnetzes, ein „PPP-light"-Modell (Bau einer Strecke im Auftrag der DB durch einen Investor unter Verwendung von Fördermitteln) bis hin zu einem sog. Ausbaumodell (Ausbau und Betrieb einer Strecke durch einen Investor). Gerade am Beispiel des Ausbaumodells zeigen die Autoren (S. 12), dass der Anteil der Fördermittel in der Finanzierung bei einem solchen Modell von 85 bis 90 % auf ca. 40 bis 60 % reduziert werden kann. Dadurch können die Fördermittel effizienter eingesetzt werden. Hingegen kann die Regionalnetzvariante durch niedrigere Trassenpreise dazu beitragen, dass eine schnellere Reinvestition der frei werdenden Mittel erfolgen kann (z. B. zur Anlagenmodernisierung), so dass die Attraktivität des ÖPNV auf diese Weise gesteigert werden könnte (Tegner/Wachinger 2006b, S. 27).

Zudem kann das Verkehrsrisiko bei Schienenstrecken als gering angesehen werden, denn durch entsprechende Bestellzusagen der Eisenbahnunternehmen kann eine zur Finanzierung der Maßnahme hinreichende Nutzung als Realisierungsvoraussetzung verwendet werden. Selbst bei der Übertragung des Betriebsrisikos können immer noch positive Effekte erzielt werden: In einer Beispielrechnung haben Tegner/Wachinger (2006b, S. 35–42) errechnet, dass die Baukostenzuschüsse bei einem solchen Projekt erheblich reduziert werden könnten. Im Szenario wurde eine grenzüberschreitende Trasse zugrunde gelegt, auf der hauptsächlich Güterverkehr abgewickelt werden soll (hohes Risiko) und die nur in einigen Teilbereichen durch ÖPNV genutzt werden würde (geringes Risiko).

8 Risiken in PPP-Projekten

Alle hier dargestellten Modelle für PPP bei der Erstellung von Schieneninfrastruktur bieten Effizienzgewinne in unterschiedlicher Höhe; die Realisierung von Straßenverkehrsinfrastruktur ist für den Betreiber – vor allem bei der Finanzierung aus Mauteinnahmen – mit einem deutlich größeren finanziellen Risiko behaftet. Dies zeigen z. B. die Konzessionsverlängerung bei der Warnowquerung in Rostock von 30 auf 50 Jahre und die dort erfolgte Mauterhöhung, da der zunächst festgelegte Zeitraum die Finanzierung wegen des vergleichsweise niedrigen Verkehrsaufkommens nicht hätte sicherstellen können (vgl. Verkehrsrundschau.de 2006). Beim Herrentunnel (Lübeck) scheint eine ähnliche Entwicklung absehbar.

Gerade wegen der langen Laufzeiten ist auch eine realitätsnahe Berechnung der Kosten für die konventionelle Realisierung im Vergleich zu PPP schwierig, so dass hinter den berechneten Effizienzgewinnen stets eine gewisse Restunsicherheit steckt. Am Beispiel von zwei PPP-Pilotprojekten in Bayern hat der Bayerische Oberste Rechnungshof (2006, S. 53–62) nachgewiesen, dass bei der Berechnung der Kosten für den konventionellen Unterhalt der betroffenen Staatsstraßen Qualitätsstandards angenommen wurden, die in der Praxis unrealistisch sind. Bei der Berechnung der Projektkosten in herkömmlicher Bau- bzw. Finanzierungsweise und den PPP-Kostenanalysen wurde mit unterschiedlichen Kalkulationen gearbeitet, so dass sich Kostenvorteile für die Realisierung als PPP ergaben. Zudem weichen die tatsächlich verwendeten Qualitätsstandards im Straßenbau bzw. -erhalt erheblich von den in den Projektverträgen definierten Service-Level-Agreements mit den privaten Investoren ab. Der Rechnungshof kommt daher zu dem Schluss, dass sich bei Verwendung gleicher Standards für beide Realisierungsarten ein Kostenvorteil für die herkömmliche Durchführung von Bau und Erhaltung ergeben hätte – damit wäre eine Entscheidung für PPP in den genannten Fällen eigentlich nicht zu rechtfertigen gewesen.

