

PPP für kommunale Straßen Eine Entscheidungshilfe

**Erstellt durch die Arbeitsgruppe „Kommunale Straßen“ des Arbeitskreises „Infrastruktur“
im Bundesverband Public Private Partnership**

unter Mitarbeit von

Stefan Becker, Bundesverband Öffentlicher Banken, Berlin
Jörn Capeller, Rechtsanwalt, Financial Consultancy, Frankfurt
Dr. Marc Dinkhoff, Wolter Hoppenberg, Hamm
André Fiedler, Schüßler-Plan Ingenieurgesellschaft mbH, Düsseldorf
Thomas Franke, KCW GmbH Strategie- und Managementberatung, Berlin
Michael Gilka, Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V., Bonn
Dr. Jörg Hopfe, NRW.BANK, Düsseldorf/Münster
Ralph Ishorst, NRW.BANK, Düsseldorf/Münster
Michael Janinhoff, Universität Potsdam
Michael Korn, Alfen Consult GmbH, Weimar
Dirk Kronsbein, Wolter Hoppenberg, Hamm
Andreas Leupold, Alfen Consult GmbH, Weimar
Harry Müller, Universität Münster
Dr. Christian Scherer-Leydecker, CMS Hasche Sigle, Köln
Steffen Warmbold, Pöyry Infra GmbH, Berlin
Michael Schultze-Rhonhof, WestKC, Düsseldorf
Dr. Henning Tegner, KCW GmbH Strategie- und Managementberatung, Berlin
Gerlinde Zigler, Pöyry Infra GmbH, Berlin

**Diese Entscheidungshilfe wurde von Praktikern für Praktiker erstellt. Sie erhebt keinen
Anspruch auf Vollständigkeit und soll vielmehr zur Diskussion anregen. Ergänzungen,
Verbesserungen und Korrekturen sind jederzeit erwünscht und können per E-Mail an die
folgende Adresse geschickt werden:**

joerg.hopfe@nrw.bank.de

Herausgeber und Vertrieb

Bundesverband Public Private Partnership e. V.
Bleichenbrücke 9
20354 Hamburg
Telefon: 040 35528086
E-Mail: info@bppp.de
Internet: www.bppp.de

PPP für kommunale Straßen

Eine Entscheidungshilfe

November 2007

Inhaltsverzeichnis

1	Zu dieser Entscheidungshilfe	4
1.1	Entwicklung des PPP-Marktsegments	5
2	PPP als Hoffnungsträger für kommunalen Straßenverkehrsinvestitionsbedarf?	7
3	Charakteristika kommunaler Straßennetze	8
3.1	Schnittstellen	9
3.1.1	Baulastträgerschaft	9
3.1.2	Leitungsträger	9
3.1.3	Schnittstelle Anlieger/Dritte	10
3.1.4	Kreuzungen/Einmündungen	10
3.1.5	Sondernutzungen	10
3.2	Netzcharakteristika	10
4	Ingenieurtechnische Aspekte und Funktionalausschreibung	11
5	Betriebswirtschaftliche Aspekte und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	14
5.1	Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	14
5.2	Methodik des Beschaffungsvariantenvergleichs	16
5.3	Kostengruppen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	17
5.4	Unterschiede zu Hochbauprojekten	18
5.4.1	Schnittstellen	18
5.4.2	Flexibilität	19
6	Zentrale Erfolgsfaktoren für PPP-Modelle im kommunalen Straßenbau	19
7	Einbindung von Fördergeldern und sonstigen öffentlichen Finanzmitteln	21
7.1	Förderung nach GVFG	22
7.2	Erschließungs- und Ausbaubeiträge	22
7.3	Sonstige Finanzquellen	22
8	Verfahren	23
8.1	Vorbereitung	23
8.1.1	Rechtliche Aspekte	23
8.1.2	Wirtschaftlichkeit	23
8.1.3	Akzeptanz von Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und Mittelstand	24
8.2	Vergabeverfahren	24
8.3	Transaktionskosten	24
9	Risikoallokation	25
9.1	Genehmigungsrisiko	26
9.2	Grunderwerbsrisiko	26
9.3	Planungsrisiko	26
9.4	Altlasten-, Baugrund-, Kampfmittel- und Denkmalrisiko	26
9.5	Baufertigstellungsrisiko	26
9.6	Finanzierungsrisiko	27
9.7	Normänderungsrisiko	27
9.8	Betriebs- und Verfügbarkeitsrisiko	27
9.9	Nutzerrisiko	27

9.10	Leitungsrisiko	28
9.11	Politische Risiken	28
9.12	Steuerrisiko	28
9.13	Inflationsrisiko	28
9.14	Gewaltrisiken	28
9.15	Förderrisiko	29
9.16	Insolvenzrisiko	29
10	Finanzierungsmodelle	29
10.1	Finanzierungsmöglichkeiten durch Fremdkapital	31
10.1.1	Forfaitierung – Bonität des Auftraggebers als Grundlage	31
10.1.2	Projektfinanzierung	32
10.1.3	Sonstiges	33
10.2	Aspekte bei der Einbeziehung von Eigenkapital	33
11	Beispiele aus der Praxis	35
12	Fazit/Schlussbetrachtung	38
	Literaturverzeichnis	40

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	PPP-Begriffsverständnis	5
Abbildung 2:	Entwicklung des PPP-Marktpotenzials	5
Abbildung 3:	Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	15
Abbildung 4:	Aufbau und Kostengruppen des Beschaffungsvariantenvergleichs	16
Abbildung 5:	Erfolgsfaktoren für PPP-Modelle im kommunalen Straßenbau	19
Abbildung 6:	Risikoverteilung zwischen den Projektpartnern	29
Abbildung 7:	Typische Vertragsmodelle im Straßenbau	30

1 Zu dieser Entscheidungshilfe

Bereits seit einigen Jahren ist Public Private Partnership (PPP) eines der meistdiskutierten Konzepte zur Modernisierung von Staats- und Verwaltungshandeln. Von PPP erhofft man sich, die betriebswirtschaftlichen Vorteile langfristiger privater Leistungserbringung mit den Vorzügen staatlicher Kontrolle und Einflussnahme bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verknüpfen zu können. Einige der bisher realisierten Projekte haben größere Aufmerksamkeit erregt, wie die JVA Hünfeld, die Schulsanierungen in Monheim und im Landkreis Offenbach oder die A- und F-Modelle bei Bundesautobahnen oder Tunnel- bzw. Brückenbauwerken.

Trotz bislang größtenteils erfolgreicher Implementierungen lässt sich noch immer eine recht zurückhaltende Einstellung sowohl der öffentlichen als auch der (vor allem mittelständischen) privaten Akteure gegenüber PPP feststellen. In Deutschland hat sich bisher nur im Hochbau eine wirklich ausgeprägte PPP-Kultur entwickelt. In anderen Bereichen kommt diese Entwicklung trotz Anstrengungen diverser Task Forces auf Bundes- und Landesebene, des PPP-Gesetzes und des Nachweises der Realisierungsmöglichkeiten von PPP nur schleppend in Fahrt. Bezüglich kommunaler Straßen wird diese Tatsache unter anderem an der Zahl konkret umgesetzter Projekte deutlich: Die Umgehungsstraße in Harsewinkel (NRW) sowie ein Teilnetz von Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis (Thüringen) sind bisher deutschlandweit die einzigen beiden PPP-Projekte im kommunalen Straßenbau, die die Bauphase erreicht haben.

Zum Thema PPP gibt es bereits viele Publikationen, die sich allerdings vorrangig mit öffentlichem Hochbau oder PPP im Allgemeinen auseinandersetzen. Mit dieser Entscheidungshilfe soll nun dazu beigetragen werden, die Lücken bezüglich der Potenziale und Probleme von PPP speziell im kommunalen Straßenbau zu schließen.

Die vorliegende Entscheidungshilfe wird sich in weiten Teilen darauf beschränken, die Besonderheiten kommunaler Straßen und die Unterschiede zu „herkömmlichen“ PPP-Projekten (also vorrangig Hochbauprojekten) zu verdeutlichen, eine sachliche Diskussion zu diesem Thema anzuregen bzw. zu unterstützen. Dafür wird zu Beginn auf die Charakteristika kommunaler Straßen eingegangen. Anschließend sollen wirtschaftliche und rechtliche Gesichtspunkte erläutert werden. Dann folgt ein Teil, der sich mit dem wichtigen Aspekt der Finanzierung auseinandersetzt und abschließend ein themenbezogenes Fazit.

Im Hinblick auf die Fokussierung auf den kommunalen Straßenbau und vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Fülle an Publikationen zu PPP wird beim Leser ein gewisses Grundverständnis der Idee von PPP vorausgesetzt. Die wichtigsten grundsätzlichen Begrifflichkeiten sollen aber trotzdem erläutert werden. Bezüglich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei an dieser Stelle auf die unter Federführung der PPP-Task Force NRW entstandene Veröffentlichung „Public Private Partnership – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“ verwiesen. Des Weiteren soll hier für tiefer gehende Informationen auch auf den „Erfahrungsbericht Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland“ aufmerksam gemacht werden, der die aktuelle Situation, die Potenziale und die Entwicklung von PPP zusammenfasst.

Von PPP spricht man im Allgemeinen, wenn mehrere Leistungselemente und Phasen eines Projekts umfasst sind – neben der eigentlichen Bau- und Sanierungsleistung z. B. auch Planung, Finanzierung, Betrieb/Unterhaltung und sogar die Verwertung/Vermarktung (Gebäude, Anlagen) – und deren Durchführung an Private übertragen werden sollen. Diesem Verständnis liegt der Lebenszykluskostenansatz zugrunde, der eine Betrachtung des Projekts und der damit verbundenen Kosten über den gesamten Zeitraum des Lebenszyklus eines Bauwerks (in der Regel zwischen 15 und 30 Jahren) in den Mittelpunkt der Projektrealisierung stellt. Dadurch übernimmt der Private faktisch die ganzheitliche Verantwortung für die öffentliche Einrichtung über den Lebenszyklus, wohl wissend, dass ein Zeitraum von 15–30 Jahren nur selten den gesamten Lebenszyklus von Bauwerken – vor allem Brücken und Tunneln – widerspiegelt.

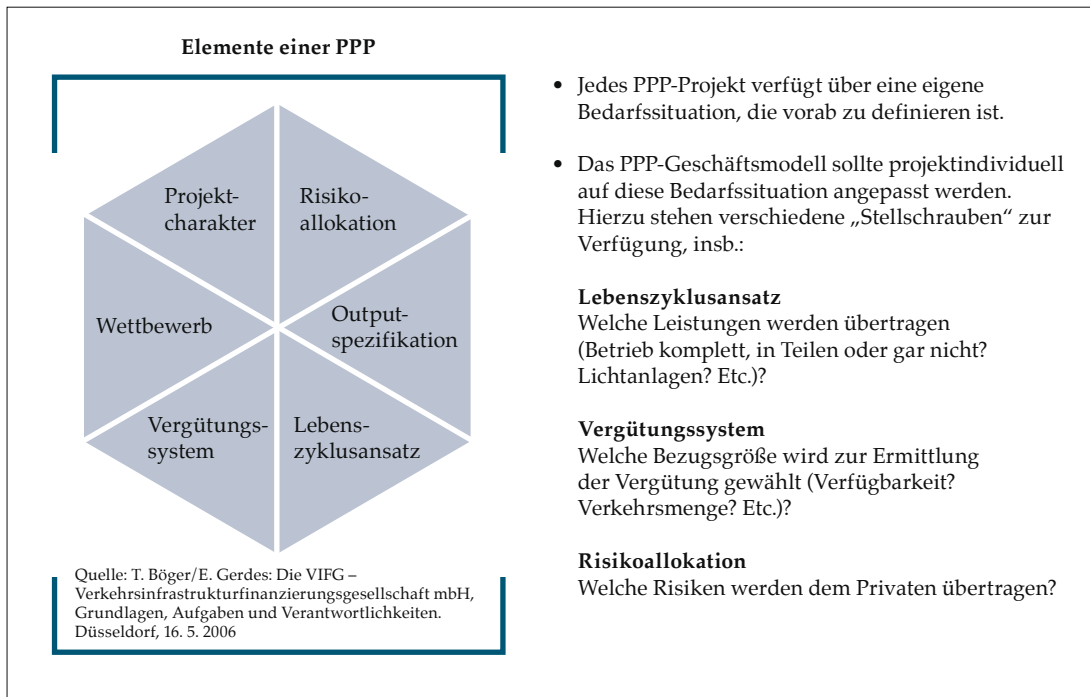


Abbildung 1: PPP-Begriffsverständnis

1.1 Entwicklung des PPP-Marktsegments

Der PPP-Markt ist in Deutschland noch ein junger Markt, der aber umso mehr Potenziale für alle Beteiligten bietet. Die folgende Abbildung verdeutlicht den aktuellen Marktanteil von PPP, das Marktvolumen und das Marktpotenzial, das vor allem vor dem Hintergrund kommunaler Finanznot möglicherweise ausgeschöpft werden kann.

Nach den Vorstellungen des BMVBS soll das PPP-Marktpotenzial den angestrebten Marktanteil von bis zu 15 % an PPP-Projekten bei allen öffentlichen Infrastrukturvorhaben haben. „Ziel der Bundesregierung ist es, den Anteil von Public Private Partnership an den öffentlichen Investitionen vom derzeitigen Niveau auf das anderer Industrieländer zu bringen. Mit Deutschland vergleichbare Länder weisen bereits heute eine Quote von bis zu 15 Prozent auf.“ (Achim Großmann, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesbauminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, in: Pressemitteilung Nr. 069/2006, 7. März 2006)

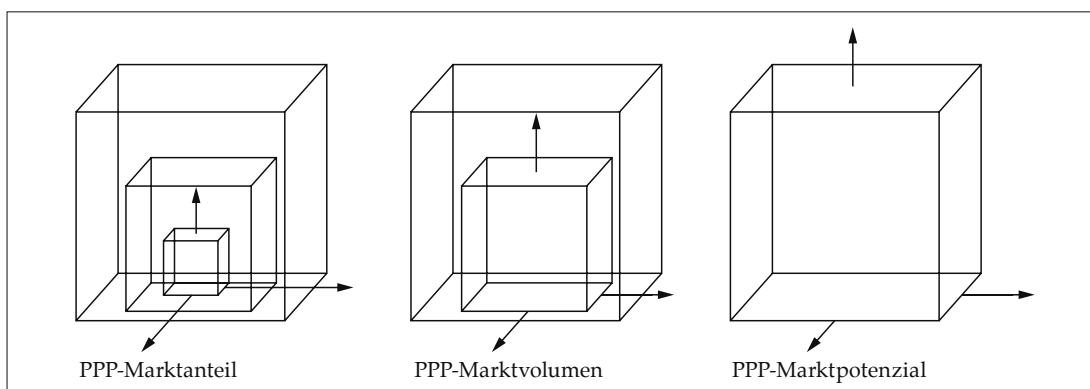


Abbildung 2: Entwicklung des PPP-Marktpotenzials
in Anlehnung an Weis, Prof. Dr. H. C.: Marketing, Kompendium der praktischen Betriebswirtschaft (Hrsg. Prof. Dipl.-Kfm. Olfert, Kiehl, 1999)

Insgesamt ist zunächst festzuhalten, dass sich der deutsche PPP-Markt stetig besser organisiert und weiterentwickelt und dass es bereits viele Unternehmen aller PPP-relevanten Arbeitsbereiche (von Bauunternehmen über Consultingfirmen bis hin zu Banken) am Markt gibt. Darüber hinaus leisten PPP-Kompetenzzentren des Bundes und vieler Länder sowie unabhängige Akteure, wie der BPPP, einen Beitrag in informierender und beratender Hinsicht, um PPP in Deutschland zu fördern.

Eine entscheidende Rolle messen die oben genannten Akteure weiterhin der Beziehung zwischen privaten („private“) und öffentlichen („public“) Partnern bei.

Gerade die Existenz des „dritten P“ („partnership“) macht den Unterschied zwischen PPP und herkömmlicher privat-öffentlicher Kooperation aus. Zwar ist davon auszugehen, dass private Unternehmen auch bei PPP letztendlich das Ziel haben, einen Vorteil aus der Kooperation zu ziehen, das Ziel der kurzfristigen Gewinnmaximierung rückt aber zumeist in den Hintergrund. Stattdessen treten langfristige Ziele in den Vordergrund (z. B. eine zuverlässige Planbarkeit der Finanzmittelströme).

In einer privat-öffentlichen Kooperation kommt dem partnerschaftlichen Umgang also eine große Bedeutung zu. Partnerschaft zahlt sich aus, weil sich gerade bei den langen Laufzeiten von PPP-Projekten, vor allem in den letzten zwei Dritteln der Laufzeit der PPP-Projekte, möglicherweise die Rahmenbedingungen ändern. Dieses potenzielle Änderungsrisiko ist bei heutigen Vertragsverhandlungen bzw. bei deren Ausgestaltung zu berücksichtigen. Da aber nie alle Eventualitäten bedacht werden können, muss eine Flexibilität der PPP-Verträge gegeben sein. Diese setzt allerdings eine partnerschaftliche Zusammenarbeit voraus.

Diese Zusammenarbeit findet ihren Ausdruck u. a. in

- weiterreichenden Vorarbeiten und Klärungen der Kommune bei der Projektstrukturierung (zur Reduktion der Komplexität eines PPP-Projekts),
- der partnerschaftlichen Einbindung der Banken bei der Entwicklung des passenden Finanzierungsmodells und
- somit der Schaffung der Voraussetzungen, dass die im PPP-Projekt monetären Vorteile durch den Auftragnehmer gehoben werden (können).

Sollte es trotz aller Bemühungen um partnerschaftlichen Umgang zu Unstimmigkeiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer kommen, ist es sinnvoll, eine Schlichtungsinstanz in einem PPP-Vertrag einzurichten. Nach Abschluss eines PPP-Vertrags ist ein jährliches Vertragscontrolling empfehlenswert.

