



BBB-Allianz
(Banken, Bauwirtschaft,
Berater)
für PPP
(Public-Private-Partnership)

**Privates Kapital für das Schienennetz?
Alternative Finanzierungsformen eignen sich
nur sehr begrenzt** von Joachim Kemnitz

> Seitdem die Staatskassen leer sind, kommt mehr und mehr die Diskussion über die stärkere Nutzung privater Finanzquellen im Wege einer öffentlich-privaten Partnerschaft (aus dem Englischen mit „PPP“ abgekürzt) in Gang. Eignen sich neue Konzepte zur Finanzierung auch für den Schienenverkehr oder verdient daran nur die „BBB-Allianz“ (Banken, Bauwirtschaft und Berater), wie Kritiker behaupten?

Ein Symposium mit dem Titel „Ansätze zu alternativen Finanzierungen in der Schieneninfrastruktur“ am 1. und 2. Februar dieses Jahres in Dresden, veranstaltet vom dortigen „Innovationszentrum Bahntechnik Europa“ sollte diese Fragen klären und – so die Hoffnung zumindest der Teilnehmer aus den Reihen der „BBB-Allianz“ – den Startschuss für die Belebung von Investitionen im Bahnbereich geben. Doch tatsächlich sind die Einsatzfelder, die für die öffentlichen Haushalte vertretbar sind, für privates Kapital begrenzt – und genaues Zuhören machte dem Besucher des Symposiums deutlich, wie viel Augenwischerei die Befürworter der privaten Finanzierung betreiben.

Geld und Kapital

Bevor wir auf Einzelheiten des Dresdner Symposiums eingehen, zunächst eine Einführung in die generelle Problematik der öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP), zumal eine solche bei der Dresdner Tagung fehlte, was die dort geführten Diskussionen zum Teil über unnötige Umwege schleichen ließ.

In der öffentlichen Meinung herrscht die Ansicht vor, für eine Investition, d. h. die Anschaffung eines über mehrere Jahre oder Jahrzehnte nutzbaren Wirtschaftsgutes, z. B. von Hochbauten, Eisenbahnfahrzeugen oder Bahnstrecken, brauche man Geld. Genau genommen ist das aber falsch, denn in Wirklichkeit braucht man Kapital. Gesicherte volkswirtschaftliche Lehrmeinung ist: In einer modernen Volkswirtschaft ist genügend Geld vorhanden, das Kapital freilich ist knapp. Diese Aussage wird den Laien zunächst verwundern – und war auch vielen Teilnehmern der Dresdner Veranstaltung nicht klar – und soll daher näher erläutert werden.

Ein Geldgeber wird Geld in der Form von Kapital nur dann zur Verfügung stellen,



Foto: DB AG

Privates Geld für Neubaustrecken? Die DB ist mit Recht skeptisch: Neubaustrecke Nürnberg–Ingolstadt vor der Fertigstellung.

wenn er eine realistische Chance sieht, dass die zur Verfügung gestellte Summe samt einer angestrebten Verzinsung innerhalb oder am Ende eines vereinbarten Zeitraums zurückfließt. Das in genügender Menge vorhandene Geld wird dann zu Kapital, wenn Geldgeber – das wird in der Regel ein Kreditinstitut sein – und Geldnehmer – der Investor – sich über die Höhe der Verzinsung einig sind und beide diese Verzinsung und die Rückzahlung des Kredits für realisierbar halten.

Beim Kapital sind zwei Hauptformen zu unterscheiden: Eigen- und Fremdkapital. Beim Einsatz von Eigenkapital kann der Investor die angestrebte Verzinsung selbst festsetzen und auch eine Investition wagen, die eine geringere Rendite als die marktübliche Verzinsung erwarten lässt. Fremdkapital dagegen wird nur für solche Investitionen zur Verfügung stehen, die zumindest die Erwirtschaftung der marktüblichen Verzinsung erwarten lässt.

