

FGSV-Arbeitspapier

Nr. 68

Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur unter besonderer Berücksichtigung von Public Private Partnership

Ausgabe 2006

Die in Form von Arbeitspapieren herausgegebenen Arbeitsergebnisse von Gremien der FGSV stellen Zwischenergebnisse weiter gehender Arbeiten oder kurzfristig erarbeiteter Beiträge zur weiteren Diskussion aktueller Fragen dar.

Diese Arbeitspapiere sind nicht innerhalb der FGSV abgestimmt und deshalb noch nicht als Stellungnahme der FGSV zu betrachten.

Arbeitsausschuss: Sonderfragen des Stadtverkehrs
Arbeitskreis: Förderung und Finanzierung des städtischen und regionalen Verkehrs

Leiter: Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Schweig, Recklinghausen

Mitarbeiter: Dipl.-Volkswirt Jürgen Albrecht, München
Dipl.-Ing. Hartmut Gerber, Dresden
Prof. Dr. rer. pol. Stephan Keuchel, Recklinghausen
Dipl.-Volkswirt Roland Kleine-Wiskott, Recklinghausen
Ltd. MR Dipl.-Ing. Wilhelm Kolks, Düsseldorf
StBDir. Hans-Ullrich Rollmann, Stuttgart
Dipl.-Ing. Uwe Schade, Freiburg
Dipl.-Ing. Susanne Scherz, Darmstadt

Korresp. Mitglied: Prof. a.D. Dr.-Ing. Robert Schnüll, Hannover

© 2006 Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., Köln

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die des Nachdruckes, der Übersetzung, des Vortrages, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

Inhaltsübersicht

	Seite
1. Ausgangslage und Ziel	5
2. Geschichtliche Entwicklung	5
3. Begriffliche Eingrenzung von Finanzierungsmodellen	7
3.1 Contracting Out als Oberbegriff	8
3.2 Das Betreibermodell	8
3.3 Das Vorfinanzierungsmodell	9
3.4 Public Private Partnerchip	11
4. Beispiele	13
4.1 Betreibermodell	13
4.2 Vorfinanzierungsmodell	20
4.3 Public Private Partnerchip (PPP)	21
5. Handlungsempfehlungen und Ausblick	22
6. Literatur	23

1. Ausgangslage und Ziel

Die Förderung privaten Engagements bei der Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur weist mehrere Ziele auf. Private Unternehmen sollen nicht nur eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel unterstützen. Es sollen zudem die Flexibilität der Finanzierung erhöht und gegebenenfalls zusätzliche Finanzmittel akquiriert werden.

Im Verkehrssektor haben sich Finanzierungsengpässe aus mehreren Entwicklungen heraus ergeben: Zum einen stiegen bis zu Anfang des neuen Jahrtausends die Fahrleistungen im motorisierten Individualverkehr unvermindert an. Zum zweiten sind für einen Ausbau gerade in den Ballungsräumen aufwendige Kunstbauten (Brücken, Tunnels, Hochstraßen u. a.) mit sehr hohen Kosten erforderlich. Zum dritten ist der Modernitätsgrad der Verkehrsinfrastruktur kontinuierlich gesunken, das heißt es stehen nennenswerte Instandhaltungsarbeiten an. Hinzu kommen weitere Instandhaltungsprobleme kommunaler Infrastruktur, z. B. in der Kanalisation, bei Bauwerken und Grünanlagen. Maßnahmen zu deren Lösung konkurrieren ebenfalls um knappe Finanzmittel.

Die immer weiter reichende Beteiligung privater Unternehmen an der Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur spiegelt die vielfältigen Wege wider, die die Baulastträger bereit sind zu gehen, um ihre Finanzierungsengpässe zu überwinden. Diese reichen von der Gestaltung städtischer Plätze über die Erweiterung von Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs bis hin zum Neubau regionaler Kunstbauten zur Aufweitung der zahlreichen Engpässe der Verkehrsinfrastruktur. Diese unterschiedlichen Ansätze werden in vielen verkehrswirtschaftlichen Publikationen¹⁾ undifferenziert als Public Private Partnership (PPP) bezeichnet, was den Blick auf das wesentlich Neue des Beitrags von PPP zur Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur verstellt.

Ziel des Papiers ist deshalb, die Eigenschaften der PPP herauszuarbeiten und von den unterschiedlichen Formen der Privatisierung abzugrenzen. Daraus ergeben sich zugleich Hinweise auf das Potential der PPP zur Überwindung der Finanzierungsengpässe im Verkehrssektor und auf mögliche Probleme, die damit verbunden sind und einer Lösung bedürfen.

Zu diesem Zweck wird im zweiten Abschnitt die allgemeine Entwicklung von PPP kurz skizziert und die Merkmale von PPP aufgezeigt. Da im Verkehrssektor die begriffliche Schärfe in einer Vielzahl von Publikationen gering ist, wird im dritten Abschnitt ausgehend von einer ökonomischen Fundierung öffentlicher Bereitstellungsaufgaben der Begriff definiert und von den Formen der Privatisierung abgegrenzt. Im vierten Abschnitt wird anhand von Fallbeispielen gezeigt, ob und inwieweit PPP tatsächlich einen neuen Ansatz zur Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur darstellt. Abschließend werden neben den Möglichkeiten und Grenzen von PPP auch mögliche Gefahren aufgezeigt, die von einem weitreichenden Ansatz dieser Form der Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur ausgehen kann.

2. Geschichtliche Entwicklung

Das Herkunftsland für den Begriff und den praktischen Ansatz von „Public Private Partnership“ sind die USA.²⁾ Die Projekterfahrung partnerschaftlicher Aktivitäten reicht bis in die 40er Jahre des vorigen Jahrhunderts zurück. In der Zeit von 1945 bis 1970 lag die eigentliche Entstehung solcher Aktivitäten; danach folgte eine weitreichende Anwendung unterschiedlicher Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit.

Erstmals entstanden partnerschaftliche Aktivitäten zwischen privaten und öffentlichen Institutionen im Rahmen der Politik des „New Deal“ von Franklin D. Roosevelt, der damit „ein Klima gemeinsamer Verantwortung von Staat und Politik“ förderte. Ein bekanntes Beispiel, in dem sich auf lokaler Ebene erste Aktivitäten der Zusammenarbeit von public und private entwickelten, findet sich in der Stadt Pittsburgh (Connecticut, USA). Hier entwickelten im Jahre

¹⁾ Vgl. z. B. Goldhammer (1999), Mayrzedt (1999), FIV (2001).

²⁾ Vgl. Roggencamp (1999), S. 59ff.

1943 lokale Wirtschaft, Politik und Verwaltung die „Allergheny Conference on Community Development (ACCD)“ mit dem Ziel, einen strukturellen Wandel des Stahlstandortes zu vollziehen: gegen den Verfall der Region und zur Verbesserung der Umweltsituation. In Pittsburgh entstand im Laufe der Zeit ein komplexes Netzwerk formeller und informeller Art zwischen privaten und öffentlichen Partnern. Dadurch konnte der Verfall der Stadt und der Umgebung gestoppt und eine Revitalisierung der ganzen Region herbeigeführt werden. Pittsburgh wurde der Prototyp für weitere PPP-Projekte in den USA.

Die Vereinigten Staaten sind durch ein föderales System gekennzeichnet. Die Bundesstaaten delegieren allerdings viele ihrer Zuständigkeiten an die lokale Ebene, so z. B. soziale Dienste, Bildung, Polizei und Infrastruktur. Die Bundesstaaten finanzieren sich im Wesentlichen über Einkommen- und Verkaufsteuern, die Gemeinden über Grundsteuern. Diese Struktur der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Finanzen führen dazu, dass in den Vereinigten Staaten lokale Entwicklungen weitreichend durch die politischen Kräfte vor Ort beeinflusst werden.

Verstärkt wird diese Tendenz durch die ‚culture of privatism‘, ein gesellschaftliches Wertesystem, das sich aus dem Jefferson’schen Demokratieverständnis ableitet, wonach traditionell in den Vereinigten Staaten dem privatwirtschaftlichen Handeln eine zentrale Rolle bei wirtschaftspolitischen Aktivitäten zukommt. Hierin spiegelt sich die Vorstellung, dass die Privatwirtschaft einen Teil der öffentlichen Aufgaben effektiver und effizienter erfüllen kann als zentralstaatliche Instanzen.

Der Name „Public Private Partnership“ wurde in der Amtszeit von Präsident Carter mit Einführung der „National Urban Policy“ (1978) geprägt. Der „President’s Urban und Regional Group Report“ formuliert als Zielvorstellungen die Erhöhung der Effizienz staatlicher Förderprogramme und die Verringerung der Belastung des Staatsbudgets sowie die Entwicklung von PPP-Initiativen. Dabei wurde betont, dass PPP-Projekte bisherige staatliche Aktivitäten nicht substituieren, sondern ergänzen sollen. Unter Präsident Ronald Reagan begann jedoch eine weitreichende Kürzung von Bundesmitteln für Sozialhilfe und Finanzhilfen an die Kommunen. Gleichzeitig entfielen bundesstaatliche Richtlinien und Vorgaben. Den damit verbundenen Handlungsspielraum der Kommunen konnten diese nur durch eigene Initiativen und Finanzierungskonzepte ausfüllen. Die in Folge entwickelten PPP-Projekte hatten nun vielfach die Substitution von öffentlicher durch private Aktivität zum Ziel.

Mitte der 1980er Jahre wurden erste Kooperationen auch in Deutschland initiiert. In der Folge wurden auch im Zusammenhang mit den vielen Aufbauarbeiten in den neuen Bundesländern viele als PPP bezeichnete Projekte entwickelt. Partnerschaftsaktivitäten wurden insbesondere im Bereich der Infrastruktur, auf dem Gebiet der Ver- und Entsorgung sowie auf dem Feld der Stadtentwicklung begonnen.³⁾

Auch Deutschland ist durch ein föderales System gekennzeichnet. Dabei ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung bzw. die „Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen“ in Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich besonders abgesichert. Darin ist festgelegt, dass alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze von den Kommunen geregelt werden dürfen und müssen. Dem Grundsatz der ‚örtlichen Allzuständigkeit‘ entsprechend ist die Kommune für alles zuständig, was einen örtlichen Bezug aufweist. Dieses Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung schließt auch die Wahl der für die kommunale Aufgabenerfüllung geeigneten Organisationsform ein, mithin die Formen von PPP.