Während im Hochbaubereich zumindest schon einige Projekte umgesetzt werden, so sind die Potenziale, die PPP bietet, im Straßenbau bisher nur ansatzweise im Fernstraßenbau, nicht aber bei Investitionen in das kommunale Verkehrsnetz genutzt worden. Mit dem Bau einer Umgehungsstraße in Harsewinkel in Nordrhein-Westfalen ist bisher erst ein kommunal-strassenbauliches PPP-Projekt in der Implementationsphase.

2 PPP als Hoffnungsträger für kommunalen Straßenverkehrsinvestitionsbedarf?

Die Bereitstellung einer intakten und sicheren Verkehrsinfrastruktur gehört zu den Kernaufgaben der öffentlichen Hand. Da das Straßennetz in Deutschland mit derzeit ca. 644.000 km öffentlicher Straßen bereits weitverzweigt ist, liegt die Hauptaufgabe des Staates heute nicht mehr im Bau neuer, sondern im Erhalt, der Instandsetzung und dem Ausbau bereits bestehender Straßen. Rund 413.000 km¹, also ungefähr 64 % der öffentlichen Straßen, sind kommunale Straßen. Sie tragen somit erheblich zur Mobilität in Deutschland bei.

Nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) werden für die Erhaltung und Sanierung des deutschen kommunalen Straßennetzes Investitionsmittel von jährlich ca. 4,5 Mrd. € benötigt. In der Praxis ist allerdings festzustellen, dass die derzeit eingesetzten finanziellen Mittel den Wert zur Infrastrukturerhaltung weit unterschreiten. Vielmehr ist zu beobachten, dass durch die knappen Finanzmittel das Delta zwischen Ist-Aufwendungen und tatsächlichem Erhaltungsbedarf kommunaler Straßen immer größer wird. Dies führt langfristig dazu, dass sich der Straßenzustand kontinuierlich verschlechtert und der Erhaltungsbedarf und damit die Instandhaltungskosten jährlich steigen.

Die fehlenden Finanzmittel der Kommunen in Verbindung mit zunehmenden Verkehrsbelastungen sowie die Nutzung der Straßen als Leitungsträger für öffentliche und private Versorger führen zu erheblichen Substanzverlusten an kommunalen Straßen und an Geh- und Radwegen.

Vor diesem Hintergrund und der erfolgreichen Umsetzung erster Projekte im Hochbau prüfen Kommunen nun auch verstärkt die Möglichkeiten zur Umsetzung von PPP-Modellen für kommunale Straßen. Dieses Instrument erscheint interessant, um den aktuellen Investitionsstau zu entzerren. Die Vorteile von PPP gehen aber darüber hinaus. Das Modell bietet sich als Alternative für alle Bereiche des kommunalen Straßenbaus an, vom Neubau über die Instandhaltung bis hin zum Betrieb der Straßen. Als relativ neues Instrument der Organisation und Finanzierung öffentlicher Aufgaben stellt PPP an die Beteiligten andere Anforderungen als der konventionelle Beschaffungsprozess.

Die Modelle sehen normalerweise vor, dass Straßennetze oder einzelne Straßenabschnitte von Privaten geplant, gebaut, finanziert und auf einem definierten Niveau erhalten und betrieben werden. Es sind aber auch andere Modelle denkbar, die nicht alle Aspekte umfassen, sich z. B. auf die Erhaltung und den Betrieb beschränken. Durch den Lebenszyklusansatz und die Einbeziehung privater Partner sollen projektbezogene Effizienzvorteile realisiert und soll damit letztlich auch der Investitionsstau der öffentlichen Hand insgesamt schneller abgearbeitet werden. Es kann bei der Anwendung von PPP für kommunale Straßen davon ausgegangen werden, dass Effizienzvorteile des privaten Anbieters durch eine optimierte Bauausführung und vor allem durch innovative und optimierte Unterhaltungs- und Betriebskonzepte erzielt werden können. Zudem führt die Einführung eines Risikomanagements mit der Übertragung der Risiken auf denjenigen Partner, der diese beeinflussen und somit besser managen kann, zu einer Prozessoptimierung und verbessert somit letztlich die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit. Durch den partnerschaftlichen Dialog wird zudem erwartet, dass das beim Privaten stärker ausgeprägte betriebswirtschaftliche Handeln (kommunale Entscheidungen sind stärker an politische Vorgaben und/oder vorhandene gewachsene Strukturen gebunden) langfristig auch die Entscheidungsprozesse im kommunalen Bereich beeinflussen wird. Auch diese Effizienzen/Chancen heißt es, nutzbar zu machen.

¹ Der Elsner 2007 Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen, Planung Bau Erhaltung Verkehr Betrieb 2007, Otto Elsner Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Dienburg

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass zukünftig die kommunalen Straßennetze weniger erweitert als vielmehr erhalten werden, sodass die Erhaltungsleistungen, wie grundlegende Erneuerung oder Unterhaltungsmaßnahmen, an den Deckschichten, einen Großteil zukünftiger PPP-Modelle im Straßenbau ausmachen werden.

Gleichzeitig ist aufseiten der Kommunen zu beachten, dass PPP nicht die Möglichkeit zur Realisierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen ohne Eigenleistung, quasi „Bauen ohne Geld“, bedeutet. PPP-Modelle für kommunale Straßen sind keine Finanzierungsalternativen zu klassischen Haushaltsfinanzierungen, sondern stellen eine Beschaffungsalternative und -ergänzung zur gängigen Auftragsvergabe mit Haushaltsfinanzierung dar. Darüber hinaus gilt es, für jedes kommunale Straßenprojekt die gängige Prüffolge zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit zu durchlaufen. Die Durchführung dieser Nachweise, für die ein Leitfaden der Finanzministerkonferenz vorliegt, stellt sicher, dass in mehreren Prüfschritten Eignung, Durchführbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Bereitstellung als PPP vorliegen.

Ziel der vorliegenden Entscheidungshilfe ist es, die Potenziale und Risiken von PPP im kommunalen Straßenbau aufzuzeigen. Da Mautmodelle für den kommunalen Straßenbau derzeit nicht angedacht sind, werden mautfinanzierte PPP-Modelle nur insoweit in die Betrachtung aufgenommen, wie sie hier für das Gesamtverständnis von PPP erforderlich sind.

3 Charakteristika kommunaler Straßennetze

Kommunale Straßennetze sind vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sie im Verantwortungsbereich verschiedener öffentlicher Baulastträger infolge ihrer Widmung als Bundes-, Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen bewirtschaftet werden.

Bundesfernstraßen sind gemäß § 1 des Bundesfernstraßengesetzes „öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen“. Sie untergliedern sich dabei in Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Letztere können innerhalb geschlossener Ortschaften als Ortsdurchfahrten geführt werden und können je nach Einwohnerzahl dann in den Verantwortungsbereich der Kommunen fallen. Unterhalb der Bundesfernstraßen bilden die Landesstraßen (in Bayern und Sachsen Staatsstraßen) innerhalb der Grenzen des Bundeslandes zusammen mit den Bundesfernstraßen ein auf den Durchgangsverkehr ausgerichtetes Verkehrsnetz.

Kreisstraßen wiederum sind vorrangig für überörtlichen Verkehr innerhalb von Landkreisen oder kreisfreien Städten gebaut. Sie können darüber hinaus auch dem unentbehrlichen Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen. Eine weitere Eigenschaft der Kreisstraßen ist ihre Anbindung (mindestens an einem Ende) an eine übergeordnete Straße oder eine andere Kreisstraße.

Darüber hinaus werden in den Straßengesetzen der Länder **Gemeindestraßen** genannt. Diese gliedern sich in Gemeindeverbindungs- und Ortsstraßen auf. Während Gemeindeverbindungsstraßen für den Verkehr zwischen Gemeinden bestimmt sind, dienen Ortsstraßen dem Verkehr innerhalb geschlossener Ortslagen einer Gemeinde.

Sonstige öffentliche Straßen, wie öffentliche Feld- und Waldwege, beschränkt-öffentliche Wege und Plätze (z. B. Fußgängerbereiche), aber auch selbstständige Geh- und Radwege sowie Eigentümerwege, werden in den Bundesländern teilweise den (sonstigen) Gemeindestraßen, andererseits der eigenständigen Kategorie der **sonstigen öffentlichen Straßen** zugeordnet; die Abgrenzung richtet sich nach den einschlägigen Straßengesetzen der Länder.

Neben der Abgrenzung von anderen Verkehrsinfrastrukturen ist es für PPP-Projekte bei kommunalen Straßen wichtig, möglichen Schnittstellen sowie den Charakteristika kommunaler Straßennetze besondere Beachtung zu schenken.

3.1 Schnittstellen

Kontaktpunkte kommunaler Straßennetze mit anderen Akteuren oder Netzen müssen wegen der Auswirkungen auf mögliche PPP-Projekte beachtet werden. Diese Schnittstellen sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

3.1.1 Baulastträgerschaft

Grundsätzlich kann die Baulastträgerschaft der Bezeichnung der Straßen entnommen werden. So sind Bundesfernstraßen in der Baulastträgerschaft des Bundes, Landes- bzw. Staatsstraßen in der der Länder sowie Kreisstraßen in der Baulastträgerschaft der Landkreise oder kreisfreien Städte. Gemeindestraßen (aber auch sonstige Straßen, wie Feld- und Waldwege) liegen in der Baulastträgerschaft der Gemeinden.

Während Straßen des innerörtlichen Verkehrs eindeutig in den Verantwortungsbereich der Städte oder Gemeinden fallen, ist die Baulastträgerschaft der Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundes- und Landesstraßen abhängig von der Einwohnerzahl. Ortsdurchfahrten durch Orte mit mehr als 80.000 Einwohnern sind nach § 5 FStrG in kommunaler Baulastträgerschaft. Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 80.000 können auf eigenes Verlangen hin Baulastträger von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen werden. Dies gilt durch entsprechende landesgesetzliche Regelungen auch für Landes- und Kreisstraßen. Allerdings gibt es bezüglich der erforderlichen Einwohnerzahlen Unterschiede: In Thüringen und Hessen gilt z. B. die Grenze von 30.000 Einwohnern, in Sachsen-Anhalt hingegen können nur die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000 Straßenbaulastträger von Ortsdurchfahrten im Zuge von Landes- und Kreisstraßen sein.

Schnittstellen zu anderen Baulastträgern ergeben sich in erster Linie in Gemeinden oder kleinen Städten. Entsprechend der unterschiedlichen hoheitlichen Aufgabenstellungen unterscheiden sich die Zielsetzungen der einzelnen Träger im Hinblick auf langfristige Konzeptplanung, Bereitstellung eigener Ressourcen, Berücksichtigung der Anliegerbelange und Wirtschaftsinteressen zum Teil erheblich.

3.1.2 Leitungsträger

Eine Straße dient nicht nur der Befahrung und Begehung, sondern ist auch Trasse für eine Vielzahl von Leitungen, die wiederum im innerörtlichen Bereich unzählige Abzweigungen (Hausanschlüsse) in die Anliegergrundstücke aufweisen. Teilweise werden Straßen auch von Leitungen gekreuzt. Die Leitungen dienen als Abwasserkanäle, Gas-, Strom- und Wasserleitungen sowie Telekommunikationslinien der öffentlichen Versorgung. Daneben kann es sich um Werksleitungen, Produktpipelines oder sonstige Leitungen Privater handeln. Die Benutzung erfolgt daher auch auf den unterschiedlichsten Rechtsgrundlagen, z. B. privatrechtlicher Nutzungs- oder Gestattungsverträge (§ 46 EnWG; § 8 Abs. 10 FStrG und vergleichbare Regelungen nach Landesstraßenrecht), Sondernutzungserlaubnis (§ 8 Abs. 1 FStrG oder vergleichbare Regelung nach Landesstraßenrecht) oder kraft Gesetzes und Übertragung der Nutzungsberechtigung (§§ 68, 69 TKG). Bei Eingriffen in die Straßen ergeben sich zahlreiche Schnittstellen mit diesen Leitungsträgern. Dabei ergeben sich Folgepflichten und Folgekosten, die je nach anwendbarem Recht unterschiedlich ausgestaltet sein können. Vielfach sind alte Leitungen nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Andererseits müssen Leitungsträger zur Verlegung, Änderung oder Wartung ihrer Anlagen Eingriffe in die Straße vornehmen, die

deren Zustand beeinträchtigen können. Ein besonders enger Zusammenhang besteht zu Abwasserleitungen, da diese auch der Straßenentwässerung dienen können. In der Praxis werden beispielsweise Kanalbauarbeiten und Straßenbaumaßnahmen möglichst gebündelt. Zur Finanzierung werden im Abwasserbereich vielerorts Anschlussgebühren und -beiträge, soweit sie der Straßenentwässerung dienen, auch Erschließungs- oder Ausbaubeiträge erhoben.

Angesichts der Konzentrationen von Leitungen in den Straßen stellen sich diese Schnittstellenfragen innerorts in besonderem Maße.

3.1.3 Schnittstelle Anlieger/Dritte

Anliegergrundstücke werden in der Regel über die betreffende Straße erschlossen und haben daher Zufahrten zu der Straße. Schnittstellen ergeben sich, soweit diese Zufahrten hergestellt oder geändert werden, sowie im Zusammenhang mit der Unterhaltung. Darüber hinaus ergeben sich Berührungspunkte mit den Anliegern bei Baumaßnahmen. Deren Interessen sind im Rahmen der Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Bei der Durchführung von Baumaßnahmen ist darauf zu achten, dass Zufahrten nicht unnötig blockiert werden.

Darüber hinaus werden Anlieger in vielfältiger Weise zur Finanzierung von Maßnahmen herangezogen, die den Bau und die bauliche und sonstige Unterhaltung der Straße betreffen. Für die erstmalige Herstellung einer Straße können Erschließungsbeiträge erhoben werden, für Ausbauvorhaben Ausbaubeiträge nach Kommunalrecht. Neben diesen auf die Instandsetzung oder Herstellung, also investiven Maßnahmen, gerichteten Vorhaben regeln die Gebührensatzungen der Kommunen die Inanspruchnahme der Anlieger für alle anfallenden Betriebsleistungen, wie z. B. Straßenreinigung oder Winterdienst. Auch Kanalanschlussgebühren decken vielfach Straßenbaumaßnahmen, die im Zusammenhang mit Kanalbauarbeiten anfallen, ab.

3.1.4 Kreuzungen/Einmündungen

Straßen kreuzen vielfach andere öffentliche und private Verkehrswege, insbesondere Schienenwege der Deutschen Bahn (Eisenbahnkreuzungsgesetz – EKrG), anderer Eisenbahninfrastrukturunternehmen oder von Bergbauunternehmen, Straßen anderer Baulastträger oder Gewässer. Bei Änderungen der Kreuzungen, die sowohl durch eigene Maßnahmen als auch durch Maßnahmen des anderen Wegebau- oder Gewässerunterhaltungsverpflichteten veranlasst sein können, sind insbesondere Kostenteilung und Unterhaltungs(mehr-)aufwendungen zu regeln. Gleiches ergibt sich im Hinblick auf die Einmündung von Straßen anderer Straßenbaulastträger.

3.1.5 Sondernutzungen

Eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung der Straße bedarf grundsätzlich einer Sondernutzungserlaubnis (§ 8 Abs. 1 FStrG und vergleichbare Rechtsvorschriften in Landesgesetzen). Dies sind z. B. Schwertransporte oder Veranstaltungen auf der Straße.

3.2 Netzcharakteristika

Kommunale Straßennetze müssen zwei grundsätzlich verschiedenen Anforderungsprofilen genügen, denn sie erstrecken sich sowohl auf geschlossene Ortschaften als auch auf freie Strecken innerhalb von Landkreisen. Die Ausgestaltung von PPP-Projekten auf kommunaler Ebene muss diesen Unterschieden Rechnung tragen.

Bei kommunalen Straßennetzen innerhalb eines Landkreises wird man sich größtenteils mit Kreisstraßen auf freier Strecke konfrontiert sehen. Ein geschlossenes Straßennetz wird wegen des Durchzuges von Landes- und Bundesstraßen in aller Regel nicht vorzufinden sein. Betrachtet man hingegen kommunale Straßennetze in geschlossenen Ortschaften und Städten, so bilden die Straßen hier im Normalfall ein geschlossenes Straßennetz. Bei entsprechender Größe der Städte sind sogar die Bundes- und Landesstraßen in dieses Netz eingeschlossen.

Somit ergibt sich vor allem aus Sicht der Landkreise das Problem, dass sie in der Regel kein zusammenhängendes und durchgängig befahrbares Straßennetz bewirtschaften. Deshalb sind einige Landkreise (z. B. in Teilen Hessens) dazu übergegangen – ggf. nicht im Einklang mit dem EU-Vergaberecht – die bauliche und betriebliche Erhaltung und die damit einhergehenden Planungsaufgaben sowie auch den Straßenbetriebsdienst an die Landesstraßenmeistereien zu vergeben. Somit können sowohl das Land als auch der Landkreis von einem zusammenhängenden Straßennetz profitieren. Entscheidet sich ein Landkreis nun dafür, einen privaten Partner im Rahmen eines PPP-Modellansatzes mit der Bewirtschaftung des Kreisstraßennetzes zu betrauen, so werden einzelne Strecken aus einem Gesamtnetz herausgelöst. Hieraus können vor allem im Rahmen des Betriebsdienstes unwirtschaftliche Strukturen entstehen. Aufgrund der existierenden Schnittstellen zwischen den Aufgaben des Betriebsdienstes und den Aufgaben der baulichen Erhaltung muss eine Trennung der Verantwortlichkeiten dieser beiden Aufgabenfelder im Sinne der Wirtschaftlichkeit genau untersucht werden. Dieser Aspekt soll später noch näher erläutert werden.

Innerhalb größerer Ortschaften gestaltet sich die Situation hingegen anders als außerorts. Hier ist die Stadt sowohl für das Kreisstraßennetz als auch für die Ortsdurchfahrten zuständig. Im Allgemeinen unterhalten die Städte einen eigenen Bauhof, der für den Betriebsdienst auf allen Innerortsstraßen verantwortlich ist. Folglich kann im Rahmen einer PPP die Bewirtschaftung eines gesamten und zusammenhängenden Straßennetzes auf einen privaten Partner übertragen werden. Wirtschaftliche Nachteile aufgrund ungünstiger Netzcharakteristika bezogen auf den Betriebsdienst sind nicht zu erwarten, müssen aber in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bedacht werden.

