

## Infrastruktur-Finanzierung

# PPP als Betätigungsfeld der öffentlichen Banken

Karl-Heinz Boos und Stefan Becker

**Dass PPP hierzulande noch so manche „Kinderkrankheit“ durchstehen muss, spricht für die Autoren nicht gegen die neue Beschaffungsvariante. Vor allem bei den Konzessionsmodellen besteht offensichtlich noch Lernbedarf. Denn**

**Projekte wie die Trave- oder die Warnow-Querung, bei denen der private Investor die Maut einnehmen darf, waren zunächst nicht wirtschaftlich, weil das Verkehrsaufkommen hinter den Erwartungen zurückblieb. Ob diese Ausfälle von der öffentlichen Hand zu kompensieren sind, wie die Autoren vorschlagen, oder zum unternehmerischen Risiko gehören, ist zu klären. (Red.)**

Public Private Partnerships (PPP) sind als mögliches Lösungskonzept in den vergangenen Jahren immer stärker in die Diskussion geraten. Die auch unter der deutschen Bezeichnung Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) diskutierten Kooperationsformen zwischen privaten Investoren und Öffentlicher Hand können privates Kapital und zusätzliches Know-how für die öffentliche Aufgabenerfüllung bringen. Auf diese Weise lassen sich Investitionsvorhaben häufig schneller und effizienter realisieren.

### Rückstand zum Ausland wird aufgeholt

Im Ausland konnten mit PPP-Lösungen deutliche Effizienzvorteile erzielt werden. Diese werden überwiegend in Form von Kosteneinsparungen und Bauzeitverkürzungen sichtbar. In Anbetracht der – trotz vorübergehend sprudelnder Gewerbesteuereinnahmen – weiterhin gespannten öffentlichen Kassenlage, bietet PPP eine reale Chance, die Modernisierung der deutschen Infrastruktur voran zu bringen. Bund, Länder und Gemeinden sollten diese Chance ergreifen.

Nachdem sich Deutschland im internationalen Vergleich bei diesem Thema lange Zeit im Rückstand befand, konnte dieser mit der im Jahr 2001 durch den Bund und die Verbände gestarteten politischen PPP-Initiative aufgeholt werden. Mit der Einrichtung von PPP Task Forces auf Bundes- und Länderebene, der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz und dem Start zahlreicher vielversprechender Projek-

te konnte sich der PPP-Markt in Deutschland zunehmend etablieren. Gleichwohl steht weiterhin das ambitionierte Ziel der Bundesregierung im Raum, die deutsche PPP-Quote von derzeit zwei bis vier Prozent auf 15 Prozent zu erhöhen. Die öffentlichen Banken unterstützen dieses Ziel als aktiver Partner im PPP-Markt.

Die meisten Erfahrungen wurden in Deutschland bisher im öffentlichen Hochbau gesammelt. Ein Drittel der belastbaren Erfahrungen mit PPP-Hochbauprojekten stammen aus Schulprojekten. Insbesondere bei den – wie bei Schulgebäuden üblichen – Hochbausanierungen auf dem Grundstück der Öffentlichen Hand hat sich das sogenannte Inhabermodell (oder auch: BTO-Modell: Build-Transfer-Operate) durchgesetzt. Bei diesem Modell übernimmt ein privater Auftragnehmer Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die sich von Anfang an im Eigentum der Öffentlichen Hand befindet und von dieser genutzt wird.

Fehlt ein grundsätzliches Eigentumserfordernis der Öffentlichen Hand, wird vereinzelt das Erwerbmodell (oder auch: BOT-Modell: Build-Operate-Transfer) gewählt. Dies entspricht in seinem Wesen dem Inhabermodell. Der private

### Die Autoren

**Karl-Heinz Boos** ist Hauptgeschäftsführer und **Stefan Becker** ist Abteilungsleiter für den Bereich Fördergeschäft und Corporate Finance beim Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, Berlin.

Auftragnehmer ist jedoch auf einem Grundstück tätig, welches sich in seinem Eigentum befindet und erst zum Vertragsende auf den öffentlichen Auftraggeber übergeht.

Gleichwohl werden Grundstück und Gebäude bereits während der Vertragslaufzeit zum öffentlichen Zweck genutzt. Das Modell eignet sich zum Beispiel bei Neubauten. Alternativ können bei fehlendem Eigentumserfordernis seitens der Öffentlichen Hand auch Leasing- oder Mietmodelle in Betracht kommen.