Eine Sonderform stellen Investitionen der öffentlichen Hand für Aufgaben der Daseinsfürsorge dar, z. B. den Bau oder Ausbau von Bahnlinien. Solche Investitionen können auch dann in Angriff genommen werden, wenn aus der Nutzung der Investition keine Rendite in Höhe der marktüblichen Verzinsung zu erwarten ist (allerdings sollte ein sonstiger Vorteil, z. B. die Schonung der Umwelt oder die Senkung der Unfallzahlen, vorhanden sein). In der politischen Diskussion äußert sich das als Forderung nach „Mehr Verkehr auf die

Schiene“. Entweder finanziert die öffentliche Hand sie aus Steuermitteln (= Eigenkapital) oder sie garantiert dem Geber von Fremdkapital die marktübliche Verzinsung aus Eigenmitteln, sprich Steuereinnahmen.

Was unterscheidet öffentlich-private Partnerschaft (PPP) vom Kredit?

Zunächst einmal haben ein Kredit und die öffentlich-private Mischfinanzierung gemeinsam, dass spätestens zum Ende der Laufzeit das eingesetzte Kapital samt der vereinbarten Verzinsung wieder zum Kapitalgeber zurückgeflossen sein muss. Beim normalen Kredit wird der Kapitalgeber ein vorhandenes Finanzierungsinstitut sein – in den meisten Fällen eine Bank, aber auch Versicherungen oder Investmentfonds kommen in Frage. Der Kapitalgeber kümmert sich hierbei meist nur um die Finanzierung und überlässt die Ausführung, d. h. die Verwendung der Kreditmittel, allerdings im vereinbarten Rahmen, dem Investor.

Bei der öffentlich-privaten Mischfinanzierung wird für das Projekt in der Regel eine spezielle Gesellschaft, meist in der Form einer GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) gegründet. Im Schrifttum (1) werden diese PPP-Gesellschaften auch als SPV (vom englischen „Special Purpose Vehicle“; dt.: Ein Zweckgesellschaft) bezeichnet. Diese kann neben der Finan-

zierung weitere Aufgaben übernehmen. So könnte eine solche SPV den Bau einer Bahnstrecke ggf. samt der Entwicklung und Beschaffung der erforderlichen Fahrzeuge übernehmen und diese für einen bestimmten Zeitraum – u. U. sogar mit eigenem Personal – betreiben. Nach Ende der Vertragslaufzeit, zu dem an diese Gesellschaft das eingesetzte Kapital samt Verzinsung zurückgeflossen ist, geht diese Bahnstrecke – und ggf. die Fahrzeuge – in das Eigentum des Auftraggebers über. Diese Form eines PPP-Projekts heißt in der Fachwelt BOT-Projekt (Build, Operate, Transfer; dt.: Bauen, Betreiben, Übertragen).

Was eignet sich für öffentlich-private Partnerschaft?

Theoretisch könnte man auf diese Weise den Unterhalt sowie Aus- und Neubau des gesamten Bahnwesens organisieren. In der Praxis dürfte das aber an der Komplexität scheitern. Denn jeder Einsatz von Fremdkapital setzt einen zeitlich begrenzten Rahmen voraus, damit der Kapitalfluss und dessen Rückzahlung noch überschaubar und finanzmathematisch beherrschbar bleiben. Längere Laufzeiten als 30 Jahre (2) kommen in der Praxis kaum vor. Schon die Abschätzung der über einen solchen Zeitraum anfallenden Kosten (z. B. für Beschaffung und Wartung), sprich Mittelabflüsse aus dem zur Verfügung gestellten Kapital, sind schwer abzuschätzen. Für das Gesamtsystem Bahn wird das niemand

wagen – es sei denn zu Risikozuschlägen, die dem Auftraggeber den Atem verschlagen würden –, wohl aber für Teilprojekte (Erstellung bestimmter Hochbauten (z. B. Stellwerke), Beschaffung – ggf. auch Wartung – von über 30 Jahre lang nutzbaren Fahrzeugen, Bau einer bestimmten Strecke usw.).