Straßen in kommunaler Baulastträgerschaft zeichnen sich u. a. durch eine hohe strukturelle und topographische Vielfaltigkeit sowie durch eine große Bandbreite des angetroffenen Straßenzustands aus.

Mit heutigen technischen Mitteln ist der Straßenzustand weitestgehend zerstörungsfrei zu analysieren. Auf dieser Basis wird der Zustand des Bestandsnetzes definierbar und bewertbar (Straßenzustandswert). Die so ermittelten Zustandswerte können als Basis eines Verfügbarkeitsmodells benutzt werden. Folglich können PPP-Modelle für die breite Masse der kommunalen Straßeninfrastruktur (Bestandsnetz) eingesetzt und genutzt werden.

4 Ingenieurtechnische Aspekte und Funktionalausschreibung

Obwohl Straßen hinsichtlich ihrer Eignung als PPP-Projekte grundsätzlich mit Hochbauprojekten vergleichbar sind, ergeben sich jedoch insbesondere aus einer ingenieurtechnischen Betrachtung heraus wesentliche Unterschiede, die an dieser Stelle eine differenzierte Herangehensweise erfordern.

Eine Straßenverkehrsanlage besteht u. a. aus dem eigentlichen Straßenkörper; das sind der Straßengrund, der Unterbau, die Straßendecke, Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten- und Randstreifen. Weiterhin ist zu berücksichtigen: das Zubehör; das sind Verkehrszeichen, Verkehrsleitvorrichtungen, Lichtsignalanlagen und die Bepflanzung.

Jeder Bestandteil der Straße unterliegt während seiner Lebensdauer einem bestimmten Werteverlust, der sich als Folge der Verkehrsbelastung, bautechnischen, hydrologischen, meteorologischen, topographischen und klimatischen Bedingungen darstellt. Alle diese Faktoren beeinflussen in erheblichem Maße den Zustand der Straßenverkehrsanlage.

Gleichermaßen wird seitens der Nutzer einer Straßenverkehrsanlage gegenüber dem Straßenbaulastträger eine gefahrlose und sichere Nutzung erwartet. Im Rahmen seiner Verkehrssicherungspflicht versucht der Straßenbaulastträger, auch im Rahmen seiner insbesondere finanziellen Möglichkeiten dieser Verpflichtung nachzukommen.

Eine für den Straßennutzer erwartete Effizienz und Akzeptanz bei PPP-Projekten kann sich nunmehr in zwei möglichen Szenarien darstellen:

- Bei gleichem finanziellem Mitteleinsatz realisiert der private Betreiber eine höhere Qualität als vergleichbar der Straßenbaulastträger.
- Mit geringerem Mitteleinsatz realisiert der private Betreiber die gleiche Qualität wie der Straßenbaulastträger.

Beide Varianten setzen somit in jedem Falle eine Erfassung und Bewertung des Anlagebestandes und Zustandes bzw. der Qualität der Straßenverkehrsanlage in ihrer gesamten Komplexität voraus. Im Zusammenhang mit einer systematischen Bestandsdatenerfassung und -bewertung wird darauf verwiesen, dass die Gemeinden sich gegenwärtig im Rahmen der Ersetzung der Kameralistik durch das kaufmännische Rechnungswesen (Doppik) befinden. Aus diesem Grunde können über eine Realisierung von PPP-Projekten auch die Voraussetzungen für eine Bestandsdatenerfassung und -bewertung in Gemeinden im Rahmen der Doppik geschaffen werden.

Gegenwärtig bedient man sich im Rahmen eines Systems der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) eines PMS (Pavement Management System) für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen. Das gegenwärtig in den Straßenbauverwaltungen betriebene PMS ist im Zusammenhang mit einer Lebenszyklusbetrachtung über einen Zeitraum von z. B. 30 Jahren ein wesentliches Element einer privaten Leistungsrealisierung. Die aus dem PMS gewonnenen Daten sind u. a. Basis der in den Verfügbarkeitsmodellen benötigten Bewertung des Straßenzustands.

Die gegenwärtige, nicht bedarfsorientierte Erhaltung auf der Grundlage der tatsächlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ist der wesentliche Hinderungsgrund für eine umfassende Anwendung eines PMS in den Straßenbauverwaltungen.

Auf der Basis von standardisierten Messverfahren werden den Zustand der Straßen beschreibende Messgrößen ermittelt, die wiederum, in dimensionslose Messwerte normiert, als Substanz- und Gebrauchswert dargestellt werden. Diese Zustandswerte repräsentieren somit den konkreten Zustand der Straßenverkehrsanlage und bilden gleichermaßen auch die Grundlage für eine konkrete Eingriffsplanung von Erhaltungsmaßnahmen.

Um über einen festgelegten Vertragszeitraum eine Kostenprognose für Erhaltungsmaßnahmen vornehmen zu können, bedarf es innerhalb eines PPP-Modells nunmehr einer technisch unteretzten Zustands- bzw. Verhaltensprognose für die einzelnen Bestandteile einer Straßenverkehrsanlage.

Die Einhaltung vertraglich fixierter Messgrößen und somit Zustandsgrößen bildet nunmehr die qualitative Grundlage der Zustandsbeurteilung und damit auch das Maß für die Verfügbarkeit der Straßenverkehrsanlage. Diese Verfügbarkeit der Straßenverkehrsanlage kann im PPP-Modell als Teil der Bewertungsbasis der Entgeltzahlung an den Privaten herangezogen werden.

Im Rahmen des PMS werden Zustandswerte als Warnwert und Schwellenwert definiert und vertraglich vereinbart. Beim Überschreiten des Warnwertes sind Maßnahmen zu planen, die ein Überschreiten des Schwellenwertes vermeiden. Zum Ende des Vertragszeitraumes ist seitens des privaten Vertragspartners ein definierter und zu vereinbarenden Zustandswert einzuhalten.

Gleichermaßen sind auch neben der eigentlichen Straßenbefestigung für die anderen Bestandteile einer Straßenverkehrsanlage vertraglich zu vereinbarenden Zustandsmerkmale zu beschreiben und ihre Einhaltung während des Vertragszeitraumes zu kontrollieren und zu bewerten. Bei Brücken und Durchlässen sind dabei Bauwerksbewertungen einschließlich Bauwerksprüfungen in dieses Bewertungssystem einzubinden.

Soweit eine messtechnische Erfassung und Bewertung der weiteren Anlagenbestandteile nicht möglich ist, erfolgt eine visuelle Bewertung der funktionalen Anforderungen anhand vertraglich zu vereinbarenden Kriterien.

Da die Beschreibung der auf den privaten Partner zu übertragenden Leistungen großen Einfluss auf das spätere Vergabeverfahren und auf die Vertragsgestaltung hat, sind in einer funktionalen und ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung die geforderten Leistungen bzw. die wesentlichen Aufgabenbereiche der künftigen Auftragnehmer und die wesentlichen Schnittstellen zum öffentlichen Vorhabensträger festzulegen.

Entgegen der ansonsten inputorientierten Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis wird jedoch nicht mehr vorgegeben, wie eine Beschaffungsanforderung zu realisieren ist, sondern es ist möglichst klar und nachvollziehbar zu formulieren, was von der Beschaffung zu erwarten ist. Somit steht nicht der Prozess mit den jeweiligen Input-Leistungen und den einzelnen Aktivitäten im Vordergrund, sondern das überprüfbare Ergebnis und somit die Qualität der Output-Leistungen.

Der Auftragnehmer hat die Straße und ihre Anlagen in einem solchen Zustand zu erhalten, dass sie von dem Verkehr, dem sie gewidmet ist, ohne besondere Gefahren genutzt werden kann und den Erfordernissen der Leichtigkeit und der Flüssigkeit des Verkehrs entspricht.

Die outputorientierte funktionale Leistungsbeschreibung erstreckt sich dabei sowohl auf den Bau bzw. die grundlegende Erneuerung als auch auf Maßnahmen der Erhaltung und des Betriebsdienstes.

Hinsichtlich des Betriebsdienstes sind bei den zu vereinbarenden Leistungspositionen die vorhandenen eigenen Strukturen der Straßenbauverwaltung zu berücksichtigen. Da bereits heute ein Großteil der Leistungen des Betriebsdienstes als Fremdleistungen vergeben wird, ist an dieser Stelle abzuwägen, welche Leistungen des Betriebsdienstes an den privaten Auftragnehmer zu übergeben sind. In der Regel sollten es jedoch die Leistungen sein, die im unmittelbaren baulichen Zusammenhang mit der Erhaltung und dem eigentlichen Bau der Maßnahme stehen. Hierzu gehören in jedem Falle Sofortreparaturen an der Straßenbefestigung, Entwässerung und am Straßenkörper.

In der Regel lassen sich gerade durch die Einheit von Bau, Erhaltung und Betrieb wesentliche Effizienzen bei einer Lebenszyklusbetrachtung im Rahmen eines PPP-Projektes ziehen, nur ist hierbei zu berücksichtigen, dass sich insbesondere durch das vorhandene Betriebsdienstpersonal der Straßenbauverwaltung erhebliche Widerstände auch auf politischer Seite aufbauen können.

Aus diesem Grunde ist an dieser Stelle zu untersuchen, welche Leistungspositionen die Einheit von Bau, Erhaltung und Betrieb die machbare wirtschaftlichste Gesamtlösung im Rahmen eines PPP-Projektes darstellen.

Hinsichtlich der Übernahme von Betriebsdienstleistungen ist weiterhin die Netzgröße bzw. zu vereinbarenden Netzlänge zu beachten. An dieser Stelle muss in jedem Falle die Wirtschaftlichkeit der Betriebsdienststrukturen berücksichtigt werden.

Aus technischer Sicht ist noch zu berücksichtigen, dass es insbesondere bei einer Netzbetrachtung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Straßenbaulastträger auch zu differenzierten funktionalen Anforderungen der einzelnen Straßenklassen kommt. Diese differenzierten funktionalen Anforderungen sind somit auch bei einer vertraglichen Gestaltung zu berücksichtigen.

5 Betriebswirtschaftliche Aspekte und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

PPP wird von öffentlicher Seite verschiedentlich als Beschaffungsalternative in Betracht gezogen, wenn die konventionelle Herangehensweise an ein Projekt – insbesondere die Finanzierung – als nicht realisierbar gilt. PPP bietet zwar oft innovative Lösungsansätze, kann aber in der Phase der Projektvorbereitung oft sogar Mehrkosten nach sich ziehen, weil der gesamte Lebenszyklus eines Projekts beachtet und nicht eine simple Investitionsentscheidung getroffen werden muss. Um festzustellen, ob PPP gegenüber der herkömmlichen Beschaffungsmethode der öffentlichen Hand („Eigenerstellung“) die bessere und effizientere Variante ist, wird auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zurückgegriffen.

Im Folgenden soll auf die Durchführung von PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des kommunalen Straßenbaus kurz eingegangen werden.

5.1 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Bei öffentlichen Investitionsmaßnahmen können Aufgaben der öffentlichen Hand auf Private übertragen werden, wenn nachgewiesen wird, dass die privatwirtschaftliche Variante wirtschaftlicher im Vergleich zur Eigenrealisierung der öffentlichen Hand ist. Gemäß § 7 BHO, § 7 LHO in NRW und § 10 III GemHVO hat dieser Nachweis über eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erfolgen. Im Rahmen des PPP-Vereinfachungsgesetzes II soll durch Änderung der BHO erreicht werden, dass die private Variante bereits vorgezogen werden soll, wenn sie genauso wirtschaftlich ist wie die Eigenrealisierung.

Für die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Finanzministerkonferenz im September 2006 einen „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ veröffentlicht. Seither kann die Anwendung der Prinzipien dieses Leitfadens als notwendige Voraussetzung für eine positive Beurteilung eines PPP-Projekts durch die kommunalen Aufsichtsbehörden und für die Bewilligung von Fördermitteln betrachtet werden.

Der Prozess der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung teilt sich in vier verschiedene Phasen auf (siehe Abbildung 3), die anschließend kurz erläutert werden. Für weiterführende Hinweise wird auf den bundeseinheitlichen Leitfaden zu „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ hingewiesen, welcher im September 2006 auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veröffentlicht wurde. Der Leitfaden wurde durch verschiedene Arbeitsgruppen auf Bundes- und Länderebene mit den Rechnungshöfen erarbeitet und abgestimmt.

Phase I: Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit, Maßnahmenwirtschaftlichkeit und PPP-Eignungstest

Sobald die öffentliche Hand den Bedarf für Investitionen festgestellt hat, kann darauf der PPP-Eignungstest folgen. Ziel des PPP-Eignungstests ist es, die grundsätzliche Eignung der geplanten Maßnahme zur Umsetzung als PPP anhand überwiegend qualitativer Kriterien festzustellen.

Phase II: Erstellung eines konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator), vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Festlegung der budgetären Möglichkeiten im öffentlichen Haushalt.

Phase III: Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In dieser Phase werden die Kostengruppen der PPP-Variante (siehe hierzu auch folgenden Abschnitt) durch die im Rahmen der Ausschreibung erzielten Kostengruppen der Angebote der Bieter ersetzt. Fällt die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die PPP-Variante positiv aus, ist sie also auf Basis der eingereichten Angebote gegenüber der konventionellen Realisierung wirtschaftlicher, hat die Vergabe an den obsiegenden Bieter zu erfolgen.

Phase IV: Projektcontrolling

Mit der Realisierung des PPP-Projekts bleiben bestimmte Verantwortlichkeiten in der öffentlichen Hand, andere (vor allem die Implementation) gehen an den (bzw. die) privaten Partner. Umso wichtiger ist bei einer solchen Aufgabenteilung eine effektive Kontrolle des Projekts.

Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses		Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von PPP-Realisierungsvarianten
	PPP-Eignungstest	
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comperator – PSC)	Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Ausschreibung
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatreife)	
Phase III	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Endgültige Entscheidung über Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung
Phase IV	Projektcontrolling	

Abbildung 3: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung²

² Vgl.: Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“

5.2 Methodik des Beschaffungsvariantenvergleichs

An dieser Stelle soll aus Gründen der grundsätzlichen Verständlichkeit auf die Methodik der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung etwas näher eingegangen werden.

Ausgangspunkt jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die detaillierte und differenzierte Aufnahme der Ausgangssituation und eine darauf aufbauende, fundiert begründete Analyse möglicher Wirtschaftlichkeitsvor- oder -nachteile. Dies erfolgt durch einen Vergleich der Beschaffungsvarianten mittels einer dynamischen Investitionsrechnung.

Dabei werden in einem ersten Schritt die Kosten der konventionellen Beschaffung (Public Sector Comparator, PSC) aus den Eingangsdaten und den Informationen der Kommune ermittelt. Auf das Beispiel einer Kommunalstraße bezogen, erfasst der PSC alle Kosten und Erlöse für alle zu untersuchenden Leistungsbereiche (z. B. Planung, Bau/Sanierung, Finanzierung, Betrieb, Erhaltung). Der PSC dient damit als Referenzmodell und bildet die Kosten der konventionellen Beschaffung über den – angenommenen – Lebenszyklus der Kommunalstraße ab.

Der zweite Schritt besteht darin, die Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffung für alle Leistungsbereiche analog zu der Ermittlung des PSC auf Basis von Erfahrungswerten und Marktabfragen abzubilden. Wesentlicher Bestandteil ist auch hierbei die Identifizierung und Abbildung aller den gesamten Lebenszyklus des Vorhabens begleitenden Prozesse sowie die Erfassung der zugehörigen Kosten und Zahlungsströme.

Anhand von PSC und PPP kann ein Vergleich der unterschiedlichen Beschaffungsvarianten durchgeführt werden. Als Ergebnis erhält man den auf einen Stichtag abdiskontierten Barwert, der einen relativen Kostenvorteil und damit die wirtschaftlichere Beschaffungsvariante offenbart.

Dabei ist die Ermittlung der Kosten- und Erlösströme der beiden Beschaffungsvarianten auch als eine Summe von Basiskosten und Risiken darstellbar. Der wesentliche Unterschied zwischen der konventionellen Eigenerstellung und der PPP-Variante liegt somit im Maß der Übertragbarkeit der wirtschaftlichen Risiken des betreffenden Projekts. Die folgende Abbildung 4 beschreibt den Aufbau einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

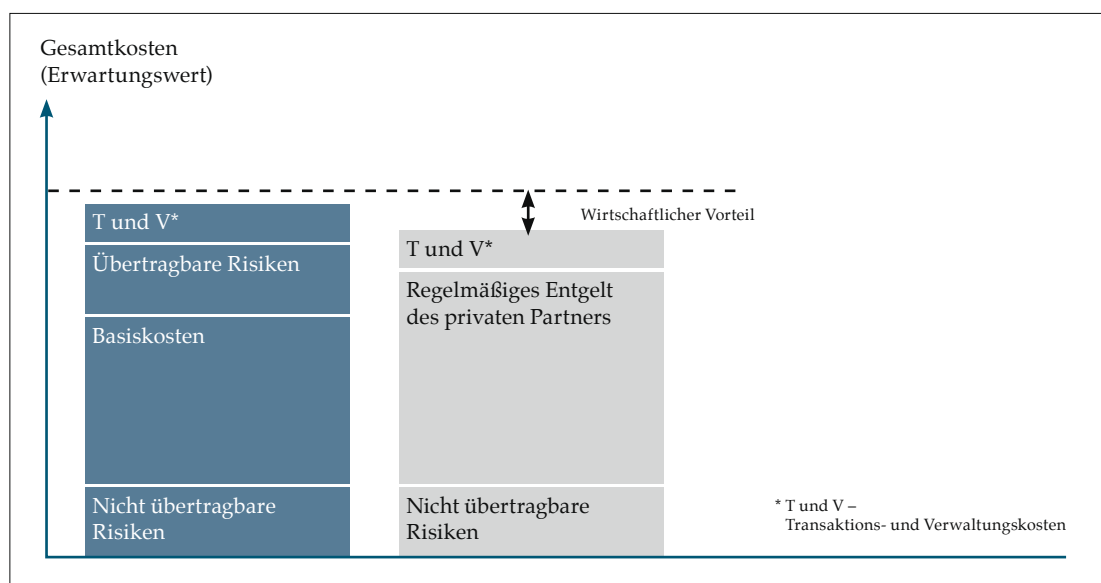


Abbildung 4: Aufbau und Kostengruppen des Beschaffungsvariantenvergleichs in Anlehnung an Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“, PPP-Task Force NRW, Düsseldorf 2003

5.3 Kostengruppen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nicht übertragbare Risiken: In dieser Kostengruppe werden die Kosten für die Risiken abgebildet, die beim öffentlichen Auftraggeber verbleiben bzw. durch keine der beiden Vertragspartner übernommen werden können. Die monetäre Bewertung der beim öffentlichen Auftraggeber verbliebenen Risiken erfolgt aus seiner Sicht.