### Positive Erfahrungen der Banken

Die bisherigen Erfahrungen mit den Hochbaumodellen sind aus Bankensicht positiv. Einzelne Probleme, die sich auch bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau noch ergeben, sind kaum mit der Gestaltung des Modells zu begründen. Die Ursache liegt vielmehr bei einigen immer noch bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die PPP-Projekte erschweren.

Dazu gehören die ungeklärten steuerrechtlichen Fragen, insbesondere die umsatzsteuerliche Behandlung von Projekten mit Personalübergang oder auch das Fehlen einer modelloffenen Gestaltung von Fördermaßnahmen. Es bleibt die Hoffnung, dass die in Vorbereitung befindliche Gesetzesinitiative zum „PPP-Vereinfachungsgesetz“ nach einigen Verzögerungen zügig umgesetzt wird und dadurch weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Modelle herbeigeführt werden.

### Konzessionsmodelle – Chancen und Risiken

Bei einem Konzessionsmodell verpflichtet sich ein Privater, eine bestimmte Leistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko unmittelbar an die Nutzer einer Maßnahme zu erbringen. Im Gegenzug erhält er das Recht, seine Kosten über Entgelte und Gebühren von den Nutzern zu finanzieren. Das Recht zur Nutzung setzt die Übertragung von Verantwortlichkeiten an den Konzessionsnehmer voraus. Allerdings ist eine Subventionierung (zum Beispiel in Form einer Anschubfinanzierung) durch den Konzessionsgeber zulässig, sofern das Risiko des Zahlungseingangs beim Konzessionsnehmer verbleibt.

Hinsichtlich des Eigentumsübergangs zum Vertragsablauf sind unterschiedliche Regelungen möglich. Das Konzessionsmodell ist sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau denkbar.

Im Vergaberecht wird zwischen der Baukonzession und der Dienstleistungskonzession unterschieden. Während die Baukonzession dem Vergaberecht unterliegt, kann die Dienstleistungskonzession – unter Berücksichtigung des europäischen Primärrechts – außerhalb des Vergaberechts übertragen werden. Hier zeichnen sich mit der bevorstehenden europäischen Gesetzgebung zu den Konzessionen jedoch Änderungen ab.

Mit einiger Sorge betrachten die öffentlichen Banken, dass die EU-Kommission plant, auch die Dienstleistungskonzession als öffentlichen Auftrag zu betrachten und unter das Vergaberecht zu stellen. Konzessionsmodelle haben in Deutschland vor allem bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und den nachfolgend vorgestellten Verkehrsinfrastrukturprojekten Bedeutung erlangt.

### Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen

● Das A-Modell: Mit der Einführung der Lkw-Maut ist in Deutschland die Grundlage für den mehrstreifigen Ausbau, die Erhaltung, den Betrieb und die Finanzierung von Teilstrecken der Bundesautobahnen geschaffen worden. Dadurch kann eine schnelle Realisierung des sechsstreifigen Autobahnausbaus sichergestellt werden. Der Bund hat bisher fünf Projekte geplant, von denen zwei in die Ausschreibung gegangen sind.

Dies lässt eine abschließende Evaluierung der Modelleignung zu diesem Zeitpunkt nicht zu. Internationale Erfahrungen liefern Erkenntnisse, wonach die Entlastung der Öffentlichen Hand durch dieses Modell neuen investiven Spielraum schafft und Kostenersparnisse von zehn bis 20 Prozent erwartet werden dürfen. Als Voraussetzung wird aus dem Ausland jedoch die Zweckbindung der Mauteinnahmen genannt, die in Deutschland nicht gegeben ist, da die Einnahmen aus der Lkw-Maut zunächst in den Bundeshaushalt fließen.

● Das F-Modell: Diese Projektvariante ermöglicht unter Anwendung von Betreibermodellen die Errichtung, den Betrieb und die Finanzierung von Brü-

cken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von Autobahnen und Bundesstraßen durch Dritte. Private Investoren erhalten das Recht zur Mauterhebung. Die Höhe der projektbezogenen Mautgebühren richtet sich nach den Kosten für Bau, Erhaltung, Betrieb und weiteren Ausbau für den jeweiligen Streckenabschnitt. Die ersten Erfahrungen in Deutschland wurden mit der Trave- und Warnowquerung in Lübeck und Rostock gesammelt. Beide Projekte gestalten sich anspruchsvoll und schwierig. Die Warnowquerung konnte nur durch eine Verlängerung der Konzessionslaufzeit gerettet werden.