Will man die Allokation zwischen öffentlichem und privatem Sektor messen, so kann dies mit Hilfe der Staatsquote⁴⁾ erfolgen. Im Vergleich⁵⁾ mit den USA (Staatsquote 1998: ca. 30 %) ist Deutschland mit einer Staatsquote von etwa 47% (1998) durchaus noch als ‚Interventionsstaat oder Wohlfahrtsstaat‘ zu kennzeichnen. Allerdings ist auch hier eine anhaltende Diskussion um einen schlanken Staat zu verzeichnen.

³⁾ Vgl. z. B. Heinz/Scholz (1996).

⁴⁾ Staatsquote: Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

⁵⁾ Vgl. OECD, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Wenngleich zum Beispiel mit Pittsburgh durchaus erfolgreiche Beispiele als Prototypen für PPP-Projekte zur Verfügung stehen, haben sich über die letzten Jahrzehnte trotz vieler anderer Projekte keine verbindlichen Konzepte etablieren können. Kooperationsansätze zwischen öffentlichen und privaten Institutionen können die unterschiedlichsten Formen annehmen. Die Intensität der Ansätze reichen vom bloßen Informations- und Erfahrungsaustausch über die Errichtung gemeinsamer Arbeitskreise und städtischer Entwicklungsforen bis hin zu gemeinsamen Projekten in vertraglich abgesicherter Form. Öffentliche Hand und private Unternehmen können sich als selbständige Rechtssubjekte und Vertragspartner gegenüberstehen; die öffentliche Hand kann aber wie z. B. in amerikanischen Städten, intermediäre, von bürokratischen Vorschriften und Zwängen weitgehend befreite Organisationen mit eigenen Budgets und übertragenen Befugnissen zur Verfolgung ihrer Ziele institutionalisieren. Da mittlerweile auch im Verkehrssektor eine Vielzahl unterschiedlicher PPP-Projekte in Deutschland durchgeführt werden, sollen einige Beispiele hinsichtlich ihrer Eigenschaften präzisiert werden.

3. Begriffliche Eingrenzung von Finanzierungsmodellen

Um eine Zuordnung von Infrastrukturprojekten und anderen Verkehrsprojekten zu PPP vornehmen zu können, sind die Kriterien hierfür zu präzisieren. Aus ökonomischer Perspektive lassen sich diese aus den Eigenschaften öffentlicher Güter⁶⁾ herleiten. Reine öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass sie von mehreren Nutzern gemeinsam ohne Qualitätsverlust genutzt werden können, und dass keiner von ihrer Nutzung (wirtschaftlich sinnvoll) ausgeschlossen werden kann. Eine rein marktliche Koordination würde damit zu einer zu geringen Bereitstellung öffentlicher Güter durch private Unternehmen führen. Deshalb wird es als Aufgabe des Staates angesehen, diese Güter in ausreichendem Maße bereitzustellen.

Klassisches Beispiel für ein öffentliches Gut ist der Deich. Niemand, der an der Erstellung eines Deiches interessiert ist, tritt von sich aus als Nachfrager entsprechender Bauleistungen auf, denn er weiß, dass er die übrigen Nutzer nicht dazu zwingen könnte, sich an den Baukosten zu beteiligen (Trittbrettfahrerproblem). Da auch ein Ausschluss von einzelnen Nutzern keinen Sinn macht, ist eine Bereitstellung durch die öffentliche Hand (z. B. durch einen Deichverband) notwendig⁷⁾.

Im Fall hoheitlicher Aufgaben⁸⁾, etwa der allgemeinen Sicherheit, obliegt nicht nur die strategische Ebene der Bereitstellung dem Staat, sondern auch die operative Ebene der Finanzierung, der Herstellung und des Managements der polizeilichen Einrichtungen. Im Fall der Bereitstellung anderer öffentlicher Güter⁹⁾, etwa eines Straßennetzes, können diese operativen Funktionen durchaus von privaten Unternehmen durchgeführt werden. Dies entspräche einer sogenannten Funktionsprivatisierung¹⁰⁾. Diese verspricht eine höhere Produktionseffizienz, da die privaten Unternehmen am Markt stärkeren Anreizstrukturen unterworfen werden als öffentliche Unternehmen. Da Privatunternehmen frei am Markt agieren können, erweisen sie sich oft nicht nur als kostengünstiger sondern auch als flexibler. Einige Funktionen werden aus diesen Gründen seit jeher von privaten Unternehmen durchgeführt. So werden Planungen für die Trassenführung und die Realisierung von Infrastrukturen von privaten Ingenieurbüros durchgeführt und die Straße in Teillosen von unterschiedlichen privaten Bauunternehmen erstellt. Diese bewerben sich im Rahmen von Ausschreibungen um die Durchführung einzelner Funktionen. Sie übernehmen damit das Kostenrisiko der Funktionsdurchführung.

⁶⁾ Vgl. Blankart (1994), S. 55ff.

⁷⁾ Vgl. dazu ausführlich Grosseckttler (1995), S. 496-500.

⁸⁾ Aus ökonomischer Sicht versteht man unter hoheitlichen Aufgaben diejenigen Bereiche, in denen aus Sicht des Bürgers eine verlässliche Regeleinhaltung vorrangig vor der Kostengünstigkeit bei der Leistungserbringung ist. Vgl. dazu Grosseckttler (1995), S. 514f.

⁹⁾ Gemeint sind Güter, die den reinen öffentlichen Gütern nahe stehen, z. B. Verkehrssysteme, die eine gemeinsame Nutzung erlauben, für die allerdings eine gebührenabhängige Nutzung nur mehr oder minder sinnvoll eingeführt werden kann.

¹⁰⁾ In Abgrenzung zur Funktionsprivatisierung spricht man von einer materiellen Privatisierung dann, wenn auch eine Eigentumsübertragung vom öffentlichen in den privaten Sektor stattfindet. Die strategische Entscheidungsbefugnis wird damit ebenso auf den privaten Sektor übertragen. Vgl. dazu z. B. Grosseckttler (1989).

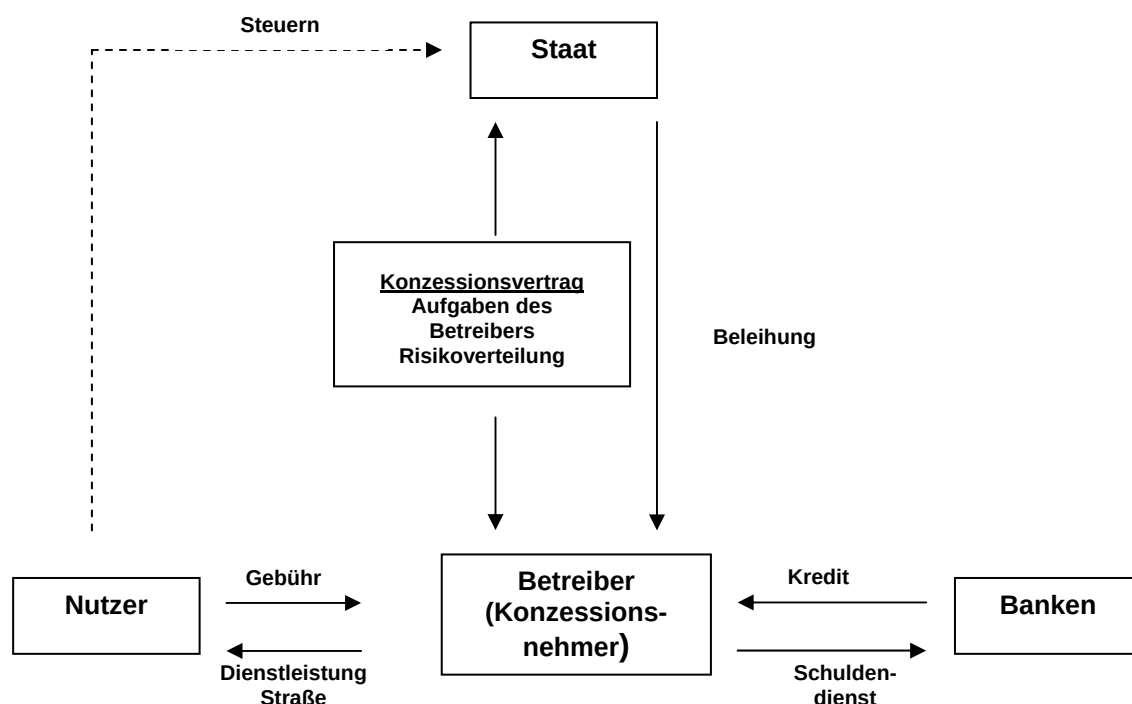
Es ist allerdings auch denkbar, dass der Staat größere Funktionsbündel, welche die Finanzierung, die Herstellung und das Management umfassen, an private Unternehmen vergibt, wofür es verschiedene Modelle gibt. Im Folgenden werden das Betreibermodell, das Vorfinanzierungsmodell sowie Public Privat Partnership vorgestellt. Die drei Modelle können dem so genannten Contracting Out zugeordnet werden.

3.1 Contracting Out als Oberbegriff

Von Contracting Out ist (im öffentlichen Sektor) dann zu sprechen, wenn private und öffentliche Organisationen miteinander kooperieren, wobei der private Contractor Leistungen für die öffentliche Organisation erbringt. Entscheidend ist dabei, dass der private Contractor nicht an der Erbringung der Leistung selbst, sondern nur an den damit verbundenen Einnahmen interessiert ist. In der Literatur wird zwischen einfachem Contracting Out und Complex Contracting Out unterschieden. Von Complex Contracting Out spricht man, je mehr Aufgaben (z. B. Planung, Management etc.) und Risiken von den Privaten übernommen werden, wobei der Übergang von einfachem zum Complex Contracting Out fließend ist.¹¹⁾

3.2 Das Betreibermodell

Im Rahmen eines Betreibermodells wird die Risikoübernahme der privaten Unternehmen substantiell ausgeweitet. Das Bild 1 zeigt die institutionellen Grundzüge solcher Betreibermodelle.¹²⁾ Kennzeichnend für das Betreibermodell ist, dass private Unternehmen Verkehrsinfrastruktur finanzieren, bauen, für einen vereinbarten Zeitraum betreiben und anschließend der öffentlichen Hand übertragen. Für diese Leistungen werden sie über die Erhebung von Mautgebühren entgolten. In der Theorie werden damit sowohl Markt- als auch Kostenrisiken vollständig in den privaten Sektor transferiert.