Übertragbare Risiken: Zur Herstellung der Vergleichbarkeit mit der PPP-Variante sind die übertragbaren Risiken zu erfassen und zu bewerten.

Die **Basiskosten** beinhalten dabei Kosten für Bau, Betrieb, Erhaltung und Unterhaltung, die aufseiten der öffentlichen Hand anfallen, wenn die Maßnahme konventionell durchgeführt wird (Eigenrealisierung).

Entgelt des Privaten für erbrachte Leistungen: In dieser Kostengruppe wird das vom privaten Betreiber für die erbrachte Leistung geforderte regelmäßige Entgelt abgebildet. Dies beinhaltet bereits einen Kostenaufschlag für die vom privaten Betreiber zu übernehmenden Risiken.

Transaktions- und Verwaltungskosten: Dies sind Kosten, die aufseiten der öffentlichen Hand im Rahmen der Vergabe und Realisierung anfallen. Verwaltungskosten sind hierbei die klassischen internen Verwaltungskosten der öffentlichen Hand, wogegen die Transaktionskosten die Kosten für die Projektstrukturierung, die Vertragsgestaltung und die Durchführung des Vergabeprozesses abbilden. Zusätzlich zu berücksichtigen sind aufseiten der öffentlichen Hand verbleibende Kontrollleistungen während der Vertragslaufzeit.

Wirtschaftlichkeit und Effizienzvorteile: Die Wirtschaftlichkeit der Durchführung von Aufgaben im Hoch- und Tiefbau hängt – auf kommunaler wie auf privatwirtschaftlicher Seite – wesentlich von der Koordination und Leistungserbringung „aus einer Hand“ ab, einer ganzheitlichen Planung und Steuerung aller Maßnahmen, der langfristig planbaren Auslastung von Kolonnen und des Maschinenparks etc., von der Reduzierung von Schnittstellen (und damit Abstimmungserfordernissen), der Entwicklung langfristiger Erhaltungsstrategien, abgekoppelt von Einschränkungen öffentlicher Haushalte, der Planungssicherheit und der abschließenden Definition aller Maßnahmen.

Die Wirtschaftlichkeit von kommunalen Infrastrukturprojekten ergibt sich daher bereits aus der je nach vorgesehenem Projektumfang erforderlichen Abstimmung der unterschiedlichen Interessen und Ausgangslagen vor Beginn des Projekts; insofern kann die Vorbereitung auf ein beabsichtigtes PPP-Projekt bereits zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit führen.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass hinsichtlich der sonstigen Aufgabenerfüllung ähnliche bis analoge Mechanismen funktionieren, die zu ähnlichen Wirtschaftlichkeitsvorteilen wie bei PPP-Projekten im Hochbau führen:

- **Vergaberechtliche Aspekte:** Vergaberechtliche Möglichkeiten des privaten Unternehmers gegenüber den vergaberechtlichen Einschränkungen eines öffentlichen Auftraggebers hinsichtlich der Auftragsvergabe an Subunternehmer (Auswahl, Preis, Qualität etc.).
- **Lebenszyklusbetrachtung:** ganzheitliche Betrachtung und Verantwortung von Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb.
- **Darüber hinaus können** – wenn auch geringe – Skaleneffekte beim Einkauf und durch die Wiederverwendung von Materialien (Aushub etc.) zu Preisnachlässen führen.

5.4 Unterschiede zu Hochbauprojekten

Infrastrukturelle Projekte – hier kommunale Straßen – sind grundsätzlich hinsichtlich ihrer Eignung als Public Private Partnership mit Hochbauprojekten vergleichbar, da im Wesentlichen das gleiche Leistungsportfolio anfällt: Planung, Finanzierung, Ausführung, Instandhaltung, Betrieb, ggf. Bewirtschaftung.

Der Hochbau stellt bislang den umfangreichsten Anwendungsbereich für PPP-Projekte dar. Die Durchführung der Projekte auf operativer Ebene begleiten Gremien und Institutionen von Bund und Ländern mit praktischen Handlungshinweisen und eigens auf PPP zugeschnittenen Gesetzgebungsverfahren. Hierzu liegen auf Bundes- und Landesebene bereits mehrere Leitfäden vor, die die Möglichkeiten und Risiken von PPP-Modellen klar abgrenzen und standardisierte Verfahrensschritte vorschlagen.

Ausgehend von der grundsätzlich ähnlichen Struktur von Hochbau- und Infrastrukturprojekten, kann daher auf ein solides Fundament an erprobten Abläufen im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung eines PPP-Projekts im kommunalen Straßenbau aufgebaut werden. Entscheidend für den Erfolg eines solchen Projekts ist es jedoch, sich der Unterschiede zu den bereits mehrfach erfolgreich erprobten Hochbaulösungen bewusst zu werden, um bereits in der Projektvorbereitung wesentliche Weichenstellungen vornehmen zu können.

5.4.1 Schnittstellen

Schnittstelle Trägerschaften: Um eine lohnenswerte PPP im kommunalen Straßenbau realisieren zu können, muss die Problematik unterschiedlicher Baulastträger beachtet werden. Dazu ist es erforderlich, klar abgegrenzte Einheiten einer entsprechenden Größenordnung zu schaffen (z. B. in Form von Netzwerken), die dann mit der Übertragung von Zuständigkeiten ein einheitliches, abgeschlossenes System bilden. Diese Möglichkeit wird zum Teil bereits praktiziert (z. B. durch die Abgrenzung der Trägerschaften mit Übertragung von Ortsdurchfahrten an die Kommune) und müsste analog auf weitere Bereiche anwendbar gestaltet werden.

Schnittstelle Ver- und Entsorgung: In betriebswirtschaftlicher Hinsicht enthalten die – oftmals gesetzlich verankerten – Rechte der Ent- und Versorgungsunternehmen für die Übertragung in ein PPP-Modell erhebliche wirtschaftliche Risiken. Frequenz und Umfang der Maßnahmen lassen sich – zumindest in der bislang geübten Praxis – nicht vorherbestimmen. Im Unterschied zu den Hochbauprojekten handelt es sich beim kommunalen Straßenbau nicht um eine losgelöste und in sich unabhängige, sondern um eine offene und vielfältigen Anpassungsnotwendigkeiten unterworfenen Aufgabenstellung.

In diesem Zusammenhang müssen daher Lösungswege geschaffen werden, die es einem privaten Partner erlauben, unvorhergesehene Eingriffe in das in seinem Verantwortungsbereich liegende System kalkulieren zu können. Dies kann beispielsweise durch eine mit den Versorgungsunternehmen abgestimmte Eingriffsregelung oder durch einen teilweisen Verbleib der daraus resultierenden Risiken bei der öffentlichen Hand erreicht werden.

Schnittstelle Anlieger/Dritte: Des Weiteren sind die Interessen mittelbarer Beteiligter zu berücksichtigen. Betriebswirtschaftlich vorrangig ist vor allem, die anzuwendenden Regeln und Vorschriften für alle Bereiche der Planung, Herstellung und zum Betrieb bereits im Vorfeld festzustellen und geeignete Lösungswege für die Verteilung der damit verbundenen Risiken – auch hier gegebenenfalls durch einen Verbleib eines Teils der Risiken bei der öffentlichen Hand – zu erarbeiten.

5.4.2 Flexibilität

Im Unterschied zum Hochbau sind infrastrukturelle Planungen im Straßenbau mittelfristig vielfältigen Veränderungen unterworfen. Neben grundlegenden Veränderungen der mittel- und langfristigen Planungen (z. B. Straßenentwicklungsplanung, Bundesfernstraßengesetz), Neuerschließungen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (Erschließung von Wohn- und/oder Gewerbeflächen etc.), Ortsumfahrungen etc. sind auch die Risiken zu berücksichtigen, die mittelbar die Struktur und betriebswirtschaftliche Kalkulation durch Gesetzesänderungen beeinflussen – insbesondere bei Beschilderungen, Ampelanlagen und der Telekommunikation (z. B. Verlegen von Glasfaserkabeln). Zwar ist auch im Rahmen von Hochbauprojekten der Umgang mit Gesetzesänderungen zu untersuchen, im Infrastrukturbereich sind die Anforderungen an eine zeitnahe Umsetzung aufgrund der grundsätzlich sicherzustellenden Verkehrssicherheit jedoch ungleich komplexer.

6 Zentrale Erfolgsfaktoren für PPP-Modelle im kommunalen Straßenbau

Um PPP-Projekte im Kommunalstraßenbau erfolgreich zu gestalten, reicht eine positiv ausfallende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allein nicht aus. Auch andere Erfolgsfaktoren, auf die im Folgenden eingegangen werden soll, spielen eine Rolle: Die praktischen Erfolgchancen zur Umsetzung einer PPP im kommunalen Straßenbau bemessen sich demnach an drei wesentlichen Kriterien:

- **Durchsetzbarkeit:** Sind die Rahmenbedingungen so ausgestaltet, dass ein PPP-Modell im politischen und gesellschaftlichen Raum realisierbar ist? Hier ist insbesondere die Aufgabenzuordnung zu kommunalen Leistungsträgern (insbesondere Bauhöfen, Straßenmeistereien etc.) und die gesellschaftliche Akzeptanz sich verändernder Zuständigkeiten zu untersuchen.
- **Projektvorbereitung:** Ist für eine sorgfältige, alle Aspekte umfassende Projektvorbereitung gesorgt?
- **Wirtschaftlichkeit:** Erfüllen die Parameter des Modells die Voraussetzungen, die eine wirtschaftlich vorteilhafte Realisierung ermöglichen (Lebenszykluskosten)?

Erfolgsfaktoren für PPP-Modelle im kommunalen Straßenbau		
Durchsetzbarkeit	Projektvorbereitung	Wirtschaftlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> • Politischer Konsens bezüglich der Notwendigkeit der straßenbaulichen Maßnahme • Klare Zuständigkeitsverteilung und gemeinsames Problemverständnis unter Projektträgern der öffentlichen Hand 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung der Verfahrensstränge Planung, Förderung und Vergabe • „Optimale Planungsreife“ • Die Haushaltsverträglichkeit ist zu prüfen • Sicherstellung der detaillierten Datenverfügbarkeit • Durchführung einer Straßenzustandsanalyse und Priorisierung der Maßnahmen für Unterhaltungsmodelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Projektgröße, Komplexität • Leistungstiefe • Marktfähigkeit • Geeignetes Vergütungsmodell • Straßenzustandsdefinition und -kontrolle bei Unterhaltungsmodellen

Abbildung 5: Erfolgsfaktoren für PPP-Modelle im kommunalen Straßenbau
(Quelle: eigene Darstellung)

Die Erfolgsfaktoren für die Durchsetzbarkeit einer Idee als PPP-Projekt betreffen heute vor allem die politischen Rahmenbedingungen. Damit ist zum einen der Konsens der Entscheidungsträger gemeint, sich über die Erwünschtheit – bzw. unglücklicherweise oft die zwingende Notwendigkeit – der möglichen Maßnahme im Klaren zu sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass im Zuge der Debatte um das Instrument PPP die eigentliche Maßnahme selbst, z. B. also die Sanierung und der Erhalt der Gemeindestraßen, infrage gestellt wird. Eine solche Situation führt nur in seltenen Fällen zu einem für alle beteiligten Parteien zufriedenstellenden Ergebnis. Die dabei auftretenden Auseinandersetzungen verursachen in aller Regel zusätzliche Kosten. Zum anderen ist anzustreben, dass unter den involvierten öffentlichen Projektträgern eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie ein gemeinsames Problemverständnis herrschen. Dabei ist es auch notwendig, dass öffentliche Auftraggeber und alle weiteren Beteiligten rationale Erwartungen an PPP besitzen. So kann verhindert werden, dass im Laufe der PPP-Projektentwicklung Uneinigheiten über Ziele und Methoden aufkommen. Zielführend ist in dem Zusammenhang z. B. ein regelmäßiger, dokumentierter Austausch zwischen den betroffenen Körperschaften, ggf. sogar der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Durchführung der Maßnahme im Rahmen eines PPP-Projekts. Zu den politischen Rahmenbedingungen zählt darüber hinaus auch der politische Wille aller Entscheidungsträger. Die Diskussion über die Realisierung des Vorhabens als PPP ist nicht selten von emotionalen Beweggründen der Beteiligten geprägt. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass angegangene PPP-Projekte oftmals an dem politischen Willen gescheitert sind und nicht als PPP ausgeschrieben wurden. Es ist daher wichtig, alle Entscheidungsträger frühzeitig und umfassend über das Projekt zu informieren.

Dieser Punkt schließt direkt an das zweite Kriterium an. Eine sorgfältig strukturierte Projektvorbereitung durch erfahrene Berater übt nicht nur einen großen Einfluss auf die Steuerbarkeit des Beschaffungsprozesses, sondern letztlich auch auf das (volks-)wirtschaftliche Ergebnis eines PPP-Projekts aus. Wichtigster Aspekt ist dabei eine passgenaue Abstimmung der unterschiedlichen Verfahrensstränge Planung, Einbeziehung von Fördermitteln und Vergabe. Ferner gilt es, das Vorhaben einer optimalen Planungsreife zuzuführen: Zum einen muss die planerische Seite weit genug gediehen sein, um z. B. den Zeitpunkt für den Start des Vergabeverfahrens eingrenzen zu können. Zum anderen befördern planerische Spielräume aufseiten des Auftragnehmers auch immer die Effizienzvorteile eines PPP-Projekts (z. B. Ausführungsplanung und insbesondere Lebenszyklusbetrachtungen). Dabei ist auch daran zu denken, gemeinsam mit dem Auftraggeber rechtzeitig eine Analyse der Haushaltsverträglichkeit der PPP-Maßnahme vorzunehmen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Datenverfügbarkeit. Es muss rechtzeitig sichergestellt sein, dass der Auftraggeber über alle notwendigen Informationen in ausreichender Detailtiefe verfügt, um die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf einem gesicherten Zahlenfundament zu ermöglichen. Für Unterhaltungsmodelle ist zusätzlich zu beachten, dass die Daten einer Straßenzustandsanalyse vorliegen, um Leistungen definieren und kontrollieren zu können, oder auch, um eine Basis für die Entscheidung zu haben, wo die Substanz der Strecken oder Netzteile die dringlichsten Maßnahmen notwendig machen.

Die Formulierung von allgemeinen Erfolgsfaktoren, die Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von spezifischen PPP-Projekten haben, fällt nicht leicht. Dafür ist das Anwendungsspektrum von Public Private Partnerships zu breit gefächert. Als notwendige oder zumindest zu erfüllende Bedingungen können aber die folgenden gelten:

- Die Projektgröße sollte einen „kritischen Wert“ nicht unterschreiten – jedoch sollte das Projekt auch nicht zu groß angelegt sein, insbesondere, um nicht die Chancen der mittelständischen Wirtschaft bei hohen Projektvolumina von vornherein zu begrenzen. Je nach Anwendungsfall ist die Balance zwischen der eigentlich investiven Tätigkeit, die nicht zuletzt von der Bonität und Eigenkapitalausstattung der ausführenden Unternehmen abhängt, und den Aufwendungen für den Betrieb der Straßen, die auch und in der Mehrzahl von kleinen und mittelständischen Unternehmen erbracht werden können, detailliert zu untersuchen und die jeweils „kritische Größe“ eines Projektes auszuloten. Dabei ist zu beachten, dass große und komplexe Projekte aufgrund der Mehrzahl institutioneller Schnittstellen schwerer steuerbar sind als kleine und damit höhere Transaktionskosten erzeugen. Schnittstellen bei Verantwortlichkeiten sind in jedem Fall so weit wie irgend möglich auszuschließen.
- Die Wahl der Leistungstiefe des privaten Partners muss eine wirtschaftliche Realisierung des PPP-Projekts ermöglichen, sollte aber wiederum auch nicht zu einer zu komplexen Strukturierung führen. Beispielsweise kann angenommen werden, dass die Übertragung der Leistungen Unterhaltung und Betrieb auf Private zu einem deutlich höheren Effizienzvorteil führt. Es sollte im Gegenzug jedoch auch sichergestellt sein, dass die zusätzliche Komplexität eines solchen Modells durch eine sorgfältige Projektstrukturierung aufgefangen wird.
- Die Marktfähigkeit des Modells muss sichergestellt und mit der Modellierung abgestimmt sein. Es muss die Aussicht bestehen, dass sich möglichst viele Unternehmen um die Erbringung der Leistungen bewerben und dabei auch im Wettbewerb differenzieren. Idealerweise existieren analoge Projekte, anhand derer die Unternehmen die Marktreife der ausgeschriebenen Maßnahmen besser beurteilen können.
- Ferner sollte ein geeignetes Vergütungsmodell gewählt werden, das einerseits dem privaten Partner einen starken Anreiz auf (Über-)Erfüllung seiner vertraglichen Leistungen gibt. Andererseits sollten die Risiken moderat verteilt sein. So sollte beispielsweise nur ein begrenztes Auslastungsrisiko von Privaten getragen werden.
- Schließlich gilt für Unterhaltungsmodelle die notwendige Prämisse, dass eine detaillierte Definition des vom privaten Partner herzustellenden Straßenzustands im Projektvertrag verankert wird. Dabei müssen allerdings auch auf Auftraggeberseite die Kapazitäten (und Kompetenzen) bereitstehen, um den realisierten Zustand laufend überprüfen und bewerten zu können.