Noch schwieriger ist die Abschätzung des Verlaufs der Einnahmen über einen solch langen Zeitraum. Zur Abschätzung der Einnahmen aus dem Bahnbetrieb müsste man zumindest von einer unveränderlichen Tarifstruktur ausgehen (was Tarifierhöhungen nicht ausschliesse) und auch das Verhalten der Fahrgäste über einen derartig langen Zeitraum wäre abzuschätzen. Das aber wird nur schwer möglich sein. In der Praxis wird sich der Anwendungsbereich der Mischfinanzierung daher auf Teilprojekte beschränken, bei denen durch die Investition etwas neu geschaffen wird, z. B. der Neubau einer Strecke. Ein solches Beispiel wird derzeit mit der „HSL-Zuid“, einem Teilstück der Neubaustrecke Amsterdam – Brüssel, realisiert (3). Dort wurden die Hochbauten der Strecke herkömmlich finanziert, während die Erstel-

lung von Oberbau, Signalen und Elektrifizierung sowie der Unterhalt im Rahmen eines PPP-Projekts auf 30 Jahre vergeben wurde. Auch die grundlegende Modernisierung einer bestimmten Strecke wäre als Gegenstand eines solchen Projekts denkbar. Weniger geeignet wäre z. B. die Vergabe der Wartung vorhandener Strecken, da das eine aufwändige Bestandsaufnahme und vertragliche Fixierung des Ist-Zustands sowie des Soll-Zustands erforderte. Falls das überhaupt möglich wäre, wäre es mit hohen Planungskosten verbunden. Ein solches Beispiel wird derzeit für die Londoner U-Bahn realisiert und begegnet sehr ernsthafter Kritik (4).

Mischfinanzierung bringt kein neues Kapital!

Wer bis hierher aufmerksam gelesen hat, dem wird eines klar geworden sein: In einem solchen Mischfinanzierungsprojekt stellt der Geldgeber kein auf Dauer nutzbares zusätzliches Kapital zur Verfügung. Alles, was er zwischenzeitlich bereitstellt, muss zum Ende der Laufzeit samt Verzinsung wieder zurückgezahlt sein. Diese simple, aber grundlegende Tatsache

wurde endlich am zweiten Tag des Dresdner Symposiums deutlich ausgesprochen – es war das Verdienst von Karlheinz Schmid, Geschäftsführer der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIFG mbH.), die die Mauteinnahmen verwaltet und verteilt. Er sagte sinngemäß: „Alles, was mit PPP zusammenhängt, erfüllt nicht die Erwartungen der Politik, weil dadurch kein zusätzliches Kapital erschlossen wird, denn das wäre nur durch Privatisierung zu erreichen.“ Obwohl kurzzeitig vom Auditorium verstanden, wurde diese Tatsache von der an einer Förderung des PPP-Gedankens wohl eher kommerziell interessierten „BBB-Allianz“ bald wieder verdrängt, wie die nachfolgende Diskussion bewies. Noch am Vortag hatten die Referenten, die über PPP bei öffentlichen Hochbauten (z. B. Schulen, Justizanstalten usw.) und bei Straßenbauprojekten sprachen, den Eindruck erweckt, durch PPP würde eine dauerhafte Erweiterung des Spielraums für zusätzliche Investitionen geschaffen.

Zwar kann im Einzelfall die Nutzung der Investition (z. B. einer mautpflichtigen Straße) so viel erbringen, dass daraus die Verzinsung samt Tilgung des eingesetzten



Foto: DBAG

Stellwerke sollen als PPP-Projekt geeignet sein (hier das neue Stellwerk Frankfurt/Main Ost). Wie berechnet man aber die Einnahmen eines Stellwerks, die zur Refinanzierung dienen?



Foto: Engel

Privatisierung statt „PPP“, wo wirklich Geld verdient wird: Die Einkaufsmeile im Hauptbahnhof Leipzig wurde als Erbbaurecht auf 99 Jahre vergeben.

Kapitals möglich wird. In diesen Fällen muss man die berechtigte Frage stellen, ob man dann noch eine PPP-Lösung braucht oder ob man nicht gleich das Vorhaben privatisieren sollte. Das PPP-Modell dient dann nur noch dazu, Risiken auf die öffentliche Hand abzuwälzen.