### Ansatzpunkte für Modifikationen der F-Modelle

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat deshalb ein Gutachten zur Evaluierung der bisher in Deutschland auf Basis des F-Modells vergebenen Verkehrsprojekte erstellen lassen. Die darin aufgezeigten Elemente struktureller Weiterentwicklungen des Modells, wie zum Beispiel die Verlängerung der Konzessionsdauer, die Integration einer Restwertoption sowie der variabelere Einsatz einer öffentlichen Ergänzungsfinanzierung (bisher: Anschubfinanzierung), liefern gute Ansatzpunkte für eine Modifikation der bisherigen F-Modell-Struktur.

Gleichwohl muss aus unserer Sicht angemerkt werden, dass Banken im Rahmen ihre Fremdfinanzierungsfunktion zumindest aktuell nur sehr bedingt bereit sein dürften, derartige Verkehrsrisiken zu übernehmen. Eine mögliche Verlängerung der Konzessionsdauer mag aus Sicht der privaten Betreiber ein Lösungsansatz darstellen. Der verlängerte Amortisationszeitraum ermöglicht die Realisierung der kalkulierten Zielrendite in den späteren Jahren einer Konzession. Darlehen werden allerdings regelmäßig kaum länger als für einen Zeitraum von 30 Jahren bereit stehen.

### Übernahme des Verkehrsrisikos

Die Zukunft des F-Modells dürfte in einem konstruktiven Miteinander der beteiligten Parteien zu finden sein. Es gilt einen geeigneten Prozess zu etablieren, mit dem für beide Seiten eine tragfähige Risiko- und Finanzierungsstruktur gefunden werden kann.

● Das V-Modell: Im Zusammenhang mit Verkehrsinfrastrukturprojekten haben die öffentlichen Banken gemeinsam mit der Industrie zunehmend hervorgehoben, dass das Verkehrsrisiko, das beim A- und F-Modell vollständig von privater Seite zu tragen ist, bei künftigen Vorhaben deutlich gemindert werden muss, zumindest aber zwischen öffentlicher und privater Seite adäquat geteilt werden sollte. Das Verkehrsmengenrisiko wird durch zahlreiche Einflussgrößen bestimmt, die nicht vom privaten Partner gesteuert werden können.

In der Praxis zeichnet sich deshalb zusätzlich der Durchbruch des „Verfügbarkeitsmodells“ (V-Modell) ab. Hier stellt der Private in erster Linie die Verfügbarkeit eines Infrastrukturabschnitts sicher und erhält dafür vom öffentlichen Auftraggeber ein Verfügbarkeitsentgelt. Die Öffentliche Hand kann diese Entgeltzahlungen gegebenenfalls aus den Mauteinnahmen refinanzieren. Das V-Modell wird etwa im Zusammenhang mit den ersten kommunalen Straßenprojekten (zum Beispiel in Brandenburg, Harsewinkel, Zeuthen) diskutiert, die in Deutschland mit Hilfe von PPP saniert werden sollen.

### Bessere Rahmenbedingungen für PPP

Der deutsche PPP-Markt entwickelt sich vielversprechend. Im öffentlichen Hochbau werden weiterhin steigende Projektzahlen prognostiziert. Die zur Verfügung stehenden Modelle sind erprobt und haben sich bewährt. Sollten die Kommunen ihre zuletzt erhöhten Gewerbesteuererinnahmen in die sparsame und wirtschaftliche Modernisierung der Infrastruktur investieren, könnte sich der positive PPP-Trend auch langfristig fortsetzen.

Im Verkehrssektor wird es auf die Bereitschaft des Bundes ankommen, sich von den ersten Erfahrungen nicht entmutigen zu lassen und weitere Projekte zu starten. Die Ursache der Schwierigkeiten lag nicht in der Idee der Öffentlich-Privaten Partnerschaften selbst, sondern in den Rahmenbedingungen, den jeweiligen Projektbedingungen und den typischen „Kinderkrankheiten“ der Modellstrukturen. Diese Anlaufprobleme sollten im Dialog mit Industrie, Banken und anderen Beteiligten überwunden werden können. Die öffentlichen Banken werden ihren Beitrag dazu leisten. ■