7 Einbindung von Fördergeldern und sonstigen öffentlichen Finanzmitteln

Bei der Frage nach der Eignung eines Projekts im Bereich kommunaler Straßen als PPP sind verschiedene rechtliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, damit eine optimale Strukturierung und Durchführung eines derartigen Projekts gewährleistet werden kann. Insbesondere sind die Möglichkeiten der Einbindung von Fördermitteln und anderer Finanzmittel in ein kommunales PPP-Straßenprojekt, die Auswirkungen durch Lage und Ausdehnung des Vorhabens, die vertragliche Gestaltung inkl. Risikoverteilung und die Konzeption des Vergabeverfahrens von Anfang an in die Überlegungen einzubeziehen.

7.1 Förderung nach GVFG

Zur (Mit-)Finanzierung eines PPP-Straßenprojekts kommt zumindest derzeit noch eine Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Betracht. Durch das GVFG gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Die förderrechtlichen Regelungen und die Besonderheiten von PPP-Projekten sind nicht ohne Weiteres kompatibel. Die Einbindung von Fördermitteln in ein kommunales PPP-Straßenprojekt bedarf der engen Abstimmung mit dem Zuwendungsgeber, der besonderen Ausgestaltung des Zuwendungsbescheides/Zuwendungsvertrages und einer entsprechenden Gestaltung des Projektverlaufes und Vertrages. Dies bedarf der vorherigen Abstimmung mit der Förderbehörde. Angesichts der vorhabensbezogenen Förderstruktur ist zu klären, inwieweit die Förderung auf der Basis von Kostenschätzungen gewährt wird und bei Projektrealisierung die Baukosten sicher abgrenzbar sind von Betriebs- und Unterhaltungskosten, die nicht gefördert werden (dürfen).

7.2 Erschließungs- und Ausbaubeiträge

Weitere Geldmittel können in ein PPP-Straßenprojekt in Form von Beiträgen einfließen. Dabei ist zwischen Erschließungsbeiträgen für die erstmalige Errichtung einer Straße nach dem Baugesetzbuch und Straßenbaubeiträgen/Straßenausbaubeiträgen nach den verschiedenen Kommunalabgabengesetzen der Länder zu unterscheiden. Mit jeweils länderspezifischen Besonderheiten können Straßenbaubeiträge als Ersatz für den Aufwand für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden. Etwa in Nordrhein-Westfalen ist bei Straßen und Wegen auch eine Beitragserhebung für Verbesserungsmaßnahmen möglich, die dazu beiträgt, dass die Straße ihre Funktion besser erfüllt als zuvor. Unzulässig ist dagegen eine regelmäßige Beitragserhebung für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen. Zur laufenden Unterhaltung und Instandsetzung zählen solche Maßnahmen, die notwendig sind, um eine Straße in einem ihrer Bestimmung entsprechenden gebrauchsfähigen Zustand zu erhalten. Die Beitragsfähigkeit einer Maßnahme im Rahmen eines PPP-Straßenprojekts ist in jedem Einzelfall genau zu prüfen. Grob umrissen lässt sich festhalten, dass Straßenausbaubeiträge bei grundhaften Erneuerungsmaßnahmen (z. B. Aufbruch und Erneuerung einer 50 Jahre alten Fahrbahn) oder wesentlichen Verbesserungsmaßnahmen (z. B. Veränderung der Fahrbahnbreiten) in Betracht kommen. Die Beiträge können zur Finanzierung von PPP-Projekten herangezogen werden. Hierzu muss bei der Gestaltung des Projekts darauf geachtet werden, dass die Kosten in nach Abgabenrecht abrechenbarer Weise ermittelt werden können.

7.3 Sonstige Finanzquellen

Neben der (Mit-)Finanzierung durch Fördermittel und der etwaigen Einbindung von Erschließungs- oder Straßenausbaubeiträgen bleibt öffentlichen Auftraggebern derzeit nur die Möglichkeit der Finanzierung eines PPP-Straßenprojekts aus dem Verwaltungshaushalt. Entgelte für die Nutzung öffentlicher Straßen sind bislang nur für Schwerverkehrsfahrzeuge auf Autobahnen sowie für besondere Engpässe (Brücken, Tunnel, Gebirgspässe) aufgrund des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes möglich. Zwar wird vermehrt auch über die Einführung einer sog. City-Maut nachgedacht, doch ist die Einführung einer solchen Maut den Bundesländern vorbehalten. Konkrete Projektstudien gibt es zurzeit für Deutschland jedoch nicht. Auch werden im Rahmen dieser Entscheidungshilfe sowohl die City-Maut wie auch eine ebenfalls diskutierte allgemeine Pkw-Maut aufgrund der Gesamtkomplexität (Politik, Verfassung, Haushalt etc.) nicht als zurzeit realistisches Szenario aufgegriffen.

Im Ergebnis stellt die Förderfähigkeit von Straßenbaumaßnahmen kein Hindernis für eine Realisierung als PPP dar, da grundsätzlich eine Einbindung der Fördermittel erfolgen kann. Bei Neubaumaßnahmen ist an die Einbindung von Erschließungsbeiträgen zu denken, der Umfang von Ausbau- und Sanierungsmaßnahmen kann im Hinblick auf mögliche Straßenausbaubeiträge bestimmt werden. Dass einer Beitragserhebung ein Aufwand der Kommune zugrunde liegen muss, ist bei der Gestaltung des PPP-Projekts, insbesondere im Hinblick auf die Zeitpunkte von Baumaßnahmen und Zahlungsströmen sowie Kostennachweis, zu berücksichtigen.

Ergänzend kann auf spezifische Förderprogramme der Förderbanken hingewiesen werden, die häufig zur Abrundung der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen durch zinsgünstige Darlehen dienen.

8 Verfahren

8.1 Vorbereitung

8.1.1 Rechtliche Aspekte

Aufgrund ihrer räumlichen Ausdehnung setzen PPP-Straßenprojekte im Vergleich zu Hochbauprojekten in der Regel höhere Voraussetzungen an die Vorbereitungszeit und Strukturierung des Vorhabens. Bei Neubaumaßnahmen kann in der Vorbereitungszeit durch den öffentlichen Auftraggeber ein für das Vorhaben etwa erforderlicher umfangreicher Grunderwerb zu tätigen und abzuwickeln sein. Durch die regelmäßig große räumliche Ausdehnung eines PPP-Straßenprojekts besteht zudem schon in der Vorbereitungszeit ein hoher Bedarf an Abstimmung und Einbindung sämtlicher betroffener Ver- und Entsorger (z. B. Wasser, Strom, Telekommunikation). Auch mit anderen unmittelbar oder eventuell zukünftig betroffenen Straßenbaulastträgern oder den Betreibern von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen sind entsprechende Abstimmungen durchzuführen. Schließlich ist bereits in einer frühen Phase des Projekts an die Vorbereitung oder gar Einholung erforderlicher Genehmigungen und Gestattungen zu denken (z. B. nach Eisenbahnkreuzungsrecht, Anschluss an Landes- oder Bundesstraßen, Wasserrecht). Planungsrechtlich besteht für Kommunen die Möglichkeit, einen sog. „planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan“ aufzustellen.

Unter Berücksichtigung der aufgeführten Gesichtspunkte sollte vom öffentlichen Auftraggeber bei der Auswahl geeigneter Straßen oder Straßennetze daher darauf geachtet werden, dass der Grunderwerb (rechtzeitig) möglich ist und die planungsrechtlichen Voraussetzungen durch ihn geschaffen werden. Auch sind bereits frühzeitig die erforderlichen Abstimmungen mit Dritten vorzunehmen, soweit mit der geplanten Maßnahme Anbindungen und Kreuzungen mit anderen Baulastträgern betroffen sein werden. Für zukünftige Anbindungen und Kreuzungen sowie hinsichtlich der Eingriffsrechte der Ver- und Entsorger sind entsprechende Regelungen und Ausgleichs in den Projektvertrag aufzunehmen. Projekte im Außenbereich werden daher tendenziell weniger Schwierigkeiten – und damit geringere Transaktionskosten – mit sich bringen als innerstädtische PPP-Straßenprojekte.

8.1.2 Wirtschaftlichkeit

Die öffentliche Hand muss bei der geplanten Realisierung von PPP-Straßenprojekten intensiv prüfen, ob sie sich die alternative Finanzierung leisten kann, wenn bisher eine konventionelle Finanzierung des Straßenprojekts nicht möglich war. Zu berücksichtigen ist, dass anstelle von Zins- und Tilgungslasten andere laufende Ausgaben bei PPP-Projekten auftreten und künftige Haushalte in ähnlicher Weise belasten können. Entsprechend muss ein Szenario

über die Belastung künftiger Haushalte transparent und nachvollziehbar aufgestellt sein. Die erwartete Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projekts sollte über die gesamte Laufzeit mit Blick auf die Lebenszykluskosten nachgewiesen werden. Gerade politische Entscheider auf kommunaler Ebene müssen sich darüber bewusst sein, dass man als öffentlicher Auftraggeber bei einem PPP-Projekt die Verpflichtung eingeht, Entgeltzahlungen für die gesamte Projektlaufzeit zu leisten und daher die Notwendigkeit zur seriösen monetären Langzeitbetrachtung (über Kommunalwahltermine hinaus) sichergestellt sein muss. Ergänzend sei an dieser Stelle erwähnt, dass bspw. die regelmäßige Instandhaltung der Straßen zum unmittelbaren Verantwortungsbereich der Kommunen zählt und daher die Praxis, die Mittelbereitstellung an der derzeitigen Haushaltslage auszurichten, grundsätzlich der Vergangenheit angehören sollte.

8.1.3 Akzeptanz von Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und Mittelstand

Für die erfolgreiche Umsetzung eines kommunalen PPP-Straßenprojekts bedarf es der Akzeptanz von Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und Wirtschaft. Kann diese Akzeptanz nicht hergestellt werden, drohen für eine Realisierung erhebliche Hindernisse und zusätzliche Kosten, auch wenn es für das Projekt positive Wirtschaftlichkeitsprognosen gibt. Politische Hindernisse können sich durch Rats- und Parlamentsbeschlüsse oder Bürgerbegehren ergeben. Verwaltungsinterne Hindernisse können sich durch die im PPP-Projekt beabsichtigte Verlagerung von Personal des öffentlichen Dienstes oder auch durch die Auslagerung von Personal des öffentlichen Dienstes in private Projektgesellschaften ergeben. Ebenfalls besteht bei nicht frühzeitiger Einbindung der öffentlichen Bauverwaltung die Gefahr, dass PPP-Projekte behindert oder unwirtschaftlich werden. Dies ist insbesondere dann zu beobachten, wenn die Koordinierung verschiedener Baulastträger in einem kommunalen PPP-Straßenprojekt nicht gelingt und die aus dem ursprünglich beabsichtigten Netzschluss erhofften Effizienzvorteile nicht gehoben werden können. Mittelständler kritisieren und behindern PPP-Projekte zudem, wenn sie sich im Wettbewerb gegenüber Konzernen diskriminiert oder von vornherein in die Rolle des Subunternehmers gedrängt fühlen. Dieses Risiko ist nicht zu unterschätzen, da mittelständische Unternehmer auf kommunaler Ebene durch ihr unternehmerisches, gesellschaftliches und kommunalpolitisches Engagement zu den Meinungsführern gehören.

8.2 Vergabeverfahren

An die Auswahl und den Ablauf des Vergabeverfahrens sind bei einem PPP-Straßenprojekt keine besonderen Anforderungen gestellt. In der Regel werden die Bauleistungen im Verhältnis zu den Leistungen des Betriebs nicht lediglich Nebenarbeiten sein. Es wird daher insgesamt ein Bauauftrag vorliegen. Ebenso werden die Auftragswerte regelmäßig über dem für Bauaufträge maßgeblichen Schwellenwert liegen, und daher wird das EU-Vergaberecht Anwendung finden. Die Wahl der Vergabeverfahrensart ist jeweils im Einzelfall zu treffen; die Neuartigkeit von PPP-Straßenprojekten wird aber oft keine nach Art und Umfang oder wegen der damit verbundenen Wagnisse eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung ermöglichen und damit ein Verhandlungsverfahren rechtfertigen.

8.3 Transaktionskosten

Als Transaktionskosten bezeichnet man die internen und externen Kosten, die Auftraggebern und Bietern von der Idee zur Realisierung eines PPP-Projekts über die Ausschreibung bis zur Vertragsunterzeichnung nach Zuschlagserteilung entstehen. Darunter fallen z. B. die Kosten für externe kaufmännische, technische und juristische Berater, PPP-Eignungstests, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, das Ausschreibungsverfahren, die Angebotsbearbeitung und Wertung sowie für das Verhandlungsverfahren.

Der wirtschaftliche Erfolg von kommunalen PPP-Straßenprojekten hängt maßgeblich davon ab, ob die entstehenden Transaktionskosten – neben den ungünstigeren Kreditkonditionen privater Kreditnehmer gegenüber dem Kommunalkredit – durch Effizienzvorteile überkompensiert werden können.

Dazu ist es einerseits erforderlich, die Transaktionskosten auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite so niedrig wie möglich zu halten.

Maßnahmen können u. a. sein:

- sorgfältige Auswahl von externen Beratern
- Schaffung von Datenräumen für die Bieter zur Information über den Zustand von Straßen und Bauwerken sowie über die technischen und rechtlichen Projektrahmenbedingungen
- transparente und nachvollziehbare Darstellung der geforderten Leistungen
- Standardisierung im Rahmen der Präqualifikation
- transparente und voll umfängliche Bekanntgabe der Eignungs- und Angebotsbewertungskriterien sowie -methoden in Übereinstimmung mit dem Vergaberecht
- auftraggeberseitige Vorgabe der Vertragswerke bei Angebotsaufforderung (Projektverträge)

Andererseits benötigt – insbesondere bei komplexen Projekten wie z. B. innerorts – die optimale Projektvorbereitung eine detaillierte (technische) Beratung. Es wird also ein Abwägen zwischen der optimalen Planungstiefe und der Höhe der einzusetzenden Beratungs-/Transaktionskosten erfolgen müssen.

9 Risikoallokation

Von wesentlicher Bedeutung für den Erfolg eines PPP-Straßenprojekts ist die optimale Verteilung der Risiken. Erst durch die optimale Risikoallokation können auch die Projektkosten optimiert werden. Die Verteilung der Risiken zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber erfolgt durch den Projektvertrag. Sie bildet den Schwerpunkt der Verhandlungen im Vergabeverfahren, die darauf abzielen, die Allokation der Risiken zu optimieren, um möglichst günstige Angebote zu erhalten. Eine optimierte Risikoverteilung ist dadurch gekennzeichnet, dass derjenige die Risiken trägt, die er am besten beherrschen kann, sei es über seine Kompetenz und Leistung, sei es durch Versicherung. Bei Versicherungen muss die öffentliche Hand abwägen, ob es wirtschaftlicher ist, dem Auftragnehmer die Versicherung aufzuerlegen, selbst zu versichern oder überhaupt nicht zu versichern. Bei Risiken, die von keiner Seite weder über eigene Leistungen noch über Versicherungen beherrschbar sind, ist zu beachten, dass dem Auftragnehmer gemäß § 9 VOB/A keine unkalkulierbaren Risiken aufgebürdet werden können. Insoweit ist daher zu überlegen, inwieweit das Risiko beim Auftraggeber verbleibt oder Haftungshöchstgrenzen verhandelt werden (müssen).

Die Verlagerung nicht kalkulierbarer Risiken auf den Auftragnehmer führt entweder zu Risikozuschlägen – und damit übersteuerten Angeboten – oder spekulativen Angeboten, bei denen der Bieter ohne belastbare Grundlage den Preis ermittelt und daher die Gefahr nicht kostendeckender Angebote besteht. Das führt zu unwirtschaftlichen Angeboten oder verfälscht den Wettbewerb und birgt die Gefahr der Insolvenz des Auftragnehmers.

Insbesondere folgende Risiken sind im Rahmen eines PPP-Modells für kommunale Straßen zu beachten und zuzuordnen.

9.1 Genehmigungsrisiko

Bau und wesentliche Änderung bedürfen nach den Straßengesetzen der Planfeststellung oder Plangenehmigung. Diese können durch Festsetzungen eines Bebauungsplans ersetzt werden. Einer Baugenehmigung bedarf es daneben in der Regel nicht (§ 1 Abs. 2 BauO NW). Da den zuständigen Planfeststellungsbehörden ein Planermessen zukommt, muss das Planfeststellungsrisiko von der öffentlichen Hand getragen werden. Ein Auftragnehmer kann allenfalls das Risiko tragen, näher definierte Antragsunterlagen innerhalb der zu bestimmenden Frist bei der zuständigen Behörde einzureichen.

9.2 Grunderwerbsrisiko

Der Grunderwerb liegt in der Regel in der Hand des Auftraggebers, der dann auch das Risiko von Verzögerungen bei der Beschaffung der Flächen zu tragen hat. Die Durchführung des Grunderwerbs kann auch Bestandteil eines Projekts sein. Ist ein freihändiger Erwerb nicht möglich, muss die öffentliche Hand die Besitzeinweisung/Enteignung auf eigenes Risiko hoheitlich durchsetzen.

9.3 Planungsrisiko

Typischerweise trägt der Auftragnehmer das Risiko der Planung, die die Outputspezifikationen der funktionalen Leistungsbeschreibung umsetzt. Die Planung muss fristgemäß vorliegen, in Einklang mit der Leistungsbeschreibung und den gesetzlichen Rahmenbedingungen und/oder Förderrichtlinien stehen und realisierbar sein.