Mischfinanzierung im Bahnbereich

Die Referenten, die beim Dresdner Symposium über PPP im Straßenbau sprachen, liebäugelten mit der Möglichkeit, man könne künftig die Mautgebühren so erhöhen, dass man damit die Investitionen für den Neubau von Autobahnen tilgen könne, aber sie vermieden es aber, von einer Privatisierung zu sprechen, sondern wollten lieber das „Schutzdach“ einer PPP-Lösung beibehalten. Diese Haltung kann man auch als „Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste“ bezeichnen. Die Vertreter des Bahnbereichs waren insoweit kritischer. Das lag sicher daran, dass es im Straßenbereich noch Potenziale zur Ausweitung der Nutzerfinanzierung (sprich: Erhöhung der Mautgebühren) gibt, während im Schienenbereich schon längst die Nutzerfinanzierung (über Fahrgeld- und Frachteinnahmen) vorhanden ist. Allerdings decken die Erlöse die Kosten (einschließlich Zinsen

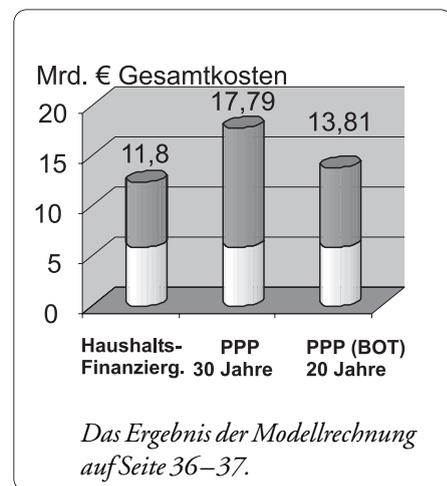
und Abschreibung) nicht. Es dürfte unter den gegebenen Rahmenbedingungen kein wesentliches Potenzial zur Erhöhung des Anteils der Nutzerfinanzierung der Schiene über eine kräftige Erhöhung der Fahrgelder oder Güterfrachten mehr geben. Beim Dresdner Symposium war es das Verdienst von Michael Britzke von der DB AG, der kurzfristig als Referent für seinen verhinderten Abteilungsleiter Finanzstrategie und Projektfinanzierung, Dr. Wolfgang Bohner, eingesprungen war, klarzustellen, dass man die Erfahrungen aus singulären PPP-Projekten (z. B. aus dem Hochbau) nicht ohne weiteres auf das Schienennetz übertragen könne. Ein zuschussbedürftiges Schienenprojekt werde nicht allein durch die Abwicklung als PPP-Projekt zuschussfrei. Außerdem ergäben sich bei einem so komplexen und interdependenten System wie dem Schienennetz durch die temporäre Bewirtschaftung einzelner Teile seitens privater Betreiber, wie es PPP-Modelle vorsehen, die Notwendigkeit eines umfangreichen Schnittstellenmanagements, das Kosten verursache und die Gefahr von Inflexibilität beinhalte.

Erst Beispielrechnungen bringen Klarheit

Ein finanzmathematisches Rechenbeispiel zur Untermauerung fehlte im Referat von Michael Britzke allerdings ebenso wie

in den Referaten aller anderen Redner. Daher werden hier einige alternative Finanzierungsmodelle – orientiert am Beispiel des Weiterbaus der Neubaustrecke (NBS) durch den Thüringer Wald – durchgerechnet. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass der Neubau von Schienenstrecken nicht durch Einnahmen allein finanziert werden kann und dass PPP-Modelle – wegen des hohen Anteils der Finanzierungskosten an den Gesamtkosten – das Projekt eher verteuern als verbilligen. Die Beispielrechnungen werden zeigen, dass die Projekte um so teurer werden, je mehr sie nach der „reinen“ Lehre der PPP-Philosophie organisiert werden.

