

# Öffentlich Private Partnerschaften für die Verkehrsinfrastruktur: Mehr als eine Alternative

*Positionspapier des Lenkungskreises Infrastruktur*

## Management Summary

Deutsche Unternehmen haben nicht nur beim Bau, sondern vor allem auch bei Finanzierung und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturprojekten im In- und Ausland die vorteilhafte Realisierbarkeit von ÖPP unter Beweis gestellt. In Deutschland gibt es im Straßenverkehr bereits umfassende Erfahrungen. Die Projekte weisen schon in der Bau-phase für den Steuerzahler eine hohe Wirtschaftlichkeit auf. Auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird auch in der Betriebs- und Erhaltungsphase mit einer höheren Wirtschaftlichkeit gegenüber einer konventionellen Beschaffung gerechnet. Alle bisher für den Verkehr freigegebenen ÖPP Projekte sind früher fertig gestellt worden als geplant.

Mit der Umstellung der Betreiberentgelte auf die Verfügbarkeit der Infrastruktur (sogenannte V-Modelle) kann ein verkehrsaufkommensbedingtes Insolvenzrisiko – wie bei der A1 – vermieden werden. In jedem Fall haften die Betreiber für die vertragsgemäße Umsetzung des Projektes und tragen das wirtschaftliche Risiko.

Das Deutsche Verkehrsforum plädiert dafür, die Ansätze für ÖPP im Bereich Verkehrsinfrastruktur weiter auszubauen. Der von der Bundespolitik immer wieder angekündigte transparente Umgang mit ÖPP als Beschaffungsvariante muss jetzt von der öffentlichen Hand endlich umgesetzt werden!

Dabei geht es darum:

- die Gesamtbelastung der Steuerzahler und Nutzer durch den Bau und die Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur möglichst gering zu halten, indem die langfristig wirtschaftlichste Beschaffungsvariante für ein Verkehrsinfrastrukturprojekt ausgewählt wird;
- die private Beschaffungsform bei Erhalt-, Aus- und Neubauprojekten im Verkehrsinfrastrukturbereich im Vergleich mit der herkömmlichen Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand als Alternative zu prüfen und sie bei höherer Wirtschaftlichkeit zu bevorzugen;
- die faire Vergleichbarkeit von ÖPP mit der öffentlichen Beschaffungsvariante sicherzustellen und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu evaluieren und zu standardisieren;
- die Transparenz und Vergleichbarkeit aller Projekte – sowohl konventioneller Maßnahmen als auch der ÖPP-Projekte – durch eine starke Kontrollfunktion der Parlamente und jährliche Berichte zu gewährleisten;
- die Projektgröße von ÖPP-Projekten an die optimale Betriebsgröße anzunähern, um Größenvorteile zu realisieren;
- Verfügbarkeits- und qualitätsbasierte Entgelte als Anreize zu nutzen (sogenannte V-Modelle), um die Bereitstellung der Infrastruktur im Sinne der Nutzer zu optimieren;
- den Einsatz von ÖPP-Modellen auch für Erhaltungsmaßnahmen sowie bei Verkehrsinfrastruktur von Ländern und Kommunen zu prüfen, so wie dies in Großbritannien und Skandinavien bereits erfolgreich praktiziert wird;
- den Wettbewerb der Systeme zwischen herkömmlicher Beschaffung und ÖPP oder einer anderen Form der partnerschaftlichen Beschaffung auch bei anderen Verkehrsträgern zuzulassen.

# Rahmenbedingungen für ÖPP verbessern!

Um den Investitionsstau bei der Verkehrsinfrastruktur aufzuholen, die Verkehrsinfrastruktur effizient bereitzustellen und vor allem in Zukunft einen Erhaltungsnotstand zu vermeiden, ist die Einbeziehung des Know Hows und der Kapitalstärke der Wirtschaft unverzichtbar. Eine wichtige Möglichkeit dazu ist der Ausbau von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Mit dem vorliegenden Papier will das Deutsche Verkehrsforum (DVF) die politische Auseinandersetzung um eine Ausweitung oder Ausbremsung von ÖPP wieder auf eine sachliche Ebene zurückführen. Dazu haben wir Fakten, notwendige Rahmenbedingungen und Hintergrundinformationen zusammengetragen.