9.4 Altlasten-, Baugrund-, Kampfmittel- und Denkmalrisiko

Ob und inwieweit Altlasten, Kampfmittel oder Bodendenkmäler im Boden vorhanden sind, lässt sich im Vorhinein nicht verlässlich abschätzen, es sei denn, dies ergibt sich aus vorgelegten Gutachten oder sonstigen Unterlagen. Soweit die Belastung aus den Unterlagen ersichtlich ist, trägt üblicherweise der Auftragnehmer das Risiko. Eine solche Regelung entspricht § 9 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A, der vorschreibt, dass die Verhältnisse der Baustelle, insbesondere Boden- und Wasserverhältnisse, so zu beschreiben sind, dass sie hinreichend beurteilt werden können. Gleiches gilt im Hinblick auf den Baugrund. Gegebenenfalls können bestimmte Gegebenheiten und Kontaminationen, z. B. aufgrund des Einbaus von Schadstoffmaterialien als Füllmaterial in den Straßenunterbau, unterstellt werden, sodass der Auftraggeber das Risiko nur insoweit trägt, als sich hiervon Abweichungen ergeben. Denkbar ist es auch, dass man den Bietern die Durchführung von Untersuchungen ermöglicht oder ihnen das Recht einräumt, Untersuchungen zu verlangen.

9.5 Baufertigstellungsrisiko

Der Auftragnehmer trägt das Risiko, dass die Straße und sonstige in das Projekt einbezogenen Bauwerke schlüssel- oder gebrauchsfertig zu dem vereinbarten Zeitpunkt fertig gestellt werden. Mehrkosten gehen zulasten des Auftragnehmers, es sei denn, sie beruhen auf Änderungswünschen des Auftraggebers. Er trägt auch das Risiko, dass die Anforderungen der funktionalen Bauleistungsbeschreibung eingehalten sind. Soweit der öffentliche Auftrag-

geber im Rahmen der Finanzierung gegenüber den finanzierenden Kreditinstituten einen Einredeverzicht erklärt, um kommunalkreditähnliche Konditionen zu ermöglichen, ist die Risikoübertragung insoweit eingeschränkt, als der Auftraggeber bei Schlechtleistung und insbesondere Insolvenz das Entgelt nicht kürzen kann und daher darauf angewiesen ist, den Auftragnehmer direkt oder im Wege der Ersatzvornahme in Anspruch zu nehmen.

9.6 Finanzierungsrisiko

Der Auftragnehmer trägt das Risiko der Finanzierung für die Vertragslaufzeit. Hierzu zählt das Risiko, dass die erforderliche Finanzierung sichergestellt ist, d. h., das erforderliche Kapital für die Durchführung der vertraglichen Leistungen rechtzeitig zur Verfügung steht. Auch kann ihm das Zinsänderungsrisiko übertragen werden, was es unter Umständen erfordert, Zinssicherungsgeschäfte einzugehen.

9.7 Normänderungsrisiko

Das Risiko, dass sich Gesetze oder technische Normen ändern, lässt sich meist nicht im Vorhinein abschätzen. Soweit relevante Gesetzesänderungen oder Aktualisierungen von Normen absehbar sind, können die Entwürfe bereits zum Vertragsgegenstand gemacht werden. Dieses Risiko wird in aller Regel von beiden Parteien in der Form getragen, dass der Private aus Normenänderungen resultierende Mehrkosten bis zu einem bestimmten Betrag trägt und darüber hinausgehende Mehraufwendungen durch den öffentlichen Auftraggeber übernommen werden. Dies ist auch insofern verständlich, als dass in der konventionellen Realisierung diese Mehrkosten ebenfalls für den Auftraggeber anfallen würden.

9.8 Betriebs- und Verfügbarkeitsrisiko

Der Auftragnehmer muss sicherstellen, dass die Straße einschließlich der in das Projekt einbezogenen sonstigen Bauwerke in Einklang mit der funktionalen Leistungsbeschreibung über die gesamte Vertragslaufzeit hin verfügbar ist. So muss die Fahrbahnoberfläche die geforderten Zustandswerte einhalten. Erforderliche Erhaltungsmaßnahmen müssen rechtzeitig ergriffen werden, ohne dass Mehrkostenerstattung verlangt werden kann. Soweit der Straßenbetrieb in das Modell einbezogen ist, ist sicherzustellen, dass die Straßen sauber, von Schnee geräumt sind und die Grünstreifen sich in dem geforderten Zustand befinden. Nicht kalkulierte Kosten gehen zulasten des Auftragnehmers. Möglich ist auch, die Einschränkung der Verfügbarkeit durch Arbeiten an der Straße oder Baustelle zu pönalisieren, um einen Anreiz zur Minimierung solcher Eingriffe zu setzen.

9.9 Nutzerrisiko

Für kommunale Straßen werden derzeit – siehe Kapitel 2 – mautfinanzierte PPP-Modelle noch nicht betrachtet. Damit verbleiben als nutzerabhängige Modelle für den kommunalen Straßenbau die Schattenmaut (verkehrsabhängige Vergütung) sowie – für kommunale PPP-Modelle von besonderer Bedeutung – das Verfügbarkeitsmodell. Denkbar sind auch Mischmodelle, z. B. indem die Vergütung im Rahmen des Verfügbarkeitsmodells neben den fixen Bestandteilen Schattenmautelemente enthält. Über einen solchen nutzerbezogenen Vergütungsanteil kann eine stärkere Abnutzung infolge vermehrter Inanspruchnahme abgedeckt werden. Da die Abnutzung einer Straße maßgeblich durch den Schwerlastverkehr bestimmt wird, bietet sich die Kopplung des nutzungsabhängigen Vergütungselements an

diese Verkehrsmengen an. Wird ein Verfügbarkeitsentgelt ohne nutzungsabhängige Bestandteile vereinbart, trägt der Auftragnehmer das Verkehrsmengenrisiko insoweit, als er den vereinbarten Straßenzustand schuldet, unabhängig davon, ob die Straße zukünftig mehr oder weniger in Anspruch genommen wird.

9.10 Leitungsrisiko

Da die Straße auch als Trasse für eine Reihe von Leitungen dient, sind die Risiken im Zusammenhang mit Leitungen sowohl bei den Bauarbeiten durch den Auftragnehmer als auch bei Leitungsarbeiten des Leitungsträgers, die vielfach mit Eingriffen in den Zustand der Straße verbunden sind, zu beachten. Gemäß § 9 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A muss der Auftragnehmer ausreichend über den Zustand der Baustelle informiert werden. Soweit sich aus den vorgelegten Unterlagen Leitungen ergeben, ist das Risiko vom Auftragnehmer zu tragen. Für unbekannte oder neue Leitungen ist das Risiko eher beim Auftraggeber anzusiedeln.

9.11 Politische Risiken

Die Änderung politischer Rahmenbedingungen kann durchaus erhebliche Auswirkungen haben. Eine Änderung der Achslasten kann beispielsweise den Erhaltungszustand von Straßen in erheblichem Maße beeinträchtigen. Da der Eintritt solcher Änderungen schwer vorhersehbar ist, wird vielfach eine Übernahme des Risikos durch den Auftraggeber verlangt.

9.12 Steuerrisiko

Umsatzsteueränderungen werden in der Regel dem Risikobereich des Auftraggebers zugerechnet. Änderungen im Bereich der Ertragsteuern gelten demgegenüber als allgemeine Unternehmerrisiken, die der Auftragnehmer tragen muss.

9.13 Inflationsrisiko

Das Inflationsrisiko ist vielfach besser beim Auftraggeber angesiedelt, um unnötige Risikozuschläge zu vermeiden. Durch Vereinbarung geeigneter Indices, die die Baustoffpreise und/oder sich verändernde Kosten im Bereich des Straßenbetriebs (bspw. Lohnsteigerungen entsprechend Lebenshaltungsindex) abbilden, lassen sich damit auch die entsprechenden Risikopositionen abfedern.

9.14 Gewalt Risiken

Eingriffe in die Sachsubstanz können sich durch Ereignisse höherer Gewalt oder durch Dritte ergeben. Risiken aus höherer Gewalt lassen sich in erster Linie durch Versicherungen abdecken, sodass die Risikozuordnung an die Versicherbarkeit anknüpfen kann. Das Risiko der Versicherbarkeit kann der Auftragnehmer nicht tragen, zumal wenn man sich die Reaktionen des Versicherungsmarkts auf einzelne Ereignisse vor Augen führt. Insoweit muss die öffentliche Hand einen Teil des Risikos übernehmen. Soweit Schäden durch Dritte verursacht sind, wird man den Auftragnehmer auf Ersatzansprüche gegen die Dritten verweisen können. Dann stellt sich die Frage, wie das Inkassorisiko zwischen den Vertragsparteien aufgeteilt wird, z. B. wenn ein Dritter nicht fassbar oder nicht solvent ist.

9.15 Förderrisiko

Soweit Fördergelder in die Projektvertragsstruktur integriert werden, muss das Risiko, dass die Förderung nicht oder zu spät bewilligt wird, beim öffentlichen Auftraggeber liegen. Der Auftragnehmer kann es allenfalls übernehmen, die erforderliche Dokumentation beizubringen. Die Erhebung von Beiträgen muss von Gesetzes wegen durch die öffentliche Hand erfolgen. Insoweit kann der Private wie beim Grunderwerb eingebunden werden. Dabei sind die Risiken abzugrenzen, die im Beitragsrecht nicht kalkulierbar zu beherrschen sind.

9.16 Insolvenzrisiko

Dieses ist abhängig von der gewählten Art des Finanzierungsmodells. Im folgenden Kapitel 10, Finanzierungsmodelle, werden einzelne Finanzierungsformen und das Insolvenzrisiko entsprechend betrachtet.

Tabellarische Zusammenfassung Risikoallokation		
	AG-Risiko	AN-Risiko
Genehmigungsrisiko	x	
Grunderwerbsrisiko	x	
Planungsrisiko		x
Altlasten-, Baugrund-, Kampfmittel- und Denkmalrisiko	x	x
Baufertigstellungsrisiko		x
Finanzierungsrisiko		x
Normänderungsrisiko	x	x
Betriebs- und Verfügbarkeitsrisiko		x
Nutzerrisiko	x	x
Leitungsrisiko	x	x
Politische Risiken	x	
Steuerrisiko	x	x
Inflationsrisiko	x	
Gewaltrisiken	x	x
Förderrisiko	x	

Abbildung 6: Risikoverteilung zwischen den Projektpartnern

10 Finanzierungsmodelle

Bei den meisten PPP-Projekten ist es notwendig, eine Bank als weiteren Akteur in die Partnerschaft mit einzubeziehen, um eine verlässliche Finanzierung sicherzustellen. Die Einbindung sollte bereits in einem frühen Stadium erfolgen, um die Bank in alle Planungen zu integrieren und als Partner zu involvieren.

Wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben, spielt die Risikoverteilung bei PPP-Projekten eine wichtige Rolle. In der Form der Finanzierung spiegelt sich diese Frage insofern wider, als die öffentliche Hand sich entscheiden muss, ob sie ihre Bonität in Form einer einredefreien Forfaitierung zur Verfügung stellt und so Konditionenvorteile erzielt, aber auch wesentliche Risiken behält, oder ob sie eine Projektfinanzierung wählt, deren Wirtschaftlichkeitsvorteil nicht zuletzt von einer fairen Risikoallokation zwischen den verschiedenen Projektbeteiligten abhängt.

Im Zusammenhang mit den Vergütungsstrukturen muss betrachtet werden, wer die Zahlungen leistet und welche Risiken einer regelmäßigen Zahlung im Wege stehen könnten. Bei der einredefreien Forfaitierung können die Darlehenskonditionen einer Kommunalfinanzierung nur deshalb annähernd erreicht werden, weil eine fixe Zahlung mit der öffentlichen Hand vereinbart wird, die jeweils zu einem festen Termin erfolgt. Etwaige Risiken müssen von der privaten Seite insofern nicht übernommen werden.

Dagegen müssen bei Projektfinanzierungen die möglichen Risikokategorien durch die finanzierenden Banken analysiert und bewertet werden. Wird die Zahlung von der öffentlichen Seite an die Erfüllung eines bestimmten Leistungsstandards geknüpft, dann trägt der Private ein Qualitätsrisiko. Bei Verfügbarkeitsmodellen erhält der private Betreiber die volle Höhe der Zahlung nur dann, wenn die erwartete Leistung verfügbar ist, was einem Bereitstellungsrisiko entspricht. Als Alternative dazu besteht die Möglichkeit, dass die öffentliche Hand die Zahlung in Form einer sogenannten Schattenmaut erbringt und eine Zahlung pro Kfz leistet, das die angebotene Leistung im Rahmen der PPP nutzt. Die Nichterreichung des Mengenziels ist das Risiko des privaten Partners (Mengenrisiko).

Weitergehende Mautsysteme beinhalten auf privater Seite neben dem Mengenrisiko ein mögliches Verdrängungsrisiko, falls eine Alternative zur mautfinanzierten Straße besteht, bis hin zu einem Inkassorisiko, wenn für den privaten Betreiber die Vereinnahmung der Maut als eigene Aufgabe definiert wurde.

Das weitestgehende Modell im Hinblick auf die Übertragung der zunächst öffentlichen Aufgabe auf einen privaten Partner ist in einer Konzession zu sehen. Dabei ist die Eigenverantwortung des privaten Betreibers sehr umfassend. Im Bereich des Betriebs eines Flughafens stehen verkehrsabhängige Zahlungen in Form einer Landegebühr auf der Einnahmeseite. Die Risiken entstehen bei fehlender Erreichung der kalkulierten Mengen und Preise, aber auch in einem unzureichenden Marketing oder Problemen bei der Vereinnahmung der Zahlungen (Inkassorisiko).

Vorerst sollen jedoch Mautfinanzierungen für kommunale Straßen nicht weiter betrachtet werden.

Der Umfang des Risikotransfers zwischen privater und öffentlicher Seite und die Abgrenzung der Refinanzierung zwischen öffentlicher Hand und Nutzer, bezogen auf die vorgenannten Modelle, sind in Abbildung 7 dargestellt.

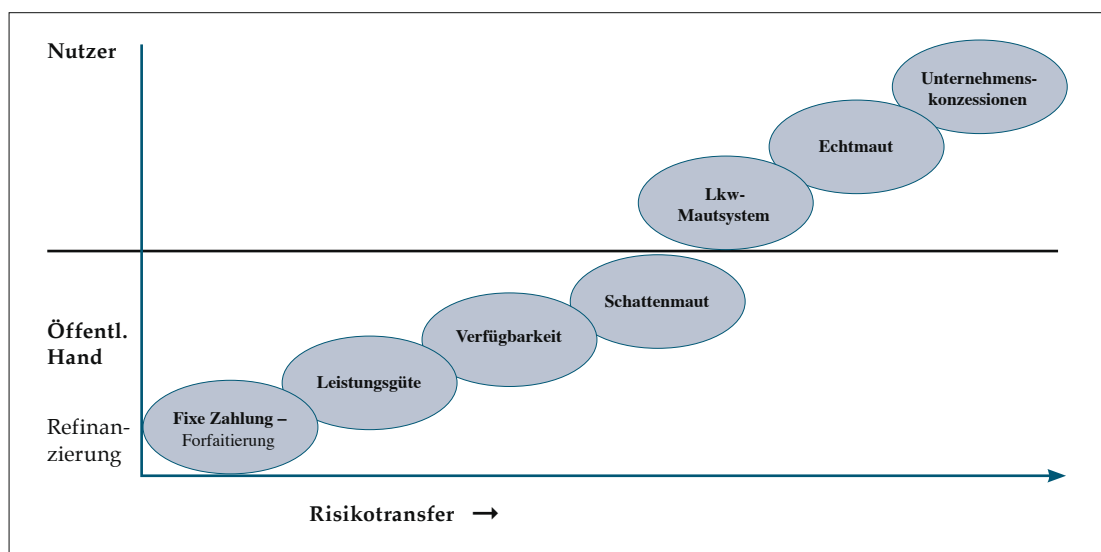


Abbildung 7: Typische Vertragsmodelle im Straßenbau
in Anlehnung an: Weber, Barbara; Alfen, Hans W.; Maser, Stefan: Projektfinanzierung und PPP.
Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierung, Köln 2006

10.1 Finanzierungsmöglichkeiten durch Fremdkapital

Die Finanzierung ist ein integraler Bestandteil jedes PPP-Projekts. Die Finanzierung ist aber nur eines der fünf Lebenszyklus-Elemente (siehe Abbildung in Kapitel 1), die es bei einem PPP-Projekt zu gestalten gilt. Ein Standardkonzept für die Finanzierung von PPP-Projekten gibt es nicht. Die Wahl des geeigneten Finanzierungsmodells muss unter Berücksichtigung der Bedingungen des Einzelfalls erfolgen. Entscheidend ist, welche Aufgaben- und Risikoverteilung der Projektträger für das Vorhaben vorgesehen hat und welche rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind.

Die Grundidee von PPP ist, eine angemessene Risikoallokation herzustellen. Risiken sollen im günstigsten Fall jeweils von dem Projektbeteiligten getragen werden, der über die höchste Risikomanagementkompetenz verfügt, das jeweilige Risiko zu handhaben. Dies ist nicht in jedem Fall die öffentliche Hand, nur weil sie die nominal günstigeren Kreditkonditionen erhält. Denn in dem nominellen Zinsaufschlag gegenüber dem Kommunalkredit kommt ein Preisaufschlag für den realen Risikotransfer zum Ausdruck. Infolge der Trennung von Projektdurchführung und Finanzierung werden Kommunalkreditkonditionen weitgehend risikofrei kalkuliert. Richtig ist jedoch, dass auch bei der konventionellen Eigenrealisierung Risiken existieren, die häufig nicht hinreichend transparent gemacht werden.