Lesen Sie auf Seite 38 weiter. →



→ Die Darstellung der Ergebnisse solcher finanzmathematischer Modellrechnungen ist aufwändig und das Lesen und Verstehen nicht minder mühsam. Man hat sowohl durch die Dresdner Tagung als auch bei der politischen Diskussion um PPP den Eindruck, dass man auf die mühsame Argumentation mit finanzmathematischen Berechnungen gern verzichtet. Doch die Regeln der Finanzmathematik – insbesondere der „böse“ Zinseszinsseffekt bei langen Laufzeiten – wird nicht außer Kraft gesetzt, wenn man die Finanzmathematik verdrängt. Auch die Politik kann diese Wirkungen nicht beseitigen.

Höhere Zinssätze bei Privatfinanzierung versus Effizienzgewinne

Einig war man sich in Dresden, dass bei einer Finanzierung durch Private mit höheren Kreditzinsen zu rechnen ist als bei einer Finanzierung durch die öffentliche Hand. Dieser Einschätzung stimmt der Verfasser zu. Bei der Beantwortung der Frage, wie hoch diese Zinsdifferenz sei, hielten sich alle Referenten vornehm zurück. Diese

höheren Zinskosten seien aber kein K.-o.-Kriterium für PPP, da eine Projektdurchführung durch Private meist kostengünstiger erfolge als durch die öffentliche Hand. „Effizienzgewinne“ nennt man das in der Fachsprache.

Wohin es führt, wenn man ohne Anlehnung an eine finanzmathematische Modellrechnung argumentiert, wurde bei der Diskussion zu diesem Thema besonders deutlich. Der Referent eines privaten Beratungsunternehmens (Befürworter von PPP) behauptete, Berechnungen hätten gezeigt, dass schon bei Effizienzgewinnen von 3 % die Nachteile des höheren Zinssatzes bei privater Finanzierung ausgeglichen seien (5). Auf eine – erst in der sehr viel späteren Fragerunde mögliche – Rückfrage nach den Annahmen seiner Berechnung erklärte er (wie in solchen Veranstaltungen meist übliches Ritual), die Berechnungen seien so komplex, dass sie „in der Kürze der Zeit“ nicht dargelegt werden könnten.

Da das Referat eines PPP-kritischen Vertreters der DB AG erst Stunden später stattfand, dürfte der Mehrheit der Tagungsteilnehmer gar nicht weiter aufgefallen sein, dass hier behauptet wurde, im Bahnbereich träten Vorteile gegenüber einer Privat-

finanzierung erst dann ein, wenn die Effizienzgewinne 20 bis 24 % ausmachten. Auch das ohne auch nur die geringste Andeutung einer Erläuterung, wie er zu dieser Aussage kam (eine Gelegenheit zur Rückfrage gab es für dieses Referat nicht).

Wer hatte nun Recht, derjenige, der von 3 % Effizienzgewinnen sprach, oder derjenige, der 20 bis 24% als Voraussetzung ansah? – Die Erklärung ist einfach: beide, denn es hängt nur von den getroffenen Annahmen ab, welches Ergebnis die Berechnung erbringt (wobei wohlwollend unterstellt wird, dass wirklich eine Modellrechnung stattgefunden hat und nicht nur bloße Behauptungen aufgestellt wurden). Um aber den Wert einer Aussage beurteilen zu können, ist es schon wichtig, die Voraussetzungen zu kennen, unter denen sie gemacht wurde. Dachte Dr. Markus Pennekamp, Leiter Verkehrspolitik bei der DB AG, in ähnlicher Richtung, als er bei der Schlussrunde des Dresdner Symposiums sagte: „Die Bahn muss sich in die Debatte um PPP-Modelle einschalten. Die bisher theoretisch geführte Debatte muss auf solide Füße gestellt werden.“ Kann man die „soliden Füße“ mit „finanzmathematischer Basis“ übersetzen?