Quelle: Huber (1994), S. 766

Bild 1: Das Betreibermodell

¹¹⁾ Vgl. dazu ausführlich Budäus/Grüning (1997), S. 52 – 53.

¹²⁾ Der Begriff Betreibermodell wird synonym mit dem Begriff BOT-Modell (Build-Operate-Transfer) verwendet.

Durch das Einbeziehen privater Akteure lassen sich Zeit- und Kostenvorteile bei Bau und Betrieb der Infrastruktur erzielen. Die Ersparnisse werden vor allem mit kürzeren Entscheidungswegen und flexibleren Entscheidungskriterien privater Baukonsortien gegenüber staatlichen Bauämtern begründet.¹³⁾

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hervorzuheben sind die Vorteile in Hinsicht auf eine effiziente Bereitstellung von Infrastruktur. Der Einstieg in eine Bepreisung von Infrastrukturleistungen trägt dazu bei, die fiskalische und räumliche Äquivalenz bei der Nutzung der Verkehrsnetze zu verbessern, das heißt jeder Nutzer bezahlt nur die von ihm in Anspruch genommene Leistung, dessen Preis sich an den Kosten orientiert. Es wird Übernutzungsercheinungen entgegengesteuert und es werden Anhaltspunkte für Kapazitätserweiterungen gegeben.¹⁴⁾

Ein konsequent verwirklichtes Betreibermodell bringt aus fiskalischer Sicht eine dauerhafte Entlastung der öffentlichen Haushalte mit sich, da diese nicht mehr mit den Infrastrukturinvestitionen belastet werden. Im Falle einer Übertragung des Objektes an die öffentliche Hand ist im Idealfall die Amortisation bereits abgeschlossen, so dass anschließend nur die laufenden Betriebskosten aus dem Haushalt finanziert werden müssen.¹⁵⁾

Dass in der Praxis die Privaten das Marktrisiko voll übernehmen, scheint allerdings eher unwahrscheinlich.¹⁶⁾ Es handelt sich mithin um eine Form des (complex) contracting out. Bei einem Scheitern eines Projektes ist anzunehmen, dass die öffentliche Hand die Infrastruktur vorzeitig übernimmt und/oder in Abhängigkeit des Vertrages für Verluste aufkommt. Es bleibt damit festzuhalten, dass sich der Staat auch weiterhin die eigentliche strategische Entscheidung über die Infrastrukturbereitstellung vorbehält.

3.3 Das Vorfinanzierungsmodell

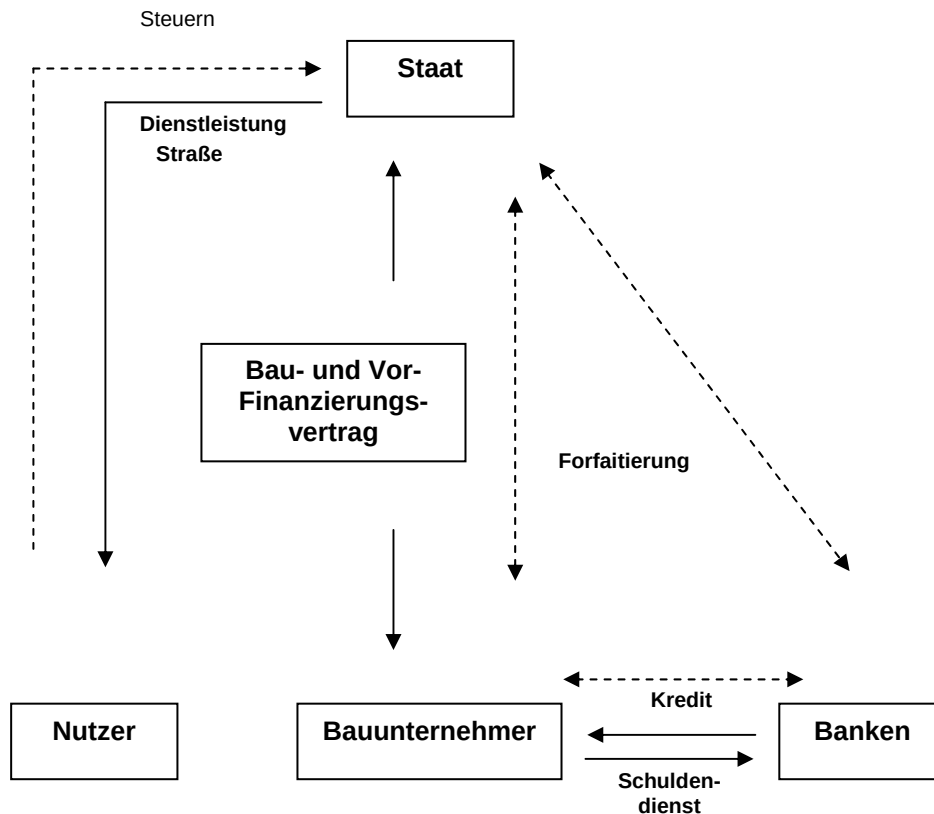
Im Rahmen eines Vorfinanzierungsmodells schließt die öffentliche Hand mit privaten Bauunternehmen einen Bau- und Vorfinanzierungsvertrag ab, womit die Projekthoheit und die Finanzierungsfunktion während der Bauzeit an den privaten Sektor übergehen. Die Bauunternehmung tritt nach Fertigstellung die Forderung gegen den Bauherrn an die Banken ab (Forfaitierung). Mit der Tilgung der Kaufsumme geht das Eigentum an den Staat über. Die privaten Investoren sind im Vorfinanzierungsmodell keinem Marktrisiko ausgeliefert, da der Staat nutzungsunabhängige Mietraten an den Bauunternehmer entrichtet. Allein das Kostenrisiko ist von der Projektgesellschaft zu tragen. Weder Banken noch die Bauunternehmer haben ein originäres Interesse an der Bereitstellung der Infrastruktur sondern nur an der damit verbundenen Gewinnerzielung durch die Projektrealisierung. Die Entscheidung über die Bereitstellung der Infrastruktur verbleibt allein beim Staat. Das Bild 2 zeigt die institutionellen Grundzüge dieses Arrangements.

¹³⁾ Vgl. Laaser/Sichelschmidt (2000), S. 125.

¹⁴⁾ Ebenda.

¹⁵⁾ Ebenda, S. 124, Ewers/Rodi (1995), S. 48f.

¹⁶⁾ Die Herausgabe von Vertragsunterlagen der Betreibergesellschaften wird sehr restriktiv gehandhabt. Über die Verteilung von Risiken zwischen Privaten und der öffentlichen Hand können daher nur Vermutungen angestellt werden.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Huber (1994), S. 465

Bild 2: Vorfinanzierungsmodell

Mit Hilfe des Vorfinanzierungsmodells können solche Verkehrsinfrastruktur-Projekte zeitlich vorgezogen werden, die aufgrund der angespannten Haushaltslage erst in der Zukunft an-gegangen werden könnten.¹⁷⁾

Ein Nachteil besteht darin, dass die Kosten privater Vorfinanzierungen höher sind als die Kosten einer Kreditaufnahme öffentlicher Haushalte, da die Bonität privatrechtlicher Schuldner von Banken geringer eingeschätzt wird im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Schuldnern. Hinzu kommt, dass für die Finanzierung der privaten Projektgesellschaften mehr Finanzintermediäre mit entsprechenden Provisionsansprüchen eingeschaltet werden müssen.¹⁸⁾ Mitunter können solche Finanzierungsmodelle auch als „kreditähnliche Geschäfte“ angesehen werden, was dazu führen kann, dass sie im Rahmen der kommunalen Haushaltsplanungen auf das zulässige Kreditvolumen angerechnet werden. Dadurch wird der Handlungsspielraum zusätzlich eingeschränkt.

Grundsätzlich kann gegen Vorfinanzierungsmodelle angeführt werden, dass die mit der Infrastrukturbereitstellung verbundenen Haushaltsbelastungen nicht verringert sondern lediglich in die Zukunft verlagert werden. Die höheren Finanzierungskosten können Ersparnisse bei den Baukosten ganz oder teilweise wieder aufzehren.¹⁹⁾

Wie beim Betreibermodell können Zeit- und Kostenersparnisse beim Bau erzielt werden. Im Vergleich zum Betreibermodell sind die positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen allerdings begrenzt, da eine preisliche Lenkung der Verkehrsströme aufgrund fehlender Infrastrukturbenutzungsgebühren nicht erfolgt. Insbesondere gibt es keine Anreize für die Bauunternehmer (Konzessionsnehmer), Projekte auf ihre ökonomische Effizienz zu überprüfen, da sie keinerlei Marktrisiko tragen.²⁰⁾

¹⁷⁾ Laaser/Sichelschmidt (2000), S. 130.

¹⁸⁾ Ebenda.

¹⁹⁾ Ebenda, S. 131.

²⁰⁾ Ebenda, S. 130.

3.4 Public Private Partnership

PPP setzt an einer hybriden Form der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung an und nicht nur an der Finanzierung. Erst wenn strategische Ziele der Bereitstellung öffentlicher Güter gemeinsam von staatlicher und privater Seite formuliert werden, kann von PPP gesprochen werden. Die privaten Unternehmen müssen mithin ein Interesse an der Bereitstellung des öffentlichen Gutes aufweisen, also einen Nutzen aus dessen Existenz ziehen. Dieser entsteht allerdings nicht durch eine direkte Einnahmenerzielung, die bei der Aufgabenübernahme im Rahmen der Funktionsprivatisierung eindeutig im Vordergrund steht. Es ist dann unerheblich, ob die Funktionen auf der operativen Ebene gemeinsam durchgeführt werden oder allein von weiteren privaten Unternehmen.

Die strategische Ebene der Bereitstellung öffentlicher Güter lässt sich weiter differenzieren. Zwar ist es denkbar, dass private Unternehmen an deren Bereitstellung ein grundsätzliches Interesse aufweisen können, was sich in einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft widerspiegelt.²¹⁾ In der Regel aber werden sie eher eine weitreichendere Ausgestaltung des öffentlichen Gutes anstreben.