Als genereller Vorteil für die Umsetzung von PPP hat sich im internationalen Vergleich ein klarer Rechtsrahmen herausgestellt. In Deutschland wird derzeit ein „PPP-Vereinfachungsgesetz" (ÖPP-Beschleunigungsgesetz II) erarbeitet (vgl. Milz 2006, S. 15), mit dem ein weiterer Schritt in Richtung eines einfacheren Rechtsrahmens zur Realisierung von PPP geschaffen werden soll. Regelungsbedarf besteht insbesondere in Zusammenhang mit der Risikoverteilung zwischen den beteiligten Akteuren, da wegen der zu hohen Risikoprämie durch die zu hohe Risikoübertragung auf die Privatwirtschaft keine Effizienzgewinne mehr zu erzielen wären (vgl. Bente 2006, S. 13) – andererseits wäre eine Übertragung eines zu hohen Risikos ggf. formal nicht zulässig und würde ein PPP aus juristischer Sicht gefährden (vgl. Knütel 2006). Ein weiteres Problemfeld ist die rechtlich einwandfreie Integration vorhandener Förderkulissen (z. B. GVFG-Mittel) in PPP-Projekte.

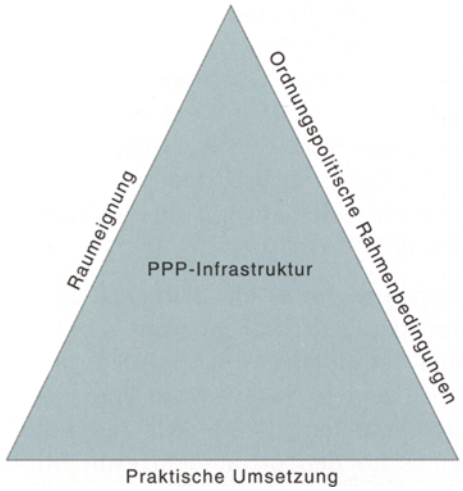
Gerade wenn es um die Vergabe von Leistungen auf vollständigen Straßennetzen geht, spielen neben Fragen der Finanzierung und den juristischen Aspekten auch andere Sachverhalte eine Rolle: Grundsätzlich funktionieren PPP-Modelle nur dann, wenn sie mit einer für den privaten Investor hinreichenden Renditeerwartung verknüpft werden können. Mietzsch (2006, S. 182) verweist deswegen z. B. darauf, dass PPP-Projekte „demographiefest" sein müssten, da mit einer alternden Gesellschaft auch veränderte Anforderungen an Mobilität und an den Straßenbau verknüpft sind. Die von Mietzsch gemachte Anmerkung in Bezug auf sich reduzierende Verkehrsleistungen kann dabei nach den vorliegenden Vorausberechnungen nur teilweise als Argument gelten, da sie lediglich ein regionales Phänomen sein dürfte (vgl. dazu die Szenarien in Oeltze et al. 2007) und nach wie vor von steigendem Güterverkehr auszugehen ist. Es ist aber zu bedenken, dass der demographische Wandel nicht nur mit einem Rückgang der Bevölkerungszahl verbunden ist, sondern auch mit strukturellen Veränderungen. So erfordert z. B. der steigende Anteil älterer Menschen auch eine angepasste Infrastruktur und werden verschiedentlich – teure! – Umbauten (z. B. verlängerte Ampelschaltungen, abgesenkte Bordsteine) nötig sein, um vorhandene Bauwerke altengerecht umzubauen. Auch diese Zusatzkosten müssen bei Projektlaufzeiten von bis zu 30 Jahren berücksichtigt werden.

Dieses Problem ist bei Gemeindestraßen noch gravierender, da hier neben dem motorisierten Verkehr mit Fußgängern und Radfahrern weitere Nutzergruppen hinzukommen. Gerade für diese Zielgruppen dürften die genannten Umbauten von besonderem Interesse sein.