Immer kompetent informiert. **derFahrgast** erscheint wieder am 1. August 2006.
Aktuelle Ergänzungen zu diesem Heft: www.der-fahrgast.de

Verteilung der Risiken in einem PPP-Projekt

Die öffentliche Hand als Auftraggeber wird bestrebt sein, möglichst viele Risiken auf die PPP-Projektgesellschaft zu verteilen; und diese wiederum, ihr Risiko möglichst gering zu halten. In der Praxis wird sich dann eine eher ausgewogene Risikoverteilung ergeben. Man muss sich vor Augen halten, dass die Projektgesellschaft immer eine Kapitalgesellschaft mit beschränkter Haftung sein wird. Gesellschafter sind im Allgemeinen die am Projekt Beteiligten, d. h. nicht nur die Geldgeber (Banken, Investmentgesellschaften), sondern auch Baufirmen, Hersteller von Fahrzeugen usw. Das heißt, hinter den Gesellschaftern stehen oft große Konzerne. Durch die GmbH-Konstruktion ist der Durchgriff auf deren Gesamtkapital ausgeschlossen. In der Praxis sehen die Verträge allerdings oft einen begrenzten Durchgriff auf das Vermögen der Mutterkonzerne vor, da die öffentliche Hand als Auftraggeber über eine beträchtliche Marktmacht verfügt. Man sollte sich aber vor der Annahme hüten, die öffentliche Hand könne durch einen sorgfältig ausgearbeiteten Vertrag die Risiken weitgehend auf die Projektgesellschaft abwälzen. Erstens verstehen deren Fachleute aus praktischer Erfahrung auch etwas von Vertragsgestaltung. Und zweitens: Hat sich die Projektgesellschaft bei der Bewertung der Risiken völlig verschätzt, dann hilft auch der beste Vertrag nichts: Im Notfall wird die PPP-Gesellschaft Insolvenz anmelden – und das Problem liegt wieder beim Auftraggeber, d. h. das Risiko fällt auf den Steuerzahler zurück. Vor allem muss der Staat ein Nachfolgeunternehmen suchen, das sich das nun offensichtliche Risiko bezahlen lassen wird.

Verstetigung des Mittelflusses versus Haushaltsbindung

Einer der größten Vorteile eines PPP-Projekts besteht darin, dass man noch vor dem ersten Spatenstich alle finanzrelevanten Einzelheiten in Verträgen festschreiben muss. Es wird also nichts bewegt, bevor nicht die Gesamtfinanzierung steht. Daher wird es bei einem PPP-Projekt kaum – wie beim Neubau der Strecke durch den Thüringer Wald – vorkommen, dass man mit dem Bau beginnt, einem dann das Geld ausgeht und man Investitionsruinen in die

Landschaft gesetzt hat. Die Verstetigung des Mittelflusses ist „der“ große Vorteil von PPP-Projekten. Die Kehrseite ist, dass sich der Auftraggeber, die öffentliche Hand oder sein Beauftragter, durch PPP-Projekte auf Jahre verpflichten muss und seinen künftigen Gestaltungsspielraum einschränkt.

Nun ist aber auch das Finanzgebaren der öffentlichen Hand gewissen Risiken ausgesetzt. Die Steuereinnahmen können sinken, wie das in den letzten Jahren zu beobachten war. Wäre bei sinkenden Steuereinnahmen ein Großteil der Ausgaben für Bahnprojekte durch PPP-Projekte vertraglich bindend, so müssten diese auch im Extremfall einer Haushaltssperre bedient werden. Denn die Einstellung dieser Zahlungen würde das Ansehen ähnlich wie ein Staatsbankrott schädigen und könnte zu einem Absenken des „Ratings“, d. h. der Einschätzung der Kreditwürdigkeit des Schuldners durch die Kapitalgeber, führen. Die Refinanzierung der öffentlichen Hand am Kapitalmarkt könnte erschwert werden oder wäre nur um den Preis höherer Zinsen möglich. Der Staat muss und wird daher alles daran setzen, seinen Verpflichtungen aus PPP-Verträgen nachzukommen.

Wäre aber trotzdem eine Kürzung des Verkehrshaushalts notwendig, so müssten aus dem verringerten Budget vorab die PPP-Zahlungen geleistet werden.