Die Ausgestaltung des öffentlichen Gutes kann in der Bereitstellung von Zusatzfunktionen bestehen oder in der zeitlich vorgezogenen Bereitstellung. In beiden Fällen übernimmt das private Unternehmen die Kosten, die damit zusätzlich anfallen. Dies unterscheidet etwa die vorgezogene Bereitstellung von der Vorfinanzierung. Bei letzterer übernehmen private Unternehmen lediglich die Durchführung der vorgezogenen Bereitstellung. Die Mehrkosten, die mit dieser Finanzierung entstehen, hingegen trägt der Staat, der die vorgezogene Bereitstellung veranlasst hat. Im Fall der Bereitstellung von Zusatzfunktionen stellt der Staat das öffentliche Gut in seiner Grundfunktion bereit. So weisen etwa Erschließungstrassen neben der verkehrlichen Erschließungsfunktion zugleich eine Aufenthaltsfunktion auf. Diese ließe sich durch unterschiedliche Maßnahmen vielfältig gestalten. Hier können private Unternehmen unterschiedlichste Interessen an der Gestaltung des öffentlichen Gutes aufweisen. Sie können sich einmalig an den Investitionen beteiligen oder dauerhaft bei der Instandhaltung öffentlicher Güter. Die Dichotomie²²⁾ zwischen staatlicher und privater Bereitstellung öffentlicher Güter wird damit in Ansätzen aufgehoben. Die dabei gewählten institutionellen Formen können sehr unterschiedlich sein und von informellen Vereinbarungen über schriftliche Verträge bis hin zu gemeinsamen Unternehmen reichen. Sie sollten vor allem eine Kontrolle der privaten Partner durch die öffentliche Hand gewährleisten, damit erstere ihre Aufgabe im Rahmen der PPP vereinbarungsgemäß erfüllen.

Gleichwohl durch entsprechende institutionelle Arrangements die Risiken einer PPP gemindert werden können, sind Probleme nicht ausgeschlossen. So kann das Trittbrettfahrerverhalten ein Problem sein. Beispielsweise können Geschäftsleute, die sich nicht an der Partnerschaft und den entsprechenden Lasten beteiligen, nicht von der Partizipation am Erfolg des Projektes ausgeschlossen werden. Häufig kommen PPP daher nur zustande, wenn sich ein finanzkräftiger Privater findet, der die Initiative übernimmt und den Großteil der finanziellen Last trägt.²³⁾

Ein weiteres Problem besteht in der asymmetrischen Informationsverteilung. Sowohl Private als auch Öffentliche sind jeweils besser über ihre eigenen Motive, Verhaltensabsichten und Qualitäten informiert als der jeweils andere Partner. Daraus ergeben sich drei Probleme opportunistischen Handelns:²⁴⁾

(1) Die Qualität und Leistungsfähigkeit privater Partner bei der Projektdurchführung ist unsicher („hidden characteristics“). Für die öffentliche Hand entsteht das Problem, sich über die Qualifikation des privaten Partners zu informieren, was gegebenenfalls mit prohibitiv hohen Kosten verbunden ist.

²¹⁾ Zum Beispiel Sicherheit, die für den Geschäftsbetrieb benötigt wird und zugleich durch die Betriebstätigkeit erzeugt wird.

²²⁾ Unter Dichotomie versteht man im Allgemeinen die Einteilung in zwei Gruppen, die sich gegenseitig ausschließen.

²³⁾ Vgl. Budäus/Grüning (1997), S. 57.

²⁴⁾ Vgl. ausführlich ebenda, S. 58.

(2) Die Absichten des privaten Partners sind unbekannt („hidden intention“). Wenn sich der öffentliche Partner bereits in hohem Maß an die Zusammenarbeit gebunden hat, ist er anfällig für unfaires Verhalten des privaten Partners.

(3) Das vertragskonforme Verhalten des Partners ist nicht sicher. Insbesondere wenn der öffentliche Partner den Betrieb eines Partnerschaftskonzepts weitgehend überlässt, besteht die Gefahr der „hidden action“. Der private Partner kann versuchen, den öffentlichen zu übervorteilen. Durch eine entsprechende Konstruktion von Anreizen kann dem allerdings entgegengewirkt werden

Die wesentlichen Zusammenhänge, die für die Definition und Abgrenzung von PPP zu vollziehen sind, werden in der Tabelle 1 noch einmal synoptisch dargestellt.

Tabelle 1: Abgrenzung von PPP zu Contracting Out

		Strategische Ebene		Operative Ebene			Risikoverteilung	
	Eigentümer	Zielvereinbarung	Entscheidung über Maßnahmen	Finanzierung	Herstellung	Management	Kostenrisiko	Marktrisiko
Hoheitliche staatliche Bereitstellung	public	public	public	public	public	public	public	public
Contracting out z. B.								
Ausschreibung	public	public	public	public	private	p und/oder p	private	public
Vorfinanzierungsmodell	public	public	public	private	private	private	private	public
Betreibermodell	private	public	public	private	private	private	private	p und p
Public Private Partnership	p und/oder p	p und p	p und p	p und/oder p	p und/oder p	p und/oder p	p und p	p und p

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Roggencamp (1999), S. 56

PPP ist auch vom so genannten **Sponsoring** zu unterscheiden, das in der Literatur auf zweierlei Weise definiert wird. In einer ersten Begriffskategorie wird Sponsoring bezeichnet als „die Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle sämtlicher Aktivitäten, die mit der Bereitstellung von Geld, Sachmitteln oder Dienstleistungen durch Unternehmen zur Förderung von Personen und/oder Organisationen im sportlichen, kulturellen und/oder sozialen Bereich verbunden sind, um damit gleichzeitig Ziele der Unternehmenskommunikation zu erreichen.“²⁵⁾ Bei diesem Ansatz steht die Förderabsicht im Vordergrund. Eine marketingorientierte Sichtweise beschreibt Sponsoring als „die Zuwendung von Finanz-, Sach- und/oder Dienstleistungen von einem Unternehmen, dem Sponsor, an eine Einzelperson, eine Gruppe von Personen oder eine Organisation bzw. Institution aus dem gesellschaftlichen Umfeld des Unternehmens, dem Gesponserten, gegen die Gewährung von Rechten zur kommunikativen Nutzung von Personen bzw. Organisation und/oder Aktivitäten des Gesponserten auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung“.²⁶⁾ Trotz unterschiedlicher Interpretation des Begriffes wird ein Unterschied im Vergleich zum PPP deutlich. Für die strategische Ebene ist alleine der Gesponserte verantwortlich. Der Sponsor selbst hat keinen Einfluss auf das Zielobjekt. Er ist lediglich an der Finanzierung beteiligt und kann das Zielobjekt kommunikativ nutzen.

²⁵⁾ Vgl. Bruhn (1991), S. 21.

²⁶⁾ Vgl. Hermanns (1997), S. 36 – 37.

In der Realität tritt Sponsoring in unterschiedlichen Formen auf. Dementsprechend wird unterschieden in Sport-, Kunst-, Öko-, Sozio- sowie das Wissenschafts-Sponsoring. Insbesondere im Bereich des Profisports wird jedoch das Sponsoring ausschließlich von ökonomischen Gesichtspunkten geprägt und der ursprüngliche Fördergedanke spielt keine Rolle mehr.²⁷⁾ Ein Beispiel für eine Förderung des Breitensports ist das Sponsoring der Firma Kraft, die den Deutschen Turnerbund unterstützt.²⁸⁾

4. Beispiele

Im Folgenden werden aktuelle Beispiele zum Betreibermodell, zum Vorfinanzierungsmodell sowie zu Public Private Partnership vorgestellt.

4.1 Betreibermodell

Betreibermodelle für Bundesfernstraßen

Im Zuge des Bundesfernstraßenbaus werden in der Bundesrepublik Deutschland Betreibermodelle in zwei unterschiedlichen Ausprägungen realisiert bzw. stehen zur Ausschreibung an. Dies sind:

1. das Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau (A-Modell)
2. das Betreibermodell gemäß Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) (F-Modell)

Die beiden Modelle haben durchaus Gemeinsamkeiten, die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen²⁹⁾ wie folgt beschrieben werden:

- Infrastrukturverantwortung beim Bund und den Ländern
- Voraussetzung für den Bau ist eine Berücksichtigung im Bedarfsplan
- Durchführung nur im Einvernehmen mit den Ländern
- Formen der Privatfinanzierung führen zur Steigerung der Investitionen
- 10 % bis 20 % Kosteneinsparungen durch Wettbewerb und private Betreiber (Erfahrungen im Ausland)
- zeitliche Befristung der Konzession

Das A-Modell

Das so genannte A-Modell, das in ersten Literaturquellen auch als 6er-Modell bezeichnet wird, steht für den Ausbau von Autobahnabschnitten von vier auf sechs Fahrstreifen.

Mit der Einführung der streckenbezogenen Mautgebühr für schwere Lkw (12 t und mehr zulässiges Gesamtgewicht) wird ein Betreibermodell dieser Form möglich. Der Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, die Erhaltung aller Fahrstreifen sowie der Betrieb aller Fahrstreifen werden einem privaten Investor (A-Modell-Projektgesellschaft), der durch Wettbewerb ermittelt wurde, durch eine Konzession von bis zu 30 Jahren übertragen. Dabei handelt der Private innerhalb eines Vertragsrahmens weitgehend selbständig aber dennoch im Auftrag der Behörden. Bund und Länder entledigen sich hierbei der Staatsaufgabe „Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesautobahnen“ gemäß Art. 90 Abs. 2 GG nicht vollständig. Die Gebühren der schweren Lkw im auszubauenden Streckenabschnitt werden durch den Konzessionsgeber – in Abhängigkeit der vertraglich vereinbarten Höhe – an den Konzessionsnehmer weitergeleitet. Die durch die Nutzung von Pkw und leichten Lkw's entstandenen Infrastrukturkosten werden durch den Konzessionsgeber in Form einer Anschubfinanzierung aus dem Straßenbauhaushalt aufgebracht.

²⁷⁾ Ebenda, S. 60 – 63.

²⁸⁾ Ebenda, S. 68.

²⁹⁾ Siehe Homepage des BMVBW – www.bmwbw.de.

Durch eine Gutachtergruppe wurden Musterregelungen für das A-Modell sowie drei Modelle für die Projekte A1 / AD Buchholz – Bremer Kreuz (in Niedersachsen), A5 / AS Baden-Baden – AS Offenburg (in Baden-Württemberg) und A 57 / AK Strümp – AK Köln Nord (in Nordrhein-Westfalen) erarbeitet. Mit der Ausschreibung erster Projekte ist bereits begonnen worden. Bis 2006 sollen alle Projekte vergeben sein.