9 Fazit: PPP als Allheilmittel?

PPPs können eine Möglichkeit sein, Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand bei der Erstellung von Infrastruktur zu lösen. Dabei bedeutet PPP jedoch nicht, dass „ohne Geld" neue Infrastruktur errichtet werden kann. In jedem der Modelle ist die öffentliche Hand nach wie vor für die Finanzierung zuständig, wobei

PPP-Dreieck



Quelle: Voigt 2006, S. 5

sich Art, Dauer und Umfang des finanziellen Engagements von der klassischen Finanzierung unterscheiden. Entscheidend ist allerdings, dass PPP dazu beitragen kann, eine Leistung bei gleicher Qualität günstiger und früher zu erhalten. Dieser Vorteil wird durch die Lebenszyklusbetrachtung und den flexibleren Mitteleinsatz der privaten Seite erreicht.

PPP-Projekte benötigen jedoch bereits in der Konzeptphase eine genaue Prüfung ihrer Erfolgsaussichten. Voigt (2006, S. 6–7) schlägt dazu das „PPP-Dreieck" als eine Möglichkeit vor, mit deren Hilfe geprüft werden kann, ob es lohnend ist, ein Verkehrsinfrastrukturprojekt als PPP zu entwickeln (vgl. Abb. oben):

- *Raumeignung*: Hier geht es insbesondere darum, das erwartete Verkehrsaufkommen richtig einzuschätzen, da dieses die Hauptgrundlage der zu erwartenden Vergütung und damit die Haupteinnahmequelle zur Refinanzierung der Maßnahme bzw. zur Realisierung der erwarteten Rendite darstellt. Wesentlich für PPP-Projekte sind somit ausgereifte Prognose- und Szenario-Techniken, um abschätzen zu können, welche Streckenabschnitte sich für die Beteiligung privater Investoren eignen. Zu dieser Überprüfung gehört auch, die Kosten für konventionelle Projekte und PPP ehrlich miteinander zu vergleichen und tatsächlich von realistischen Anforderungen für beide Umsetzungsmöglichkeiten auszugehen.
- *Ordnungspolitische Rahmenbedingungen*: Vor allem soll die öffentliche Hand der privatwirtschaftlichen Seite angemessene Freiräume lassen, da nur so sichergestellt werden kann, dass die privaten Akteure die Vorteile der Lebenszyklusbetrachtung insgesamt ausschöpfen können – in finanzieller Hinsicht bedeutet dies letztlich auch einen Vorteil für die öffentliche Hand.
- *Praktische Umsetzung*: Die Umsetzung muss „handwerklich" einwandfrei erfolgen – diese Anforderung beginnt bei der juristisch einwandfreien Formulierung der Verträge, schließt aber das Lernen aus vorangegangenen Projekten mit ein. Zudem ist darauf zu achten, dass das Projekt so weit wie möglich und so viel wie nötig entschlackt wird, damit das Verfahren an sich transparent und handhabbar bleibt. Letztlich sind auch in der praktischen Umsetzung die Anforderungen an die privatwirtschaftlichen Freiheiten zu berücksichtigen, da diese hier in einem formalen Vertrag verankert werden müssen. Zudem muss dafür gesorgt werden, dass auf allen Seiten PPP-Knowhow bei den Beteiligten vorhanden ist – ggf. schließt dies auch die Qualifizierung der Mitarbeiter mit ein.

Insofern können PPP-Projekte als alternative Finanzierungs- und Betriebsform sinnvoll sein. Ob ein konkretes Projekt als PPP allerdings wirklich günstiger zu realisieren ist, bedarf einer umfassenden Eignungsanalyse. Mit dieser steht und fällt letztlich der gesamte Projekterfolg.

Anmerkungen

(1)
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, seit 2005: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

(2)
„A-Modell" steht für Ausbaumodell, während sich die Bezeichnung „F-Modell" auf das Fernstraßenbauprivatfi-nanzierungsgesetz aus dem Jahr 1994 bezieht.