Hätte man beispielsweise PPP-Verträge geschlossen, um auf diesem Weg Projekte sekundärer Bedeutung zu finanzieren, dann könnte es im Falle einer Haushaltssperre dazu kommen, dass die knappen Mittel ausgerechnet in die Projekte des weniger dringlichen Bedarfs fließen, die wichtigeren Projekte aber mit niedrigerer Priorität – oder gar nicht – finanziert werden könnten. Beispielsweise könnte an der Neubaustrecke durch den Thüringer Wald weitergearbeitet werden, während die S-Bahn-Systeme in den Ballungsgebieten gleichzeitig nicht erhalten werden könnten. Solche Probleme entstehen bereits jetzt, wenn die DB-Netz für Investitionen in das Regionalnetz 20-jährige Bestellgarantien von den Bundesländern verlangt.

Man hüte sich also davor, PPP als Werkzeug dafür anzusehen, Vorhaben zweiter Priorität, die zunächst aus dem normalen Budget als nicht finanzierbar angesehen werden, über PPP anzugehen, weil dann die Gefahr besteht, dass Vorhaben erster Priorität im Falle von Budgetkürzungen gefährdet werden könnten.

Das PRIMON-Gutachten zu PPP

Auch das zur Zeit intensiv diskutierte PRIMON-Gutachten (6) geht auf die Möglichkeiten einer Finanzierung nach PPP ein. Es weist auf die geringen Erfahrungen im Bahnbereich hin. „Die Bewertung dieses Kriteriums wäre derzeit allerdings nur abstrakt möglich, da Erfahrungen in Deutschland, aber auch international hinsichtlich der PPP-Modelle im Eisenbahnbereich noch sehr spärlich sind. Dies scheint allerdings weniger eine Frage der Integration (von Netz und Verkehr; Einfügung des Verf.) zu sein, sondern ist vielmehr auf das Fehlen von attraktiven Geschäftsmöglichkeiten zurückzuführen.“ (7)

Auch bezüglich der Risikoverteilung äußert sich das Gutachten eher skeptisch: „Das kommerzielle Risiko verbleibt vollständig beim Betreiber (des Netzes; Einfügung des Verf.), der die Infrastrukturgesellschaft über komplexe Abgeltungsformeln für die erbrachten Leistungen bezahlt. Beobachter sind skeptisch, inwieweit sich die sehr aufwändigen Konstruktionen (bezüglich Abgeltungsregeln, Leistungsvorgaben) in der Praxis bewähren. Die bisherigen Erfahrungen lassen hier noch kein Urteil zu.“ (8)

Zunächst wird sehr neutral ausgeführt, dass PPP im Prinzip in allen im Gutachten diskutierten Strukturmodellen denkbar ist: „Insgesamt kommen wir zu der Überzeugung, dass zur Beurteilung der Frage nach PPP-Möglichkeiten bei der Infrastrukturfinanzierung die Integrationsfrage weniger bedeutsam ist und somit alle im Rahmen des Gutachtens bewerteten Strukturmodelle private Investitionen für Infrastrukturfinanzierung nicht ausschließen. Der Status quo (das integrierte Modell) stellt hinsichtlich des Betriebs der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur der DB AG allerdings bereits ein PPP-Modell – mit einem einzigen Netzbetreiber – dar. Die Einbindung weiterer Betreiber/Konzessionäre wird dadurch nicht unbedingt erleichtert. Alternative Strukturmodelle lassen hier mehr Spielraum erwarten.“ (9) Beim erstmaligen Lesen überraschend bezieht das Gutachten dann im Schlusssatz doch noch Stellung: „Ein PPP-Modell erachten wir allerdings nur bei jenen Strukturmodellen für sinnvoll, bei denen nicht bereits in Bezug auf die Infrastruktur eine Verbindung zwischen der öffentlichen Hand und Teilnehmern des Kapitalmarkts besteht, so bei der Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante (d. h. das Netz befindet sich im Eigentum des Staates, der es aber privat betreiben

lässt; Einfügung des Verf.) als auch beim Getrennten Modell.“ (10)

Das Fazit des „Dresdner Symposiums“

PPP-Projekte mögen ihre Berechtigung haben bei singulären Projekten im öffentlichen Hochbau und im Straßenbau, zumindest wenn man von zusätzlichen Potenzialen bei den Mauteinnahmen ausgeht.