Tabelle 2: Liste der Pilotabschnitte nach dem A-Modell/geografische Lage der Strecken

Nr.	Land	Straße	Strecke	Länge km
1	BW	A 5	AS Baden-Baden – AS Offenburg	38,9
2	BW/RP	A 61	AK Frankenthal – AD Hockenheim	38,1
3	BY	A 8	W Bubesheim – AS Augsburg-West	45,6
4	BE/BB	A 10	AD Havelland – AD Schwanebeck	40,8
	BB	A 24	AS Neuruppin/Süd – AD Havelland	31,3
				72,1
5	HE	A 3 / A 67 / A 60	AS Flughafen Frankfurt – AD Mainspitz	19,8
6	NI	A 1	AD Buchholz – Bremer Kreuz	74,8
7	NW	A 1	AK Lotte/Osnabrück – AK Münster/Süd	49,6
8	NW	B 1/A 44	Dortmund/Ost (B 236) – AK Werl	26
9	NW	A 57	AK Strümp – AK Köln-Nord	37,4
10	NW	A 4	AS Düren – AK Kerpen	18,4
11	NW	A 2	AK Kamen – AS Beckum	31,2
12	SH/HH	A 7	AD Bordesholm – AS HH-Othmarschen	70,7
			Gesamt	522,6

Das F-Modell

Seit September 1994 sind durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz die rechtlichen Voraussetzungen für das F-Modell gegeben. Aufgrund europäischer Rahmenbedingungen ist das F-Modell derzeit auf Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie auf mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr beschränkt. Auf der Basis des FStrPrivFinG können der Bau, die Unterhaltung, der Betrieb und die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen an Private vergeben werden. Die Vergabe erfolgt durch einen Wettbewerb. Die privaten Investoren refinanzieren sich durch Mautgebühren, die sie in eigener Regie erheben können. Durch Herstellung der privatwirtschaftlichen Rentabilität kann eine staatliche Anschubfinanzierung in Höhe von bis zu 20 % der Baukosten gewährt werden, sofern das Projekt zum Zeitpunkt der Realisierung den Status des „Vordringlichen Bedarfs“ im Bundesverkehrswegeplan besitzt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beschreibt die Vorzüge des F-Modells wie folgt:

- frühzeitige Realisierung von Maßnahmen
- Haushaltsentlastung um fallweise bis zu 100 % der sonst erforderlichen Investitionsmittel
- Entlastung der öffentlichen Hand von Betrieb und Erhaltung
- vollständige Nutzerfinanzierung, da Pkw und Lkw zur Maut herangezogen werden.

Tabelle 3: Liste der Pilotabschnitte nach dem F-Modell/geografische Lage der Strecken
(Stand: Januar 2004)

A)	Verkehrsfreigabe				
Nr.	Land	Maßnahme	Länge km	Baukosten Mio. EUR	Sachstand
1	MV	B 103: Warnowquerung Rostock	4	215	Konzessionsnehmer Bouygues; Verkehrsfreigabe September 2003
	1 Projekt		4	215	
B)	Baulast Bund				
Nr.	Land	Maßnahme	Länge km	Baukosten Mio. EUR	Sachstand
2	BW	A 8: AS Mühlhausen – AS Hohenstadt (neu), Alaufstieg	8	348	Zustimmung des Landeskabinetts am 09.04.02; Fertigstellung 2008
3	SH/NI	A 20: Elbequerung nordwestlich Hamburg	9	511	Machbarkeitsuntersuchung liegt für Teilvariante vor; Elbquerung bei Glückstadt zw. SH/NI und HH abgestimmt
4	NW	A 52: Verbindung der A 40 mit der A 42 (Essen)	8,7	377	Machbarkeitsuntersuchung in Arbeit
5	BE	A 100: AD Neukölln – AS Landsberger Allee	8,7	809	Machbarkeitsuntersuchung in Abschlussphase
6	HB	A 281: Weserquerung	4,4	237	Machbarkeitsuntersuchung positiv; Tunnellösung vorgesehen; gemeinsame Erklärung Bund/ Land; Fertigstellung 2010
7	BY	B 21: Kirchholtztunnel Bad Reichenhall	3,7	77	Machbarkeitsuntersuchung in Abschlussphase
8	RP	B 50n: Hochmoselübergang Wittlich/Bernkastel	6,1	120	Präqualifikation am 26.02.03, wegen anhängiger Klage vorerst aufgehoben, Fertigstellung 2009
	MV	B 96n: Strelasundquerung zur Insel Rügen	4	92	Ausschreibung F-Modell am 29.04.03 aufgehoben, da kein prüf- und wertbares Angebot abgegeben worden ist
	7 Projekte		48,6	2.479	
C)	Baulast Gemeinde				
9	SH	B 75/B 104: Tunnelneubau Travequerung Lübeck (Ersatz Herrenbrücke)	0,8	141	Konzessionsnehmer Konsortium Hochtief / Bilfinger-Berger; Baubeginn 15.10.2001; Fertigstellung Mitte 2005
	1 Projekte		4,8	356	
	Insgesamt 9 Projekte		57,4	2.927	

Für die oben aufgezeigten 10 Projekte wurde die Machbarkeit der F-Modell-Finanzierung geprüft und zur Umsetzung empfohlen. Das Investitionsvolumen beträgt 2,93 Mrd. €. Die Modelle „Warnowquerung“ und „Herrentunnel“ – beide in kommunaler Baulast - werden nachfolgend differenziert aufgezeigt.

Beispiel 1 für das F-Modell: Warnowquerung – Rostock

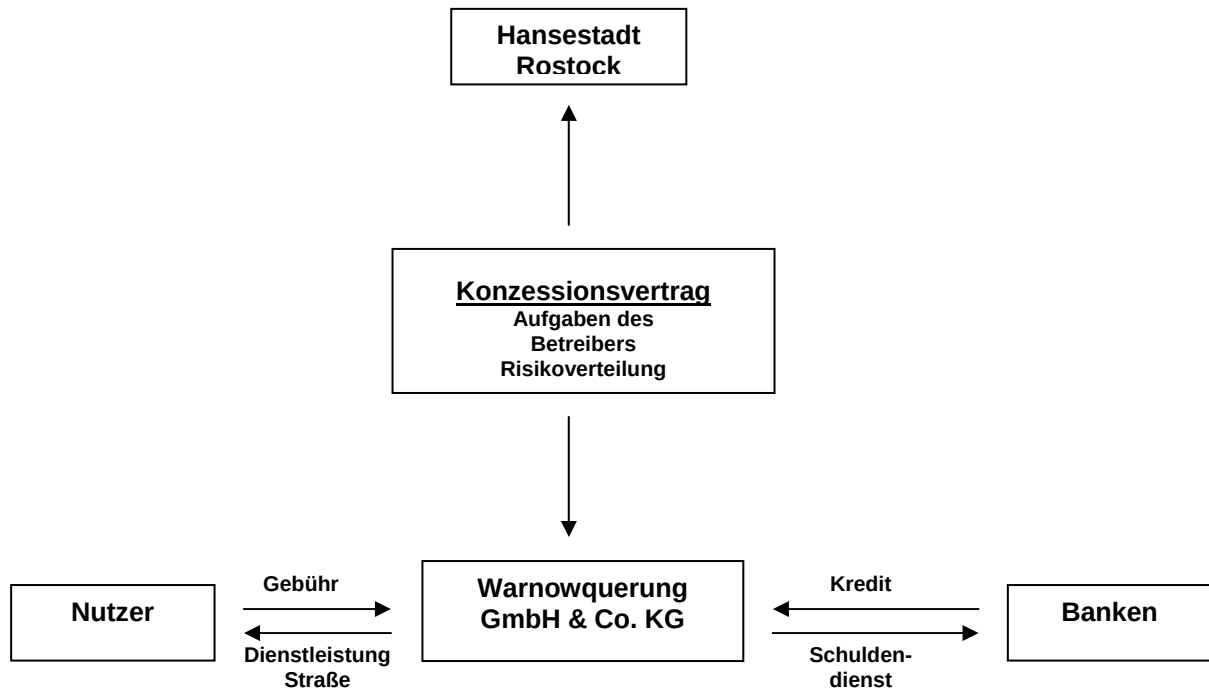
Das Projekt „Warnowquerung“ ist in Deutschland die erste Anwendung des Bundesfernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes.



Quelle: <http://www.warnowquerung.de>

Bild 3: Lokale geografische Situation der Warnowquerung

Der Anstieg des intra- und interregionalen Verkehrsaufkommens führte in Rostock zu entwicklungshemmenden Engpässen im bestehenden Straßennetz. Ziel war der Lückenschluss im Verkehrsnetz (Bild 3) der Hansestadt zur Stärkung und Verbesserung der wirtschaftlichen Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit. Wegen des hohen Anteils intraregionalen Verkehrs erfolgte keine Aufnahme in den vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplanes. Da eine Finanzierung über den kommunalen Haushaltsplan ausschied, musste nach einer anderen Finanzierungsmöglichkeit gesucht werden. Die Rostocker Bürgerschaft beschloss daher die Realisierung der Warnowquerung durch ein privat finanziertes Betreibermodell. Die europaweite Ausschreibung für das Projekt erfolgte daraufhin im Rahmen eines Ideenwettbewerbs. Als Sieger der Ausschreibung ging das französische Unternehmen Bouygues hervor. Bauinitiator bzw. Kapitalanleger ist die Firma Bouygues. Die weiteren Finanzmittel werden von mehreren Banken und Investoren bereitgestellt. Der Tilgungszeitraum der Kredite beträgt 30 Jahre. Das Verkehrsmengenrisiko trägt der Betreiber. Das Bild 4 stellt die Projektstruktur dar.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an eine Bild unter <http://www.warnowquerung.de>