## ÖPP steht für hohe Wirtschaftlichkeit

Deutsche Unternehmen haben nicht nur beim Bau, sondern vor allem auch bei Finanzierung und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturprojekten im In- und Ausland die vorteilhafte Realisierbarkeit von ÖPP unter Beweis gestellt.

In Deutschland gibt es im Straßenverkehr bereits umfassende Erfahrungen. Die Projekte weisen schon in der Bauphase für den Steuerzahler eine hohe Wirtschaftlichkeit auf. Auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird auch in der Betriebs- und Erhaltungsphase mit einer höheren Wirtschaftlichkeit gegenüber einer konventionellen Beschaffung gerechnet. Die Projekte zeichnen sich zudem durch eine besonders hohe Kosten- und Termintreue aus:

- Die A8 München-Augsburg wurde als ÖPP in 4 statt 8 Jahren realisiert mit Kosteneinsparungen von durchschnittlich 14 Prozent.
- Beim Ausbau der A4 Hessen-Gotha gab es nur 1–2 Prozent Nachträge, bei den weiteren bereits fertiggestellten ÖPP-Projekten lag der Anteil der Nachträge teilweise

sogar unter 1 Prozent. Bei konventionellen Projekten treten bei 75 Prozent aller Projekte Kostensteigerungen auf. In 10 Prozent der Fälle liegen diese Steigerungen über 30 Prozent der ursprünglichen Kosten.

- Der Kreis Westfalen-Lippe hat die Bewirtschaftung seiner Kreisstraßen über 24,5 Jahre ausgeschrieben. Die ausführende Firma lag mit ihrem Angebot 10 Prozent unter den veranschlagten Kosten der öffentlichen Hand.
- Die Kostentreue ist durch den Vergleich von Soll und Ist der Projektausgaben abzulesen. Aktuelle Haushaltszahlen zeigen, dass die laufenden ÖPP-Projekte insgesamt im Soll der veranschlagten Kosten bleiben (minus 0,65 Prozent für den Zeitraum 2008–2015).
- Alle bisher für den Verkehr freigegebenen ÖPP Projekte sind früher fertig gestellt worden als geplant. Teilweise konnten die Baumaßnahmen mehrere Monate, in einem Fall sogar ein Jahr früher als geplant abgeschlossen werden.
- Mit der Umstellung der Betreiberentgelte auf die Verfügbarkeit der Infrastruktur (sogenannte V-Modelle) kann ein verkehrsaufkommensbedingtes Insolvenzrisiko – wie bei der A1 – vermieden werden. In jedem Fall haften die Betreiber für die vertragsgemäße Umsetzung des Projektes und tragen das wirtschaftliche Risiko.

## Fairen Vergleich ermöglichen, Transparenz erhöhen

Mit den folgenden Klarstellungen und Argumenten soll bewusst die Diskussion um die Leistungsfähigkeit von ÖPP gegenüber der herkömmlichen Beschaffung der öffentlichen Hand angeregt werden:

- **Hat der Bundesrechnungshof ÖPP die Wirtschaftlichkeit abgesprochen?** Die Auseinandersetzung zwischen Bundesverkehrsministerium und Bundesrechnungshof um die Wirtschaftlichkeitsbewertung der deut-

schen ÖPP-Projekte wurde beigelegt. So wird beispielsweise künftig bei der öffentlichen Hand – wie bei Unternehmen – ein Zinsänderungsrisiko angesetzt, das über die Zinsstrukturkurve abgebildet wird.