Literatur

Alfen, H.-W.; Mayrzedt, H.; Tegner, H.: PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen. Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung. – Weimar, Biberach, Berlin 2004

Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband: PPP-Infotour. – München 2006

Bayerischer Oberster Rechnungshof: Jahresbericht 2006. – München 2006

Bente, H.: PPPs – Ein Zukunftsmarkt? PPP-Infrastructure (2006) H. 1+2, S. 11–13

Biller, N.; Schmidt, U.: Das PPP-Pilotprojekt Ortsumgehung Miltenberg. Verkehr u. Umwelt (2006), H. 1, S. 11–13

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS; Bayerisches Staatsministerium des Innern: Pilotprojekt Betreibermodell – Ausbau der Autobahn A8 Ausgburg – München. – München 2007

Böttger, C.: Von Alice Springs nach Darwin. PPP-Infrastructure (2006) H. 1+2, S. 16 *(a)*

Böttger, C.: Alameda Corridor: PPP im Schienengüterverkehr der USA. PPP-Infrastructure (2006) H. 3+4, S. 11 *(b)*

Deutsches Verkehrsforum: PPP hat großes Potenzial in Deutschland (Hintergrundinformation). - Berlin 2006

Deutsches Institut für Urbanistik – Difu: Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen. – Berlin 2005

Heinz, W.: Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? – Stuttgart, Berlin 1993. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, H. 87

Heinz, W.: Public Private Partnership. – In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 2005, S. 824–829

Knütel, C.: Bei vielen PPP-Projekten ist die Risikoverteilung rechtswidrig. FAZ vom 30.06.2006

Mietzsch, O.: Kommunale Verkehrsfinanzierung vor neuen Herausforderungen: ein Werkstattbericht aus der Praxis. Verkehr u. Technik (2006) H. 5, S. 177–182

Milz, K.: ÖPP-Modell im Schienenverkehr: Europa unterschiedlich weit. PPP-Infrastructure (2006) H. 3+4, S. 14–15

Oeltze, S.; Bracher, T.; Dreger, S.; Eichmann, V.; Heller, J.; Lohse, D.; Ludwig, U.; Schwarzlose, I.; Wauer, S., Zimmermann, E.: Mobilität 2050. Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050. – Berlin 2007. = Edition Difu, Bd. 1

PriceWaterhouseCoopers; Freshfields Bruckhaus Deringer; VBD; Bauhaus-Universität Weimar; Creative Concept: PPP im öffentlichen Hochbau. Band I: Leitfaden. – o. O. 2003

PSPC-Public Sector Participation Consult: Public Private Partnership (PPP): Unverzichtbarer Baustein für moderne und bezahlbare Schieneninfrastruktur in Deutschland. – Zwölf Thesen. - Berlin 2005

Stadt Harsewinkel: Baubeginn im Februar (2007; http://www2.harsewinkel.de/homepage/sp_auto_148418.cfm?_self; 15.01.07)

Tegner, H; Wachinger, L.: Public Private Partnership (PPP) für Schieneninfrastruktur: Potenziale, wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit, Gestaltungsoptionen, Umsetzungshemmnisse und Handlungsbedarf. Ein Leitfaden für die Praxis. – Hamburg 2006 *(a)*

Tegner, H; Wachinger, L.: Public Private Partnership (PPP) für Schieneninfrastruktur: Potenziale, wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit, Gestaltungsoptionen, Umsetzungshemmnisse und Handlungsbedarf. Fallstudienteil. – Hamburg 2006 *(b)*

Tegner, H.: Public Private Partnership (PPP): Nützliche Ansätze für die Erhaltung von Landes- und Kreisstraßen. PPP-Infrastructure (2006) H. 1+2, S. 17–20

Verkehrsrundschau.de: Rostocker Warnowtunnel: Betreiber dürfen länger Gebühren verlangen (16.06.2006; www.verkehrsrundschau.de/sixcms/detail.php?id=399574; 11.01.07)

VIFG-Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH: Grundlagen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten (2006; www.vifg.de/pdf/060509_Pr%E4sentation_BPPP_VIFG.pdf; 05.01.07)

Voigt, B.: Transparenz und Vertrauen sind unabdingbar. PPP-Infrastructure (2006) H. 1+2, S. 5–8

Dr. Christian Langhagen-Rohrbach
Hess. Ministerium f. Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Ref. Grundsatzfragen Verkehrspolitik/Logistik
Kaiser-Friedrich-Ring 75
65185 Wiesbaden
E-Mail: christian.langhagen-rohrbach@hmwvl.hessen.de