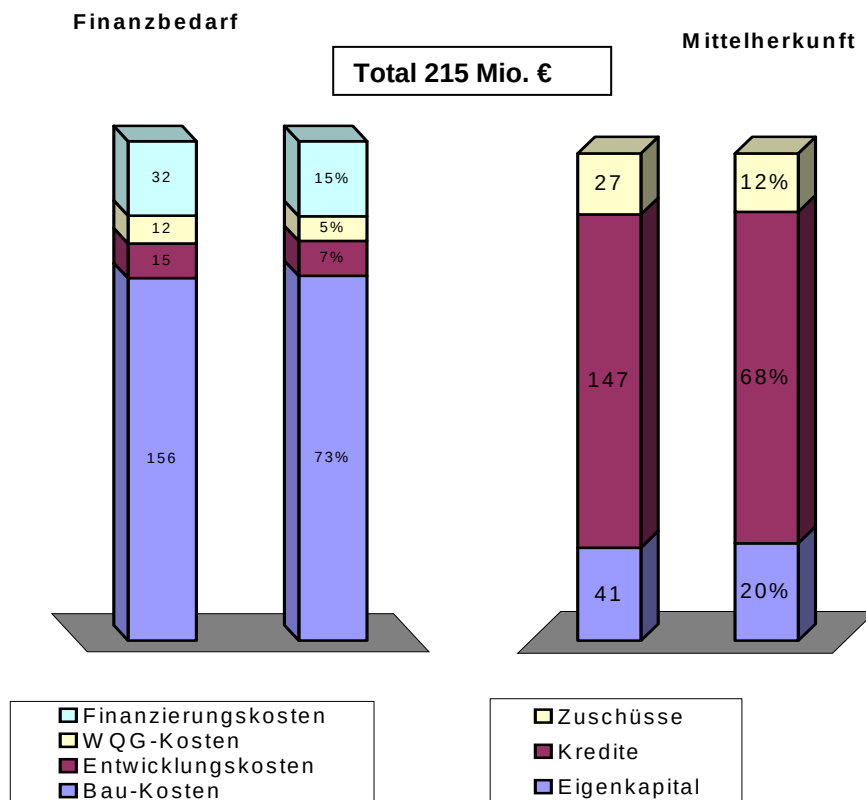
Bild 4: Das Betreibermodell am Beispiel der Warnowquerung

Aus Bild 5 ist die Finanzierung des Projektes ersichtlich. 12 % des Finanzbedarfs werden durch öffentliche Zuschüsse gedeckt, 20 % durch Eigenkapital, der Rest durch Kredite, die durch die Einnahmen aus den Mautgebühren getilgt werden. Der Bau des Tunnels erfolgt durch private Bauunternehmen, Management und Betrieb durch die neugegründete „Warnowquerung GmbH & Co KG“ (WQK).

Die Verkehrsprognosen, die für das Projekt aufgestellt wurden,³⁰⁾ haben sich bisher nicht erfüllt. Als Ursachen hierfür werden zum ersten eine Fehleinschätzung der Wirtschaftsentwicklung für den Raum Rostock angesehen. Zum zweiten wird vermutet, dass sich eine Akzeptanz von nutzerfinanzierter Straßeninfrastruktur erst langsam einstellt. Drittens wird das allgemeine deutsche Gebührenrecht dabei für problematisch gehalten, auf dem das Fernstraßenbaufinanzierungsgesetz beruht. Dieses ermöglicht privaten Investoren nämlich nur das Recht, eine Maut als öffentlich-rechtliche Gebühr zu erheben und gibt ihnen keinerlei Spielraum bei der Gebührengestaltung. Vor diesem Hintergrund wäre möglicherweise ein Einstieg mit geringeren Mautgebühren und nachfolgend eine langsame Steigerung zielführend gewesen.³¹⁾

³⁰⁾ Statt der erwarteten 20.000 Kfz fuhren im Frühjahr 2004 7.000 Pkw täglich durch den Tunnel. Vgl. Mikuteit (2004).

³¹⁾ Vgl. Schörken (2004).



Quelle: Schörken (2004), S. 96

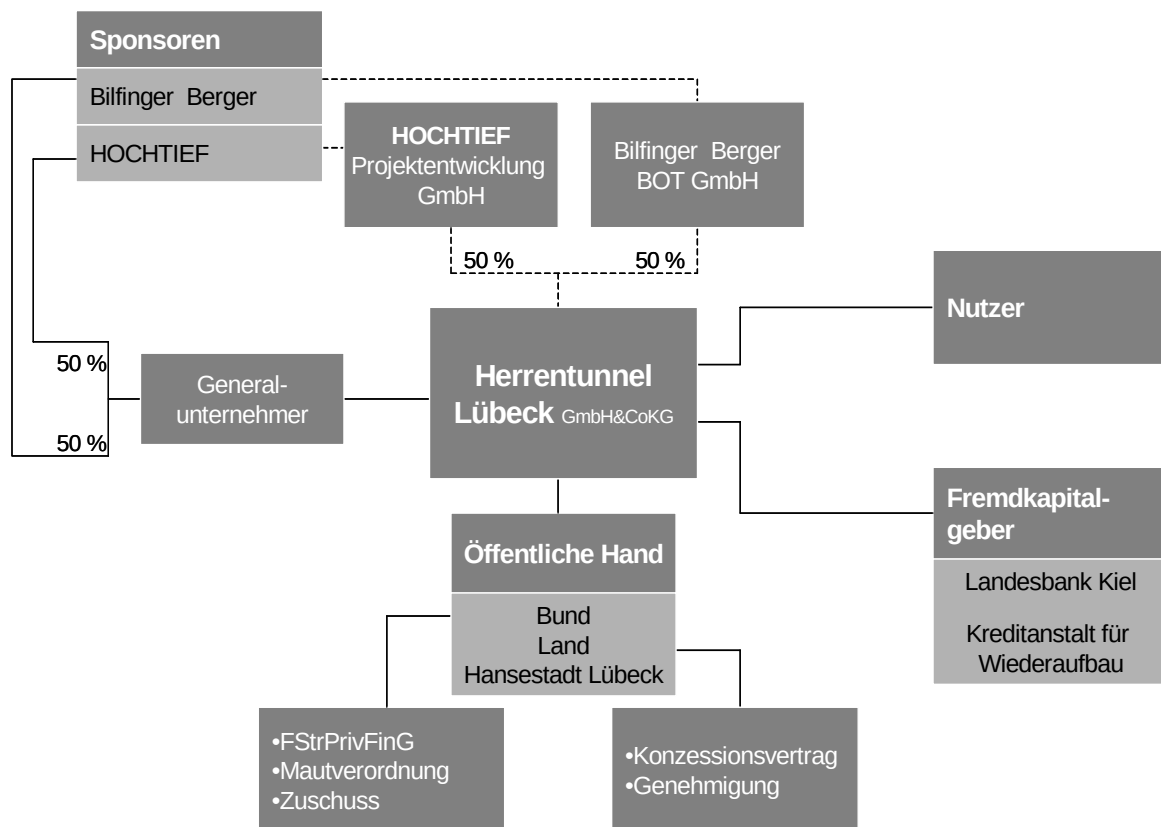
Bild 5: Finanzierung der Warnowquerung

Beispiel 2 für das F-Modell: Herrentunnel – Lübeck

Die bestehende Herrenbrücke überquert 6 km östlich der Lübecker Altstadt den Schifffahrtsweg Trave im Zuge der B 104 neu. Die Durchfahrtshöhe für die mit Seeschiffen befahrene Wasserstraße beträgt lediglich 20 m. Daher wurde die Herrenbrücke zur Sicherung der Schiffspassagen auf der Trave als Klappbrücke konstruiert, die nach Bedarf zum Vorrang für den Schiffsverkehr geöffnet wird. Der Kraftfahrzeugverkehr auf der Brücke, der in etwa 45 000 Kfz/Tag betrug, wird erheblich beeinträchtigt. Der wachsende Schiffsverkehr verursachte zunehmend Rückstaus, die zu weitreichenden Störungen des Straßenverkehrs in Lübeck sowie zu erhöhten Umweltbelastungen führten. Die 1961 bis 1964 erbaute Brücke weist zwischenzeitlich erhebliche Schäden auf, so dass die Tragfähigkeit bei wirtschaftlichem Mitteleinsatz lediglich noch bis Ende 2005 gewährleistet war.

Aufgrund der Rahmenbedingungen wurde in Lübeck die Idee für einen Tunnel (1 km Länge) geboren, der als leistungsfähiges System die marode Brücke ersetzen sollte. Die Realisierung scheiterte zunächst an der Finanzierung. Der Bund als Baulastträger wollte nur die Mittel für eine neue Klappbrücke in Höhe von 175 Mio. DM zur Verfügung stellen. Daher entschloss sich die Stadt Lübeck in Absprache mit dem Bundesverkehrsministerium auf der Basis des FernstraßenPrivat-FinanzierungsGesetzes (FStrPrivFinG) den Tunnel als Betreibermodell über Maut zu finanzieren. Als Investitionskosten der Maßnahme wurden die Mehrkosten für den Tunnel gegenüber der Klappbrücke angesetzt.

Die Vergabe der Baukonzession erfolgte in einem Wettbewerb gemäß §§ 32, 32 a VOB/A entsprechend den Vergaberichtlinien der Europäischen Gemeinschaft in einem zweistufigen Verfahren. Es wurde eine Präqualifikations- und eine Angebotsphase durchgeführt. Nachdem 12 Teilnahmeanträge eingingen, wurden 6 Bewerber zu einem Angebot in Form eines Ideenwettbewerbs aufgefordert. Der Zuschlag für die Konzession erging an eine Bietergemeinschaft Projektentwicklung, die seitdem als Herrentunnel Lübeck GmbH & Co KG firmiert. Die Unterzeichnung des Konzessionsvertrages erfolgte im März 1999. Der Konzessionär plant, baut und finanziert den Tunnel. Der Tunnel ist seit August 2005 in Betrieb.



Quelle: Hochtief HTP Projektentwicklung

Bild 6: Projektstruktur

Durch die Maut soll das Investitionsvolumen von 161 Mio. € (Baukosten 120 Mio. €) refinanziert werden. In der Refinanzierung enthalten sind auch die Kosten von 100 000 € Entschädigung für die Erstellung der Angebote, deren Aufwand bei Maßnahmen dieser Größenordnung erfahrungsgemäß mehrere Millionen € ausmacht. Die Eigenkapitalbeteiligung des Konzessionärs beträgt 18 Mio. €.

Die Struktur der Mautgebühren zeigt die Tabelle 4.