10.1.1 Forfaitierung – Bonität des Auftraggebers als Grundlage

Da die Finanzierungskosten privater Investoren nominell höher sind als der Kommunalkredit, werden bei der Finanzierung von PPP-Projekten in Deutschland die Risiken häufig durch den einredefreien Verkauf der künftigen Entgeltforderungen an die Bank teilweise oder ganz auf die öffentliche Hand übertragen. Das Finanzierungsmodell der Forfaitierung bedeutet einen Forderungsverkauf mit Einredeverzicht. Dabei verkauft die Projektgesellschaft Teile ihres Entgeltanspruchs gegen die Kommune an die finanzierende Bank. Die Kommune stellt die abgetretenen Forderungen gegenüber der Bank einredefrei. Die Forfaitierung ist eine marktübliche, praktikable und erprobte Form der Finanzierung, die bei der eher kleinteiligen PPP-Projektstruktur in Deutschland in großer Zahl zur Anwendung gekommen ist und sich bewährt hat. Soweit die öffentliche Hand Risiken zurückbehält, wird daher in vielen Fällen auch künftig eine einredefreie (Teil-)Forfaitierung bei Nutzung der – allgemein angenommenen – erstklassigen kommunalen Bonität sachgerecht sein. Es wird jedoch bei der Ausgestaltung des konkreten Umfangs der Forfaitierung auf die Umstände des Einzelfalls und den vorgesehenen Risikotransfer ankommen.

Bei der Einschätzung der Vorteilhaftigkeit einer Forfaitierung mit (Teil-)Einredeverzicht im Verhältnis zur Projektfinanzierung kommt es auf die Entscheidung an, wer für das Insolvenzrisiko des privaten Auftragnehmers verantwortlich sein soll. Im Falle der Forfaitierung trägt der öffentliche Auftraggeber dieses Risiko selbst. Es besteht jedoch die Möglichkeit, einen nicht unerheblichen Teil des Risikos (z. B. durch Vertragserfüllungsbürgschaften) auf den privaten Auftragnehmer zurückzuübertragen. Außerdem werden die Einredeverzichtserklärungen üblicherweise nur über die tatsächlich erbrachten und abgenommenen bzw. testierten Forderungen während der Bauphase ausgeübt und darüber hinaus Kündigungsrechte im Falle der Insolvenz der Projektgesellschaft durchgesetzt. Später auftretende Mängel und daraus resultierende Ansprüche der Projektgesellschaft sind vom Einredeverzicht nicht betroffen. Das Ausmaß der Risikoübernahme ist für den öffentlichen Auftraggeber somit relativ überschaubar. Die Anwendung dieses weitgehend standardisierten und als kreditähnliches Rechtsgeschäft genehmigungsfähigen Modells erlaubt die schon erwähnte Vereinbarung kommunalkreditähnlicher Konditionen mit langen Zinsbindungsfristen. Entsprechend verzichtet der öffentliche Auftraggeber auf die bankmäßige Bonitätsbeurteilung des privaten Partners. Im Verhältnis zur Projektfinanzierung entstehen daher deutlich geringere Eigenkapitalanforderungen und Transaktionskosten.

Gleichwohl dürfen die Problembereiche der Forfaitierung nicht übersehen werden. Die Tatsache, dass nicht unerhebliche Risiken definitiv beim Auftraggeber verbleiben, kann zu negativen Konsequenzen/unvorhersehbaren Belastungen bei der öffentlichen Hand führen. Das Prinzip der Risikoverteilung nach der Risikomanagementkompetenz wird durchbrochen. Anreiz- und Sanktionsmechanismen und damit die Verbundenheit des Privaten mit dem Projekt werden verringert. Bei der Forfaitierung mit Einredevorzicht darf eine korrekte Risikoverteilung nicht vernachlässigt werden, um den privaten Partner nicht zu leicht aus seinen Vertragsverpflichtungen zu entlassen und das Projekt wirtschaftlich und existenziell nicht zu gefährden. Diese im neu gefassten § 7 BHO vorgesehene Risikobewertung kann künftig mit der bevorstehenden doppelten Haushaltsführung in deutschen Kommunen transparenter denn je abgebildet werden.

Strittig ist nach wie vor die Anrechnungspflicht der mit einem Teileinredevorzicht versehenen forfaitierten Forderungen auf den öffentlichen Defizitsaldo nach den Maastrichter Verschuldungskriterien. EUROSTAT hat zwar zur Anrechnung von PPP-Modellen ausgeführt, dass Projekte dann nicht im Sinne der Maastrichter Kriterien einzurechnen seien, wenn das Bauisiko und entweder das Ausfall- oder das Nachfragerisiko auf den privaten Partner übertragen werden könnten. Fraglich ist aber, ob sich diese Abgrenzung auf den gesamten oder möglicherweise auch auf den überwiegenden Teil des jeweiligen Risikoabschnitts bezieht, womit auch Forfaitierungsvarianten vom Makel der Anrechnungspflicht befreit wären. Diese Klarstellung sollte mithilfe der Europäischen Kommission zeitnah getroffen werden.

10.1.2 Projektfinanzierung

Als Grundstruktur einer Projektfinanzierung zur Durchführung und Realisierung eines PPP-Projekts wird eine selbstständige Projektgesellschaft gegründet. Durch diese Gesellschaft werden die erforderlichen Finanzierungsverträge zur Aufnahme von Fremdkapital geschlossen. Die Projektfinanzierung erfordert eine optimale Risikoverteilung. Die Sicherheit des Kapitaldienstes leitet sich nicht aus der Bonität der Projektbeteiligten, sondern aus dem erwarteten Cashflow des Projekts ab. Es muss sich im Ergebnis selbst tragen. Die Finanzierung ist dabei so zu strukturieren, dass zu jedem Zeitpunkt über die gesamte Laufzeit alle vertraglichen Verpflichtungen erfüllt werden können. Nach dem „Versicherungsprinzip“ wird das Kredit- bzw. Insolvenzrisiko auf den Finanzierungspartner übertragen. Dies richtet den Blickwinkel vom Adressenausfallrisiko und der Bonitätsanalyse auf das eigentliche Projekt und die damit verbundenen Risiken. Für die Bank ist ein PPP-Projekt ein Bestandteil ihres Kreditportfolios. Durch die diversifizierte Portfoliostruktur und das gebündelte Know-how in Finanzierungsfragen ist sie für die Risikomanagementfunktion besonders geeignet. Durch sogenannte „step-in-rights“ sichert sich die Bank die Möglichkeit, im Falle der Insolvenz eines privaten Partners diesen auszutauschen oder selber in die Projektsteuerung einzutreten. Das umfassende Projektmonitoring der Fremdkapitalgeber ist mit wirkungsvollen Anreiz- und Sanktionsmechanismen verbunden und entspricht der PPP-Idee des Lebenszyklusansatzes in besonderer Weise.

Die Komplexität und der größere Strukturierungsaufwand führen bei einer Projektfinanzierung (im Verhältnis zur Forfaitierung) zu höheren Transaktionskosten. Die Risikoverteilung erfordert einen angemessenen Eigenkapitalanteil. Die geforderte Rendite der Eigenkapitalgeber muss kalkuliert und erwirtschaftet werden. Diese besonderen Anforderungen an die Projektfinanzierung lassen ein Mindestprojektvolumen notwendig erscheinen. Für die vielen kleineren oder mittelgroßen kommunalen PPP-Projekte wird aber die Forfaitierung eine gefragte Variante bleiben. Die Diskussion um die „richtige“ Form der Finanzierung sollte deshalb sachlich geführt und Lösungen einzelprojektabhängig analysiert werden.

10.1.3 Sonstiges

Bis sich in Deutschland durch Standardisierung und einen hinreichenden deal flow ein etablierter PPP-Markt gebildet hat, sollte erörtert werden, in welcher Weise man der Entwicklung auch mit dem Einsatz öffentlicher Fördermittel einen weiteren Schub verleihen könnte. Dazu sind die geltenden Förderrichtlinien auf ihre PPP-Tauglichkeit zu überprüfen und künftig modelloffen zu gestalten, wie dies z. B. in Nordrhein-Westfalen mit der Pauschalierung der Schulbauförderung oder der vorgesehenen Monistik im Krankenhaussektor bereits geschehen ist. Schon jetzt stellen Fördermittelgeber zinsgünstige Kredite oder Zuschüsse aus ihren Programmen bereit, teilweise jedoch beschränkt auf einzelne Modelle. Mit Sicherheit ließe sich die Förderpolitik des Bundes und der Länder noch zielgenauer auf die spezifischen Anforderungen komplexer PPP-Modelle fokussieren. Auch die Möglichkeit der Bündelung von annähernd homogenen PPP-Projekttypen sollte mit dem Ziel verringerter Finanzierungs- und Transaktionskosten in die Überlegungen einbezogen werden.

10.2 Aspekte bei der Einbeziehung von Eigenkapital

Neben der Fremdfinanzierung ist im Rahmen einer PPP-Struktur die Eigenkapitalseite nicht zu vernachlässigen. Bei Projektfinanzierungen kann das einzusetzende Eigenkapital schnell zum knappen Faktor werden. Dies wird besonders deutlich bei volumenstarken Projekten im Bereich der A- und F-Modelle, in denen die erfolgreichen Bieter regelmäßig Eigenkapital in größerem Umfang einbringen müssen. Gerade mittelständische Bauunternehmen dürften schnell an ihre Grenzen stoßen, wenn sie gleichzeitig in mehreren Projekten ihr Eigenkapital dauerhaft binden müssten. Forfaitierungsmodelle erfreuen sich insbesondere unter diesem Aspekt gerade bei mittelständischen Bauunternehmen großer Beliebtheit, da sie im Vergleich zu Projektfinanzierungen nahezu ohne Eigenkapital auskommen.

Andererseits stellt das eingebrachte Eigenkapital der Sponsoren aus Sicht der Auftraggeber auch einen wesentlichen Risikopuffer im Projekt dar, da in aller Regel das Eigenkapital von allen Kapitalarten zuletzt zurückgeführt wird. Im Falle einer negativen Entwicklung des Projektes kann es daher passieren, dass die Sponsoren neben dem Verlust ihrer erwarteten Verzinsung auf das Eigenkapital auch das komplette eingesetzte Eigenkapital verlieren. Aus diesem Grund stellt die Forderung des Auftraggebers nach einem bestimmten Anteil einzubringenden Eigenkapitals auch einen wesentlichen Anreiz für die Sponsoren dar, das Projekt bei einer „Schieflage“ wieder ins „Lot“ zu bringen.

Spätestens durch die Shareholder Value-Diskussion im Industrie- und Bankenbereich sind die Benchmarks für die Eigenkapitalrenditen neu justiert worden. Forderungen nach zweistelligen Renditen sind trotz niedriger Verzinsungen in anderen Anlagealternativen am Kapitalmarkt keine Seltenheit. Diese Vorgaben bleiben natürlich bei der Einbeziehung von Eigenkapital in PPP-Projekten nicht unberücksichtigt.

Die geforderte Verzinsung des Eigenkapitals kann je nach Motivation des Eigenkapitalgebers deutlich differieren. Sofern die Sponsoren Eigenkapital im Rahmen der Projektrealisierung einbringen, dürfte bei der Formulierung der Renditeanforderung berücksichtigt werden, dass die Verzinsung des eingebrachten Eigenkapitals nur einen Faktor in der Gesamtkalkulation des Projekts darstellt. Wird das Eigenkapital von einem „Private-Equity-Partner“ zur Verfügung gestellt, so ergeben sich dagegen deutlich höhere Renditeerwartungen, da diese Kapitalgeber als „Nicht-Insider“ einen hohen Prüfaufwand bei der Beurteilung der Projektstrukturen, der Cashflows und der Erfolgsaussichten einkalkulieren müssen und im Gegensatz zum Bieter keine weiteren Renditequellen bei der Gesamtbeurteilung des Projekts haben. Hinzu kommt, dass es keine ausreichenden Erfahrungen mit PPP-Projekten und erfolgreichen Eigenkapitalpartnern in diesem Zusammenhang gibt.

Als Zwischenform im Verhältnis von Fremd- und Eigenkapital können sogenannte Mezzanine-Finanzierungen verstanden werden. Sie haben den Charakter von eigenkapitalersetzenden Darlehen, sind aber wirtschaftlich Eigenkapital. Der Kapitalgeber bekommt in der Regel eine Basisvergütung und darüber hinaus eine Gewinnbeteiligung, strebt aber keinen Einfluss auf geschäftliche Entscheidungen an. Die zu zahlende Kapitalverzinsung ist geringer als bei „echtem Eigenkapital“, die Laufzeiten liegen häufig bei ca. zehn Jahren.

Angesicht der Summen, die im Zusammenhang mit Eigenkapitalbeträgen genannt werden, die angeblich weltweit eine adäquate Anlage suchen, sollte eigentlich die Auflage von Eigenkapitalfonds auch für PPP-Projekte eine einfache Übung sein. Besonders Pensionsfonds von Freiberuflern haben offensichtlich ein Interesse an Investments in PPP-Projekte. Positive Effekte auf das Angebot an Eigenkapital wird auch die geplante Änderung des Investmentgesetzes haben, die am 18. Januar 2007 vom Finanzministerium bekannt gegeben wurde. So sollen durch die Einführung des § 90a sogenannte Infrastruktursondervermögens-Fonds die Möglichkeit haben, während der Betreiberphase (Abs. 2) in PPP-Projektgesellschaften zu investieren (Abs. 1).

Damit sich diese Konstruktionen durchsetzen, müssen allerdings noch einige Schwierigkeiten aus dem Weg geräumt werden. So müssten sich Sekundärmärkte für Eigenkapitalanteile von PPP-Projektgesellschaften bilden können. Dadurch wäre es möglich, analog zum Austausch der Betreiberfirma, auch die Eigenkapitalgeber auszutauschen. Eine höhere Bereitschaft, sich aufgrund der Wiederveräußerungsmöglichkeit an Projekten zu beteiligen, wäre die Folge. In der Praxis hat es sich jedoch bisher noch nicht durchgesetzt, den Handel von Eigenkapitalanteilen in den Verträgen zu erlauben.

Entscheidend für den Anleger ist natürlich die Rendite, die durch das Projekt erwirtschaftet werden muss. In diesem Zusammenhang kommen immer wieder Forderungen nach steuerlichen Anreizen für die Sanierung von Schulen und anderer Anlagegüter der öffentlichen Infrastruktur in die Diskussion.

11 Beispiele aus der Praxis

Gemeinde Zeuthen, Brandenburg:

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Instandhaltung und Betrieb der Gemeindestraßen

Ausgangslage und Projektziele

Die brandenburgische Gemeinde Zeuthen liegt an der südlichen Stadtgrenze von Berlin innerhalb eines bewaldeten Gebietes entlang des Zeuthener Sees. Aufgrund ihrer räumlichen Nähe zu Berlin und der guten infrastrukturellen Anbindung an die Hauptstadt verzeichnet die Gemeinde kontinuierliche Zuwächse ihrer Einwohnerzahl.

Die Gemeinde ist Baulastträger eines Gemeindestraßennetzes von ca. 80 km Gesamtlänge. Aufgrund der historischen Entwicklung sind davon etwa 33 km Anliegerstraßen derzeit noch unbefestigt mit wasser- gebundenen Deckschichten. In den letzten Jahren wurden diese Bereiche mit einer Schmutzwasserkanalisation versehen. Die hierdurch erforderlichen Eingriffe in den Unterbau der Straßen führten zu deutlichen Erosionsschäden. Im Zusammenhang mit den verstärkt auftretenden Starkniederschlägen sind diese Straßen in ihrer Substanz gefährdet. Zur Vermeidung weiterer Beeinträchtigungen der Einwohner der Gemeinde durch Staub, Schlamm und Oberflächenwasser hat die Gemeinde beschlossen, die Straßen mit Regenentwässerungseinrichtungen aufzuwerten und die Oberflächen zu befestigen.

Auf der Suche nach der wirtschaftlichsten Alternative hat die Gemeinde beschlossen, mögliche Vorteile einer Zusammenarbeit mit einem privaten Partner im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu untersuchen. Mit der Durchführung dieser Untersuchung wurde das Beraterkonsortium Westdeutsche Kommunal Consult WestKC (wirtschaftliche Beratung), iwv-Ingenieurgesellschaft (technische Beratung) und Luther Rechtsanwaltsgesellschaft (rechtliche Beratung) beauftragt.

Ziel der Untersuchung ist es, die Maßnahmen in einem deutlich kürzeren Zeitrahmen und unter Nutzung privatwirtschaftlicher Effizienzen durchzuführen. Gegenstand der Untersuchung sind die Durchführung der Investitionsmaßnahmen, die Instandhaltung und der Betrieb dieser Straßen.

Umsetzung

Im Rahmen der Untersuchung wurden zur Vermeidung von Schnittstellen drei voneinander unabhängige Gebiete festgelegt. Aktuell wird darüber hinaus untersucht, ob eine Ausweitung der Betriebsleistungen Reinigung, Winterdienst und Grünpflege auf das gesamte Gemeindegebiet zu einer Erweiterung der Effizienzpotenziale führen kann.

Wesentlich ist im Rahmen der Untersuchung die Prüfung der Möglichkeiten zur Refinanzierung der Maßnahmen durch Erschließungs- und Ausbaubeiträge und Gebühren entsprechend der jeweiligen Rechtsvorschriften und Satzungen. Ziel ist es, eine gleichmäßige Verteilung der unterschiedlich anfallenden Kosten bei gleichzeitiger Gebührenstabilität und einer Partizipation der Anlieger an den Effizienzvorteilen zu erreichen.

Ausblick

Der Untersuchungsumfang eines zusammenhängenden kommunalen Straßennetzes für Investition, Instandhaltung und Betrieb wird vom Ostdeutschen Sparkassenverband OSV und der PPP-Task Force des Bundes als beispielhaft für eine Vielzahl weiterer Kommunen angesehen. Der OSV fördert daher die aktuell bearbeitete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Pilotprojekt, die PPP-Task Force des Bundes hat für den Fall einer prognostizierten Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projekts die Förderung des Vergabeverfahrens als Pilotprojekt des Bundes beschlossen.