- **Wie muss bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgegangen werden?** Für einen fairen Vergleich von ÖPP und konventioneller Beschaffung reicht es nicht, das angestrebte Investitionsvolumen dem Angebot des Privaten gegenüberzustellen, denn der übliche Vergabeprozess bei reinen Bauprojekten findet ohne Erhaltungsstrategie und ohne Risikobewertung statt. Zunächst müssen daher die gewünschten Leistungen hinsichtlich Qualität, Bauzeit, Verfügbarkeit und Erhaltungsbedarf festgelegt werden. Um die geforderte Vergleichbarkeit herzustellen, steht die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dann vor der Herausforderung zu prüfen, welche zusätzlichen Leistungen die öffentliche Hand fiktiv erbringen müsste, um wie ein Privater zu handeln und zu dem gleichen qualitativen Ergebnis zu kommen. Dabei geht es unter anderem um folgende Parameter:
  - Ein echter Lebenszyklusansatz ist anzuwenden, in dem die Betriebs- und Erhaltungskosten in der Regel über 30 Jahre von Beginn an in den Projektpreis mit einkalkuliert werden (und eine Erhaltungsleistung nach Kassenlage vermieden wird).
  - Leistungs-, Kosten- und Bauzeitziele müssen bis hin zum zu erhaltenden Zustandswert abgesichert werden. Dazu müssen ggfs. zusätzliche Ressourcen eingeplant und angesetzt werden.
  - Risiken müssen identifiziert, mit Eintrittswahrscheinlichkeiten und Kosten hinterlegt und als Risikopuffer einkalkuliert werden.
  - Bei der Finanzierung müssen einerseits niedrigere Zinsen auf Seiten der öffentlichen Hand angesetzt werden, andererseits aber auch dort Parameter wie das Zinsänderungsrisiko berücksichtigt werden.
  - Bewertet werden müssen auch so grundsätzliche Rahmenbedingungen wie eine höhere Flexibilität des Privaten aufgrund seiner Rechtsform.
  - Neben der rein betriebswirtschaftlichen Betrachtung muss in einer volkswirtschaftlichen Analyse die Auswirkung einer schnelleren Bereitstellung der neuen Verkehrsinfrastruktur ebenfalls zum Ansatz gebracht werden.
  - Für die Berechnung der konventionellen Variante liegt die Schwierigkeit derzeit darin, die erforderlichen Zah-

len zu ermitteln. Denn im Haushaltssystem erfolgt keine betriebswirtschaftliche Gesamtbetrachtung der Projekte. Hier liegen die ÖPP-Projekte in puncto Transparenz vorn.

- Auf Seiten der ÖPP-Projekte wiederum muss im Rahmen der Bewertung eine ausreichende Transparenz zu den vertraglichen Rahmenbedingungen und verbleibenden Risiken auf Seiten der öffentlichen Hand erreicht werden, ohne wettbewerbsrelevante Elemente offen zu legen.
- **Wie sind Kosten und Leistung bei ÖPP zu bewerten?** Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erscheint zunächst um Kostenpositionen erweitert, die in der herkömmlichen Bestellung durch die öffentliche Hand gar nicht erst auftauchen – wie Erhaltung, Risikopuffer und zusätzliches Personal. Genau diese Kostenpositionen machen jedoch den Mehrwert von ÖPP aus, denn die öffentliche Hand erhält im Gegenzug vertraglich zugesichert eine feste Bauzeit, einen zuverlässigen Kostenrahmen und ein über die gesamte Betriebsdauer garantiertes Qualitätsniveau. Das private Unternehmen übernimmt dafür vorher festgelegte Risiken und trägt im Rahmen der zugesagten Leistungen das Nachschussrisiko im Falle einer Verteuerung des Projektes. Dieses Risiko und die Lebenszyklusorientierung sind bei der öffentlichen Hand noch nicht eingepreist. Zudem sind volkswirtschaftliche Vorteile einer erheblich schnelleren Fertigstellung zu berücksichtigen.
- **Was kann die öffentliche Hand besser machen?** Die Abweichung vom Lebenszyklusansatz – z. B. über die Vernachlässigung des Erhalts oder eine auf kürzere Lebensdauer ausgerichtete Bauqualität – wird bei konventionellen Bauprojekten nicht bestraft. Ebenso fehlt die Bewertung und Einpreisung von Risiken, um zu tragfähigen Zeit- und Kosteneinschätzungen zu gelangen. Und es fehlen Anreize, die Risiken korrekt wahrzunehmen und die gesetzten Ziele auch einzuhalten. Diese Aspekte sind bei ÖPP bereits eingepreist.

Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen bei der konventionellen Leistungsbestellung seitens der öffentlichen Hand ist zwar regelmäßig Gegenstand von Reformkommissionen, wurde jedoch bisher nie umgesetzt. Ein erster wichtiger Schritt wird mit der Gründung der Infrastrukturgesellschaft des Bundes vollzogen. Ziel muss sein, bei der Wahrnehmung der Daseinsvorsorge weiterhin die öffentliche Hand in der Pflicht zu halten, aber deren Um-

setzung einem fairen Wettbewerb der Systeme zwischen herkömmlicher Beschaffung und ÖPP oder einer anderen Form der partnerschaftlichen Beschaffung wie Design-and-Build-Modelle, Partnering etc. zu überlassen. Mit der besseren Steuerung der Prozesse über eine Infrastrukturgesellschaft des Bundes und deren Ausrichtung an festgelegten Qualitätskennziffern könnte hier ein Anfang gemacht werden. Dazu wird auch gehören, ÖPP auf Projektebene weiter voranzubringen.

Die zukünftige privatrechtliche Organisation bei den Bundesautobahnen in Form einer Infrastrukturgesellschaft bietet – im Gegensatz zur bisherigen reinen Ausgabenbetrachtung im Haushaltssystem – die Möglichkeit, wie bei ÖPP-Projekten die Finanzierungsseite der Infrastruktur zur Steuerung und Kontrolle im Sinne eines systematischen Kosten-, Risiko- und Qualitätsmanagements einzusetzen. Dies kann insgesamt zur Termin- und Kostensicherheit der Projekte beitragen. Damit einhergehen muss aber auch ein langfristiger Blick auf den Erhalt und den Ausbau der Verkehrswege. Anreizstrukturen, die dieses Vorgehen belohnen, sind bisher nur in ÖPP implementiert. Es besteht die Gefahr, dass die aktuell sehr hohen Investitionsmittel im Rahmen der neuen privatrechtlichen Organisationsstruktur trotzdem in zwar schnell planbare, aber lediglich kurzfristig wirksame Sanierungen des Straßenbelags fließen, da ein Bonus für die langfristige Ausrichtung der Instandhaltung derzeit nicht existiert.

#### Rahmenbedingungen für ÖPP verbessern!

Das Deutsche Verkehrsforum plädiert dafür, die Ansätze für ÖPP im Bereich Verkehrsinfrastruktur weiter auszubauen. Der von der Bundespolitik immer wieder angekündigte transparente Umgang mit ÖPP als Beschaffungsvariante muss jetzt von der öffentlichen Hand endlich umgesetzt werden! Dabei geht es darum:

- die Gesamtbelastung der Steuerzahler und Nutzer durch den Bau und die Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur

möglichst gering zu halten, indem die langfristig wirtschaftlichste Beschaffungsvariante für ein Verkehrsinfrastrukturprojekt ausgewählt wird;

- die private Beschaffungsform bei Erhalt-, Aus- und Neubauprojekten im Verkehrsinfrastrukturbereich im Vergleich mit der herkömmlichen Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand als Alternative zu prüfen und sie bei höherer Wirtschaftlichkeit zu bevorzugen;
- die faire Vergleichbarkeit von ÖPP mit der öffentlichen Beschaffungsvariante sicherzustellen und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu evaluieren und zu standardisieren;
- die Transparenz und Vergleichbarkeit aller Projekte – sowohl konventioneller Maßnahmen als auch der ÖPP-Projekte – durch eine starke Kontrollfunktion der Parlamente und jährliche Berichte zu gewährleisten;
- die Projektgröße von ÖPP-Projekten an die optimale Betriebsgröße anzunähern, um Größenvorteile zu realisieren;
- verfügbarkeits- und qualitätsbasierte Entgelte als Anreize zu nutzen (sogenannte V-Modelle), um die Bereitstellung der Infrastruktur im Sinne der Nutzer zu optimieren;
- den Einsatz von ÖPP-Modellen auch für Erhaltungsmaßnahmen sowie bei der Verkehrsinfrastruktur von Ländern und Kommunen zu prüfen, so wie dies in Großbritannien und Skandinavien bereits erfolgreich praktiziert wird;
- den Wettbewerb der Systeme zwischen herkömmlicher Beschaffung und ÖPP oder einer anderen Form der partnerschaftlichen Beschaffung auch bei anderen Verkehrsträgern zuzulassen.

#### Herausgeber:

Deutsches Verkehrsforum e.V. | 10785 Berlin, Klingelhöferstraße 7

Telefon: 030 263954-0 | Telefax: 030 263954-22

Internet: [www.verkehrsforum.de](http://www.verkehrsforum.de) | E-mail: [info@verkehrsforum.de](mailto:info@verkehrsforum.de)

1 Auflage, Januar 2018