Tabelle 4: Mautgebühren für die Benutzung des Herrentunnels

Fahrzeugklasseneinteilung				
Klasse	Parameter		Fahrzeugart	Tarife
	Höhe über Vorderachse	Anzahl Achsen		
A	=< 1,30m	2	Pkw, Motorrad	AGE = 0,75 € Bar = 0,90 €
B1	=< 1,30m	> 2	Pkw mit Anhänger	AGE = 1,73 € Bar = 2,00 €
B2	> 1,30m	2	Van, Bus, Caravan, Transporter, Lkw	AGE = 1,73 € Bar = 2,00 €
C	> 1,30m	3	Fahrzeuge der Klasse B2 mit Anhänger einachsrig, Lkw, Bus	AGE = 4,50 € Bar = 5,30 €
D	> 1,30m	=> 4	Fahrzeuge der Klasse B2 mit Anhänger mehrachsrig, Fahrzeuge der Klasse C mit Anhänger, Lkw	AGE = 7,50 € Bar = 8,80 €
AGE = elektronisch (nur in Verbindung mit einer so genannten Quick-Box möglich) Bar = alle anderen Bezahlarten				

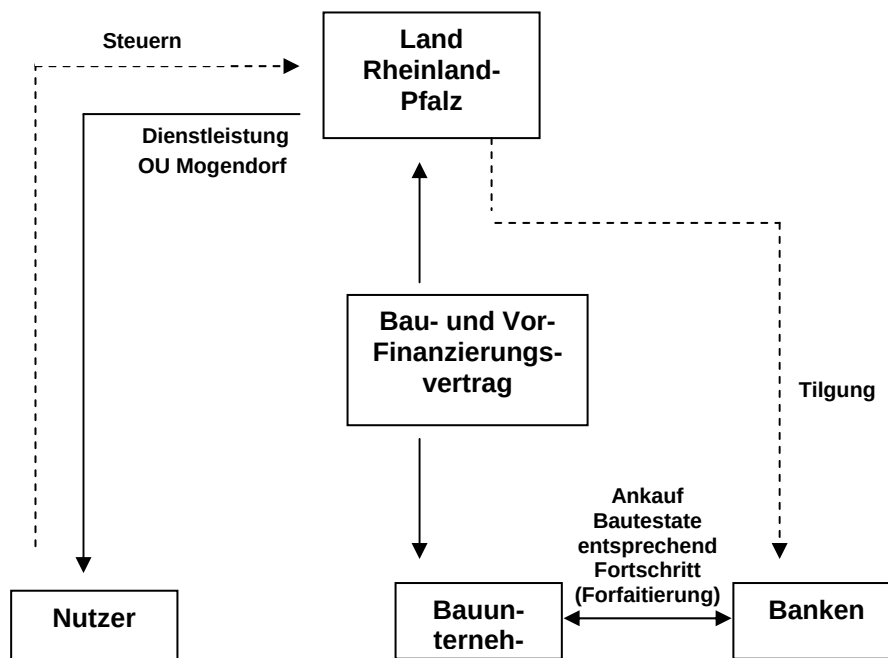
Eine Mautanpassung ist entsprechend der Vorgaben, die im Konzessionsvertrag und in der vom Bund zu erlassenden Mautverordnung vereinbart sind, möglich. Mautanpassungen erfolgen auf der Basis von Einkommens- und Inflationsentwicklungen, unter Berücksichtigung von Mehrkosten (u. a. aus dem Planungsverfahren) und aufgrund von Steigerungen im Verkehrsaufkommen, was einer Anpassung der Maut nach unten gleichkommt.

4.2 Vorfinanzierungsmodell

„Mogendorfer Modell“

Zur Vermeidung höherer Zinsen bei privaten Finanzierungen entwickelte man in Rheinland Pfalz das so genannte Mogendorfer Modell (Bild 7). Vorzeigeprojekt war der Bau der Ortsumgehung Mogendorf. Baubeginn der 1,2 km langen Straße war 1994, die Verkehrsfreigabe erfolgte 1995. Die Baukosten in Höhe von 9,5 Millionen DM werden in 20 Jahresraten vom Land zurückgezahlt. Die Besonderheit des so genannte „Mogendorfer Modells“ liegt darin, dass die Forfaitierung bereits während der Bauphase in Kraft tritt. Teilbauleistungen des Unternehmens werden vom Land in Form eines sog. „Bautestats“ anerkannt. Dieses Bautestat kann dann vom Bauunternehmer an die Bank verkauft werden (Forfaitierung) und er erhält damit Abschlagszahlungen zu annähernd Staats- bzw. Kommunalkreditkonditionen. Diese Testate werden bis zur Fertigstellung erteilt. Mit der Fertigstellung der Baumaßnahme wird die Gesamtforderung auf Zahlung der Mietrate anerkannt und entsprechend der vertraglichen Regelungen beginnt die Rückzahlung an die Bank, die das Vorhaben am privaten Kapitalmarkt refinanziert und damit die gewünschten Staats- bzw. Kommunalkreditkonditionen weitergeben kann.

Der Vorteil des Modells liegt vor allem in der Möglichkeit der zeitlich vorgezogenen Realisierung von Infrastrukturprojekten. Als Nachteil bei diesem Modell könnte gesehen werden, dass sich negative Anreize durch das deutlich weiter gehende staatliche Engagement in den einzelnen Bauphasen ergeben. Flexibilitätsvorteile des privaten Konzessionärs gehen auf diese Weise möglicherweise wieder verloren.³²⁾



Quelle: Eigene Darstellung

Bild 7: Das „Mogendorfer Modell“

³²⁾ Vgl. Laaser/Sichelschmidt (2000), S. 133 – 134.

4.3 Public Private Partnership (PPP)

Fußgängersteg Osumstraße in Stuttgart

Zwischen der Neuen Heimat Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart wurde 1971 der Bau eines Fußgängerstegs über die Osumstraße im Bereich der Zufahrt zur Wohnstadt Asemwald in Stuttgart-Plieningen/Birkach vereinbart. Finanziert wurde die Maßnahme durch die Neue Heimat. Ein Teilstück ging in das Eigentum der Stadt Stuttgart über. Die Unterhaltung dieses Abschnittes sowie der Treppenaufgänge wurde von der Stadt übernommen, der andere Abschnitt von der Neuen Heimat. Dieser Abschnitt blieb auch weiterhin Eigentum der Neuen Heimat. Die Bauwerkskontrolle nach DIN 1076 erfolgt durch die Stadt.

Freitreppe Kleiner Schlossplatz in Stuttgart

Zwischen der Stadt Stuttgart und der Geschäftsbauten GmbH (Nutzungs-berechtigter) wurde der Ausbau einer Freitreppe am Kleinen Schlossplatz in Stuttgart vereinbart. In Absprache mit der Stadt wurde der Platz auf Kosten des Nutzungsberechtigten neu gestaltet. Die Stadt Stuttgart unterstützte die Errichtung der Anlage fachtechnisch. Eine Teilfläche wurde nach der Fertigstellung der Stadt gewidmet. Auf einem Teil dieser Fläche ist es dem Nutzungsberechtigten erlaubt, Waren und Dienstleistungen anzubieten. Weitere Flächen werden gewerblich genutzt. Die Kosten für den Unterhalt dieser Flächen trägt der Nutzungsberechtigte, während für die übrigen Flächen die Stadt verantwortlich ist. Für die Sondernutzung musste der Nutzungsberechtigte der Stadt jährlich 10.000 DM überweisen.

Hotelleitsystem in Freiburg

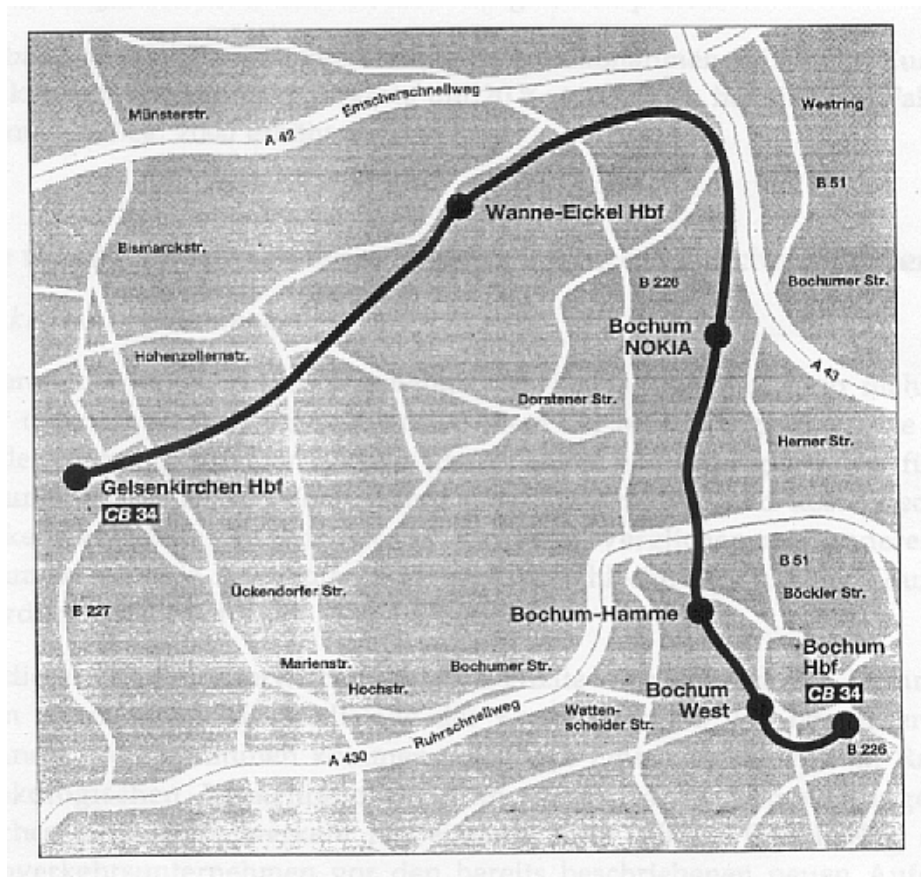
In Zusammenarbeit mit dem örtlichen Hotel- und Gaststättenverband hat die Stadt Freiburg ein Hotelleitsystem errichtet, das auswärtige Besucher, die mit dem Pkw über den Autobahnzubringer Mitte anreisen, schneller zu der gesuchten Unterkunft führen soll. Die Beschilderung stellt eine Erweiterung des bereits bestehenden amtlichen Wegweisesystems dar und führt die Besucher innerhalb der Teilbereiche der Innenstadt zu ihrem Ziel. Die Planungskriterien wurden von den Hoteliers gemeinsam mit den städtischen Fachämtern erarbeitet. Die beteiligten Hotels müssen mindestens eine Kapazität von 9 Betten aufweisen.