Saale-Holzland-Kreis, Thüringen:

Bau- und Erhaltungsmodell (B-/E-Modell) von Landesstraßen

Ausgangslage und Projektziele

Vor dem Hintergrund des schlechten Straßenzustandes im Landesstraßennetz und mit Blick auf die Personalsituation der Straßenbauverwaltung sollte die heute übliche Beschaffungspraxis mit kleinteiligen fachgewerkweisen Ausschreibungen von Bau- und Erhaltungsleistungen prinzipiell überprüft werden. Unter diesem Gesichtspunkt sollte im Rahmen eines Pilotprojekts geprüft werden, ob ein Teilnetz der Landesstraßen an einen privaten Partner vergeben werden kann. Übertragen werden sollten neben der Erneuerung auch Leistungen der Erhaltung, Unterhaltung sowie der Finanzierung. Das alternative Beschaffungsmodell sollte transparent strukturiert, mittelstandsfreundlich und im Rahmen der angedachten langfristigen Partnerschaft für die öffentliche Seite handhabbar gestaltet sein.

Neben den in der Lebenszyklusbetrachtung liegenden Effizienzen, verbunden mit einem rigiden Risikomanagement und einer leistungsorientierten Vergütung, wird langfristig ein höheres Qualitätsniveau erwartet. Bei positiver wirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit sollte das Pilotmodell zügig realisiert und als Benchmark für weitere größere PPP-Netzmodelle in Thüringen dienen.

Umsetzung

Unter Wahrung der zuvor genannten Projektziele wurde Ende 2005 die Projektidee konkret mit Definition eines ausgewählten Teilnetzes und den zu übertragenden Leistungen mit anschließender vorläufiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgesetzt.

Gegenstand des Projekts ist die grundhafte Erneuerung eines ca. 20 km langen Teilnetzes der Landesstraßen ohne Ortsdurchfahrten. Innerhalb dieses Netzes befinden sich neun Brückenbauwerke bzw. Durchlässe. Die Leistung erfasst auch die Ausführungsplanung. Den Vergabeunterlagen lagen funktionale Beschreibungen einschließlich einer Referenzplanung in der Tiefe einer Entwurfsplanung bei. Der Grunderwerb ist ausschließlich im Bereich von Ersatzneubauten erforderlich. Der Grunderwerb wird durch den Auftraggeber getätigt. Die planungsrechtliche Genehmigung für die Ingenieurbauwerke liegt ebenfalls im Veranlassungs- und Verantwortungsbereich des Auftraggebers. Die Leitungstrassen wurden im Streckenverlauf erkundet und sind Bestandteil der Ausführungspflichten des Auftragnehmers.

Neben den Planungs- und Bauleistungen obliegt dem Auftragnehmer weiterhin die Erhaltung und bauliche Unterhaltung der Straßen und Ingenieurbauwerke über eine Vertragslaufzeit von insgesamt 30 Jahren. Die Leistungsbestandteile des Betriebsdienstes umfassen jedoch allein Sofortreparaturen, Grasmahd, Reinigung, Unterhaltung der Fahrbahn, Brücken und Durchlässe, Straßenmarkierung sowie die Streckenkontrolle. Der Winterdienst bleibt bei der öffentlichen Seite bzw. wurde bereits unabhängig vom Pilotprojekt über Rahmenverträge an private Dritte vergeben.

Das Mindestzustandsniveau der Fahrbahnen wurde auf Basis der ZTV-Funktion definiert und wird in festgelegten Intervallen überprüft. Für die Ingenieurbauwerke wurden ebenfalls in Anlehnung an DIN 1076 in Verbindung mit der Richtlinie für die Erfassung und Bewertung der Prüfergebnisse Mindestzustandsniveaus festgelegt, die überwacht werden. Ein Malusssystem wurde für den Fall vertraglich vereinbart, dass die zugesicherten Qualitäten nicht erreicht werden.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des Projekts ist die Finanzierung der vorgenannten Leistung. In der Bauphase erfolgt eine anteilige Vergütung der Baukosten. Der verbleibende Rest der Kosten der grundhaften Erneuerung sowie der Vergütungsanteil für die Aufgaben der Erhaltung und des Betriebsdienstes werden ratierlich entgolten. Die Vergütung in der Bauphase erfolgt über eine Forfaitierung mit Einredeverzicht. Die Vergütungsbestandteile (Anteil der restlichen Baukosten einschließlich der Entgelte für Erhaltung und Betriebsanteil) unterliegen nicht mehr der Forfaitierung. Auf die entsprechenden Sicherungselemente, wie Nachweis des Eigenkapitalanteils, sowie die veränderte Risikostruktur im Rahmen der Projektfinanzierung während der Erhaltungs- und Betriebsphase wird an dieser Stelle nur ergänzend hingewiesen.

Die PPP-Leistungen wurden im Herbst 2006 ausgeschrieben und im September 2007 vergeben.

**Stadt Harsewinkel, Nordrhein-Westfalen:
Planung, Bau, Betrieb, Unterhaltung und Finanzierung der Ortsumgehung**

Ausgangslage und Ziele

In der Stadt Harsewinkel im Kreis Gütersloh wurde erstmals für eine kommunale Straße PPP als Beschaffungsvariante gewählt. Die Ortsumgehung Harsewinkel, eine gut 1 km lange kommunale Entlastungsstraße, wird von einem privaten Partner geplant, gebaut, etwa 30 Jahre lang betrieben und unterhalten sowie finanziert. Zum Projekt gehören 8 kleinere Brückenbauwerke, 2 Kreisverkehre, ein Lärmschutzwall sowie die Einbindung eines Bahnübergangs.

Das Vorhaben in Harsewinkel hat Pilotcharakter: Zum ersten Mal bezieht eine Kommune ein privates Unternehmen in die gesamte Wertschöpfungskette von Planung, Neubau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung einer Straße ein. Der private Partner ist neben dem Bau der Straße auch für alle laufenden Reinigungs- und Unterhaltungsarbeiten, wie etwa Pflege der Grünflächen und Winterdienst, zuständig und neben kleineren Reparatur- und Instandsetzungsmaßnahmen auch für anfallende Erneuerungsmaßnahmen verantwortlich. Das Leistungsoll für die Betriebs- und Erhaltungsleistungen ist für den gesamten Auftragszeitraum von 30 Jahren in einer Service-Level-Vereinbarung festgeschrieben. Im Gegenzug erhält der private Partner von der Stadt Harsewinkel ein Verfügbarkeitsentgelt, vergleichbar mit einer Miete. Es wird keine Gebühr von den Nutzern der Straße erhoben.

Umsetzung

Der PPP-Vertrag wurde am 10. Januar 2007 in Harsewinkel unterzeichnet. Nach Baubeginn im Februar 2007 soll die Straße bereits am 30. November 2007 fertig gestellt sein und dem öffentlichen Verkehr übergeben werden. Das Gesamtprojektvolumen beträgt rund 5,7 Mio. €. Erstmals wurde die Einbindung von Fördermitteln des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes erfolgreich praktiziert.

Die „Entlastungsstraße“ Harsewinkel ist Pilotprojekt der PPP-Task Force NRW. Aufgrund des Innovationscharakters ist das Projekt zudem im Mai 2007 mit dem „Public Private Partnership Award 2007“ ausgezeichnet worden, der zusammen vom „Behörden-Spiegel“ und dem Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) verliehen wird.

12 Fazit/Schlussbetrachtung

Durch steigende Verkehrsbelastung und fehlende Finanzmittel können die Kommunen einer ihrer Aufgaben nicht im entsprechenden Maß nachkommen: der Gewährleistung der Erhaltung und Verfügbarkeit von Straßeninfrastruktur. Dies führt zur Abnahme der Qualität und damit zum Substanzverlust von Straßen und dies wiederum zur Zunahme der jährlichen Kosten.

Ein Lösungsansatz aus diesem Dilemma sind die Prüfung und der Einsatz von Public Private Partnership als alternative Beschaffungsvariante. Damit können projektbezogene Effizienzvorteile realisiert werden, die einen schnelleren Abbau des Investitionsstaus der öffentlichen Hand ermöglichen.

Aufgabe einer Kommune ist es – bevor sie ein PPP-Projekt anstößt – nach der Eignung des Projekts als PPP-Projekt zu fragen. Dies ist der erste Schritt, der am Ende als „Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierungsphase“ gemäß PPP-Hochbaugutachten (Band I, Seite 11) steht. Neben den genannten Eignungskriterien Leistungsumfang, Risikoverteilung, Leistungsbeschreibung, Projektvolumen, Interesse der Bieterseite und Marktstruktur sowie Vergütungsmechanismus (siehe PPP-Hochbaugutachten, Band I, Seite 22) sei hier noch auf einige weitere Voraussetzungen hingewiesen, die ggf. auch erst zu schaffen sind:

- Klärung der Durchsetzbarkeit von PPP im politischen und gesellschaftlichen Entscheidungs- und Meinungsraum
- klare, detaillierte Projektstrukturierung und Identifikation aller im Projekt zu beteiligenden Entscheidungsträger
- monetäre Bewertung der Risiken und der Risikoallokation (Standardisierung der Bewertung als Hilfestellung für Kommunen)
- Klärung der Transaktionskosten
 - durch Abschließen von Kooperationsvereinbarungen mit z. B. Leitungsträgern vor der Ausschreibung eines PPP-Projekts
 - durch z. B. einen die Planfeststellung ersetzenden Bebauungsplan vor der Ausschreibung eines PPP-Projekts
 - durch Schnittstellendefinition und Eingriffsregelung der Baulastträger, der Ver- und Entsorger sowie beteiligter Dritter vor der Ausschreibung des PPP-Projekts
 - durch Ermittlung der IST-Straßenzustandsdaten (in einer Datenbank) vor der Ausschreibung des PPP-Projekts
- realistische PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Public Sector Comparator

Grundsätzlich sollte sich die Kommune bereits vor der Ausschreibung bezüglich der Finanzierungsvarianten – in Form der due dilligence (sorgfältigen Prüfung) des PPP-Modells aus Sicht der Banken – beraten lassen. Die Einbindung einer konkreten Bieterbank ist jedoch frühestens bei den Bietergesprächen möglich.

Nicht zu vernachlässigen sind mögliche Konfliktpotenziale im kommunalen Bereich: Bei PPP-Projekten gibt die Kommune Kompetenzen und Projekterfahrung an Dritte (Auftragnehmer) ab. Um eine sorgfältige und zielführende Projektvorbereitung und Strukturierung im Vorfeld des PPP-Projekts zu erstellen, müsste die Kommune auf anderem Weg ihre PPP-Kompetenz sicherstellen – ein Weg ist die Einbindung eines unabhängigen Projektmanagement-Beraters, der in PPP- und Großprojekten erfahren ist.

Ziel eines PPP-Projekts ist ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen ...

... der Kommune (dem Auftraggeber)

Deren Verantwortung ist dabei insbesondere das Festlegen der Projektstruktur und die Ausarbeitung realistischer, durch die öffentliche Hand beeinflussbare und steuerbare Rahmenbedingungen, um damit die Risiken und Komplexität des PPP-Projekts zu reduzieren.

... der/den beteiligten Banken

Deren Verantwortung ist dabei u. a. die sorgfältige Prüfung des PPP-Modells aus Finanzierungssicht auf Basis der von der öffentlichen Hand implementierten Projektstruktur und im Hinblick auf die vom Bieter (Auftragnehmer) geplante Umsetzung.

... dem Auftragnehmer und Betreiber

Auf Basis der Projektstruktur und der Vorgaben der öffentlichen Hand und mit der durch die Banken gewählten und für das spezifische Projekt optimalen Finanzierungsstruktur kann der Effizienzgewinn für alle Beteiligten erzielt werden und erfüllt damit die eigentliche PPP-Idee: kostengünstiger zu bauen und zu betreiben. Für die Betriebsphase eignen sich u. a. Verfügbarkeitsmodelle zur Bewertung der Leistungs- und damit Vertragserfüllung. Sie ermöglichen über den vertraglich vereinbarten Straßenzustand sowie über die zeitliche Straßenverfügbarkeit einen relativ einfachen Soll-Ist-Vergleich und damit eine für den Auftraggeber handhabbare Bewertung.

In dem vorliegenden Leitfaden wird auf Basis der heutigen Ausgangssituation kommunaler Straßen und der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten untersucht, welche Rahmenbedingungen bei der Umsetzung eines PPP-Projekts als wesentlich zu betrachten sind:

- Projektstrukturierung (durch den Auftraggeber), auf dessen Basis die PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Entscheidung für das Projekt erfolgt
- Einbindung der Banken und partnerschaftlicher Entscheid durch Auftraggeber, Banken und Auftragnehmer über das optimale Finanzierungsmodell
- Erzeugen einer partnerschaftlichen Basis zur Zusammenarbeit, um dem Auftragnehmer die Grundlage zu bereiten, die monetären Vorteile des Projekts zu heben

Literaturverzeichnis

- Alfen, Hans Wilhelm/Korn, Michael:** Effizienzpotenziale heben – aber wie? In: Pauly, Lothar (Hrsg.): Das neue Miteinander – Public Private Partnership für Deutschland, Berlin, 2006.
- Bertelsmann Stiftung/Clifford Chance Pünder/Initiative D21 (Hrsg.):** Prozessleitfaden Public Private Partnership. Eine Publikation aus der Reihe PPP für die Praxis, Frankfurt/Main, 2005.
- Böger, Torsten/Gerdes, Enno:** Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur in Deutschland, in: Meyer-Hofmann/Riemenschneider/Weihrauch (Hrsg.): Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibungen, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis. Carl Heymanns Verlag, Köln, 2005.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:** Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, erstellt durch die länderoffene Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der FMK), gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“, September 2006.
- Kochendörfer, Bernd/Jacob, Dieter (Hrsg.):** Effizienzvorteile bei PPP-Modellen in der Bauwirtschaft. Tagungsunterlagen, 3. Europäisches Symposium der TU Berlin und der TU Bergakademie Freiberg, Berlin, 2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:** Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen (von der Kommission vorgelegt), KOM (2004) 327 vom 30. 4. 2004, Brüssel, 2004.
- Meyer-Hofmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrauch, Oliver (Hrsg.):** Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, Berlin, München, 2005.
- Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pällmann-Kommission“):**
Schlussbericht vom 5. September 2000.
Anlage 1, Synopse Anhörung: Metrum: Anhörung zu den Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen.
Anlage 3, Modellrechnung private Finanzierung: Landesbank Rheinland Pfalz:
Betreibermodellprogramm im existierenden BAB-Netz.
- SPD-Bundestagsfraktion:** ÖPP – Ein Wegweiser für Kommunen, Dokumente 01/04, Berlin, 2004.
- Straube, Edeltraud/Beckedahl, Hartmut/Krass, Klaus:** Straßenbau und Straßenerhaltung. Ein Handbuch für Studium und Praxis, Erich Schmidt-Verlag, 7. überarbeitete und ergänzte Auflage, Berlin, 2004.
- Tegner, Henning/Ehrlich, Simone:** Public Private Partnerships (PPP) – Ansätze für die Erhaltung von Landes- und Kommunalstraßen, in: Straße + Autobahn, Heft 10, 2005.
- Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH:** Die VIFG – Grundlagen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Präsentation an der Bauhaus-Universität Weimar, März 2004, downloadbar <http://www.vifg.de>.

Über uns:

Selbstverständnis

Der Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) wurde am 4. Nov. 2003 in Hamburg gegründet. Er versteht sich vor dem Hintergrund einer wachsenden, aber zugleich sehr heterogenen Landschaft von Kooperationsprojekten zwischen Staat und privatem Sektor als umfassende privat-öffentliche Diskussions- und Gestaltungsplattform. Der Verband konkurriert weder mit den staatlichen PPP-Kompetenzzentren noch mit den privaten Branchenverbänden. Von daher handelt es sich nicht um eine klassische Interessenvertretung für eine bestimmte Klientel. Vielmehr geht es darum, inwieweit PPP einen Beitrag zum Abbau der derzeitigen Innovations- und Reformdefizite in Deutschland leisten kann. Dabei bedarf es der Entwicklung allseitig akzeptierter Standards für die einzelnen PPP-Anwendungsbereiche. Nur wenn sich privater und öffentlicher Sektor auf Standards für die Vertragsgestaltung und Erfolgsmessung privat-öffentlicher Kooperationen einigen, können PPP-Gestaltungen auch in Deutschland sinnvoll dazu beitragen, die anstehenden Infrastrukturaufgaben zu lösen. Hierzu bedarf es einer fundierten Analyse und Klärung, inwieweit, unter welchen Bedingungen und auf welchen Gebieten PPP eine konstruktive und zukunfts-trächtige Problemlösung für dringend gebotene Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und für innovative Organisations- und Finanzierungsmodelle zur Überwindung der derzeitigen schwierigen Situation des Gemeinwesens sein kann.

Zielsetzungen

- Organisation und Diskussion der Weiterentwicklung von PPP auf nationaler und internationaler Ebene über Arbeitskreise
- Analyse von Anwendungs- und Effizienzpotenzialen von PPP in Deutschland
- Auswertung internationaler Erfahrungen und „best practice“ von PPP
- Empfehlungen und Förderung von PPP dort, wo eine öffentlich-private Kooperation einzel- und/oder gesamtwirtschaftlich von Vorteil ist
- Nutzung von Synergieeffekten privater und öffentlicher Kooperation zur Stärkung der Wettbewerbssituation von Regionen
- Erarbeitung von Standards für die Ausgestaltung von PPP
- Analyse der Risiken und langfristigen Wirkungen von PPP, bezogen auf Haushalte
- Organisationsstrukturen und Wettbewerb von Gebietskörperschaften
- Bündelung vorhandener Kompetenzen in Wissenschaft und Praxis auf dem Gebiet von PPP
- Förderung und Weiterentwicklung des Wissens über PPP, verbunden mit einem entsprechenden Transfer in die Praxis

Mitgliedschaft

Mitglied kann werden, wer auf dem Gebiet PPP in Wissenschaft oder Praxis arbeitet. Der Mitgliedsbeitrag berechtigt drei Personen des Unternehmens zur aktiven Mitarbeit im Verband.

Bundesverband Public Private Partnership e. V. · Bleichenbrücke 9 · 20354 Hamburg

Telefon: 040/35 52 80 86 · info@bPPP.de · www.bPPP.de