In den Verträgen sind die genauen Standorte der Schilder sowie die Trägerschaft der Kosten für Installation, Instandhaltung und einen möglichen Schadensfall geregelt. Des Weiteren sind die Kündigungsmodalitäten geregelt. Sowohl die Kosten der Schilder als auch die des Unterhalts tragen die Hoteliers; die Stadt Freiburg übernimmt organisatorische Aufgaben wie z. B. für den Unterhalt. Sämtliche Kosten aufgrund von Schäden, die an den Schildern entstehen, sind von den Hotelbetreibern zu tragen.

Nokia-Bahn Bochum-Gelsenkirchen

1993 wurde zwischen dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) und dem finnischen Unternehmen Nokia (Werk Bochum, 2.600 Mitarbeiter) ein Kooperationsvertrag über eine finanzielle Beteiligung des Unternehmens am Betrieb bzw. einer Umfeldverbesserung der Bahnstrecke Bochum – Wanne-Eickel geschlossen. Im Einzelnen erfolgte eine Verlängerung des Kurses über Wanne-Eickel hinaus bis nach Gelsenkirchen (Bild 8) sowie eine Verbesserung des Komforts der eingesetzten Triebwagen aus den 50er Jahren (Anstrich, bequemere Sitze) und der Bahnsteiganlagen entlang der Strecke. Der Takt wurde in den Kernzeiten (werktags 9.00 Uhr bis 15.00 Uhr, samstags von morgens bis mittags) von stündlicher Abfahrt auf 30 Minuten verdichtet. Des Weiteren wurde der Bahnhof Bochum-Graetz in Bochum-Nokia umbenannt. Der Firma Nokia wurden Werbeflächen in Zügen und den anliegenden Bahnhöfen zur Verfügung gestellt.³³⁾

³³⁾ Vgl. dazu im einzelnen Burmeister (1997), dessen Definition von PPP jedoch widersprüchlich ist und daher nicht übernommen werden sollte.



Quelle: Andreas Pastowski (1994), Wuppertal Papers Nr. 19

Bild 8: Linienführung der Nokia-Bahn

Der Kooperationsvertrag zwischen VRR und Nokia war zunächst auf drei Jahre befristet und enthielt eine Verlängerungsoption, die 1995 vorzeitig für weitere drei Jahre bis 1998 gezogen wurde. Für die betrieblichen und baulichen Investitionen auf der Relation wurden für die erste Vereinbarung 750 000 DM zur Verfügung gestellt. Von diesen Kosten hat Nokia einen sechsstelligen Betrag übernommen. Die übrigen Kosten wurden vom VRR, der Deutschen Bahn AG sowie von den drei Städten entlang der Strecke getragen. Für die Laufzeit der zweiten Vereinbarung beteiligte sich Nokia wieder mit demselben finanziellen Engagement. Durch die Maßnahmen stieg die Anzahl der Fahrgäste von ehemals 500 an einem Werktag auf ca. 2 100. An Wochenenden (Samstag und Sonntag) fuhren ebenfalls 2 100 Fahrgäste. Der Vertrag lief im Jahre 1998 aus.

Das Beispiel Nokia-Bahn liegt im Sinne der Begriffsverwendung dieser Hinweise am Übergang zwischen PPP und Sponsoring.

5. Handlungsempfehlungen und Ausblick

Als wesentliches Merkmal einer Public Private Partnership wurde die Beteiligung privater Unternehmen an der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes herausgearbeitet. Betreibermodelle für Verkehrsinfrastruktur sind zwar geeignet, öffentliche Mittel effizient einzusetzen, indem private Unternehmen sowohl Kosten- als auch Marktrisiken übernehmen. Gemäß obigem Wesensmerkmal stellen sie allerdings kein PPP dar. Denn letztlich übernimmt der Staat die Bereitstellung des in Rede stehenden Gutes. Gleiches ist auch für Vorfinanzierungsmodelle festzustellen. Hier handelt es sich zwar um eine vorgezogene Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur. Letztlich aber übernehmen die privaten Unternehmen lediglich die Finanzierungsfunktion, nicht aber die mit der vorgezogenen Bereitstellung anfallenden zusätzlichen Kosten sowie das Marktrisiko. Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass viele Ver-

kehrsprjekte, die als PPP klassifiziert werden, als andere Formen der Privatisierung einzustufen sind.

Die vorgestellte Fallsammlung zeigt, dass PPP-Projekte relativ geringe einmalige Investitionsmittel aufweisen und/oder lediglich geringfügige laufende Instandhaltungskosten und vorwiegend im Städtebau zu beobachten sind. Aufwendige Verkehrsinfrastrukturinvestitionen werden tendenziell im Rahmen anderer Privatisierungsformen durchgeführt, d.h. im Rahmen von Ausschreibungen, Vorfinanzierungsmodellen oder Betreibermodellen. Die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur verbleibt damit praktisch vollständig bei der öffentlichen Hand. Allerdings scheinen sich private Unternehmen zu finden, die sich im Rahmen von PPP an der Bereitstellung öffentlicher Güter in höherer Qualität beteiligen. Die Grundfunktion der Verkehrsinfrastruktur wird durch bessere oder zusätzliche Ausstattungsmerkmale ergänzt. Die materielle Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur wäre der nächste, allerdings in Deutschland bisher erst theoretisch diskutierte Schritt, der deshalb in diesem Hinweispapier nicht weiter verfolgt worden ist. In diesem Fall übernehmen die Privaten die Bereitstellung der Infrastruktur vollständig. Nicht eigenwirtschaftlich bereitgestellte Verkehrsinfrastruktur würde dann von der öffentlichen Hand ergänzend bereitgestellt.

Sofern PPP eine zunehmende Verbreitung in der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur erfährt, ergeben sich allerdings zwei Probleme, die einer Lösung bedürfen:

Zum einen wäre zu klären, inwieweit PPP zu einer ungerechtfertigten Prioritätenverschiebung kommunaler Infrastrukturinvestitionen führen kann. Da die Entscheidungsprozeduren auf kommunaler Ebene nicht weitreichend formalisiert und damit transparent sind, wäre eine solche Entwicklung durch die Einflussnahme der privaten Unternehmen keineswegs undenkbar.

Des Weiteren wäre zu prüfen, inwieweit Kommunen in Zeiten dauerhafter Finanznot die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in geringer werdender Qualität systematisch vornimmt, um zusätzliche Finanzmittel von privaten Unternehmen zur Aufwertung der Investitionen zu akquirieren.

6. Literatur

Alfen, Hans-Wilhelm (1999)

Neue Wege der Straßenfinanzierung in Deutschland; tis 7/99

Alfen, Hans-Wilhelm; Knop, Detlef. (o.J.)

Durchbruch bei Betreibermodellen in Deutschland; Bauingenieur, Band 75

Bennet, Robert J.; Krebs, Günter (1991)

Local economic development. Public Private Partnership Initiatives in Britain and Germany, London

Blankart, Charles Beat (1994)

Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl., München

Bruhn, Manfred (1991)

Sponsoring, 2. Auflage, Wiesbaden/Frankfurt a. M.

Budäus, Dietrich; Grüning, Gernot (1997)

Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Budäus, Dietrich; Eichhorn Peter: Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden

Burmeister, Jürgen (1997)

Ein neuer Ansatz zur Finanzierung des ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1997, S. 189-192

Ewers, Hans-Jürgen; Rodi, Hansjörg (1995)

Privatisierung der Bundesautobahnen, Münster

Förderverein für integrierte Verkehrssysteme (FIV) (2001)

Neue Finanzierungs- und Betreibermodelle im Verkehr, Tagungsband zum Symposium am 28. November 2001 in Hanau

Goldhammer, Dietmar, (Hrsg.) (1999)

Public Private Partnership – eine Alternative für Auftraggeber, Auftragnehmer und Nutzer, Schriftenreihe B der Deutschen Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V., Band 108

Grossekettler, Heinz (1989)

Deregulierung und Privatisierung: Erscheinungsformen, Legitimationskriterien und politische Verhaltenstendenzen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 18. Jhg., S. 437 – 445.

Grossekettler, Heinz (1995)

Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, München

Heinz, Werner (1992)

Partnerschaftsprojekte für die Stadtentwicklung – Lehren und Thesen, in: Der Städtetag, Heft 3/92, S. 210 – 213.

Heinz, Werner; Scholz, Carola (1996)

Public Private Partnership im Städtebau, Erfahrungen aus der kommunalen Praxis, acht Fallbeispiel aus nordrhein-westfälischen Städten, Berlin

Hermanns, Arnold (1997)

Sponsoring – Grundlagen, Wirkungen, Management, Perspektiven, 2. Auflage, München

Huber, Jürgen (1994)

Neue Wege für Planung und Finanzierung des Straßenbaus, in: Straße und Autobahn, Heft 12/1994, S. 763 – 769.

Kolks, Wilhelm (Hrsg.) (1998)

Verkehrswesen in der kommunalen Praxis – Förderung und Finanzierung (Bd. II), ESV Erich Schmidt Verlag, Berlin

Laaser, Claus-Friedrich; Sichelschmidt, Henning (2000)

Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur, in: Die Weltwirtschaft, Jg. 51, Heft 1, S. 117 – 143.

Mayrzedt, Hans (Hrsg.) (1999)

Public Private Partnership im öffentlichen Verkehr – Konzepte und Erfahrungen Deutschlands und Großbritanniens, Veröffentlichung der Fachhochschule Biberach

Mikuteit, Hanna-Lotte (2004)

Autofahrer meiden den ersten Privattunnel, in Hamburger Abendblatt, 11. März 2004

Pastowski, Andreas (1994)

Sponsoring im öffentlichen Personennahverkehr – ein Beitrag zur ökologisch-ökonomischen Partnerschaft in der Region

Wuppertal Institut für Klima • Umwelt • Energie, Wuppertal Papers Nr. 19

Roggencamp, Sibylle (1999)

Public Private Partnership – Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt am Main, Berlin, Basel, New York, Paris, Wien

Schörken, Dieter (2004)

Warnowquerung – das erste privat finanzierte Verkehrsprojekt Deutschlands, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.) :Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen; Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, S. 89 – 101, Berlin

Tomas, Christoph (1997)

Die Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien



Herstellung und Vertrieb:
FGSV Verlag GmbH
50999 Köln · Wesselinger Straße 17
Fon: 0 22 36 / 38 46 30 · Fax: 38 46 40
August 2006