Bei der Bahninfrastruktur sind die Anwendungsmöglichkeiten für PPP wesentlich geringer einzuschätzen. Einfach mag es noch bei „singulären“ Projekten sein, wie z. B. beim Bau eines Stellwerks (hier gibt es keine direkt zurechenbaren Einnahmen und man kann durch hohe Ansetzung des „Nutzens“ das PPP-Projekt notfalls schönrechnen), beim Umbau eines Bahnhofs (wobei der Umbau eines Empfangsgebäudes in ein Einkaufszentrum – auch ein in Dresden genanntes Beispiel – eigentlich mit dem Bahnbetrieb im engeren Sinne wenig zu tun hat) oder bei einer Verladeanlage (wofür durch finanzielle Beteiligung von am Bau interessierten örtlichen Verladern zusätzliche Einnahmen erzielt werden könnten und dadurch die PPP-Finanzierung eine gewisse Berechtigung haben mag).

Doch beim Bau reiner Streckeninfrastruktur sind die Voraussetzungen für PPP schon kritischer zu sehen. Die Einnahmen aus Entgelten für die Trassenbenutzung werden im Allgemeinen nur einen kleinen Beitrag zu den Baukosten leisten, da diese Infrastrukturen mit den weiterhin staatlich finanzierten Infrastrukturen Straße und Wasserstraße konkurrieren müssen. Der Anwendungsbereich für PPP im Bahnbereich wurde als gering angesehen. Außerdem stellt sich die Frage nach der Sicherheitsverantwortung, wenn PPP-Gesellschaften für einen gewissen Zeitraum Teile des Streckennetzes betreiben. So sagte Dr. Henning Tegner, Beratungsgesellschaft PSPC: Man müsse sich mit der Frage auseinander setzen, ob PPP nicht zum „Flickenteppich“ führe.

Zur Sinnhaftigkeit von PPP im Schienenbereich zitierte Peter Schäfer vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) die Antwort einer Landesregierung auf die Frage nach dem Interesse an alternativen Finanzierungsmethoden: Bisher habe man kein für PPP geeignetes Projekt im Schienenbereich ausmachen können.

Neubaustrecken seien nicht geeignet für die Finanzierung durch PPP-Modelle; beste Lösung sei die betriebsbereite Vor-

haltung von Schienenwegen, bei der die DB AG für die Sicherheit verantwortlich bleibe. Nur Dr. Bernd Rohde vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit bot für die Schiene die Zusammenarbeit mit dem Bund in Form einer Auftragsverwaltung – wie beim Straßenbau – an und konnte sich den Ausbau der Sachsen-Franken-Magistrale als PPP-Projekt vorstellen. Warum er dann an anderer Stelle sagte, langfristige Verträge über 30 Jahre seien unseriös, bleibt dem Autor allerdings ein Rätsel. Und schon sein Kollege vom selben Ministerium, Jochen Dietrich, hatte größere Vorbehalte gegenüber diesem Vehikel, als er sagte, durch die Abzahlung von PPP-Modellen entstehe ein Schattenhaushalt.

Dr. Henning Tegner von der Beratungsgesellschaft PSPC führte aus: PPP für die Schiene setze immer einen Auftrag des Bundes voraus. Danach muss die Initiative zu PPP Schiene also von der öffentlichen Hand ausgehen. Da stellt sich die Frage, wie das im Falle einer privatisierten Bahn funktionieren soll.

Nachdem im Laufe der Veranstaltung behauptet worden war, das Risiko in einem PPP-Projekt sei so verteilt, dass jeder Beteiligte die Risiken trage, die er beeinflussen könne und es damit zur optimalen Risikoverteilung komme, machte sich in der Schlussrunde eine kritischere Einschätzung zu diesem Thema breit.

Prof. Wolfgang Fengler, TU Dresden, fasste zusammen: Bei PPP-Projekten müssten sich alle Teilnehmer auf 20 bis 30 Jahre festlegen. Die Banken werden keine hohen Risiken eingehen. Die müsse der Bund tragen. Peter Schäfer vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) drückte es plastischer aus: Wenn es in Hochglanzbroschüren um PPP gehe, sei alles prima bis zum „Im Himmel ist Jahrmarkt“. Wenn es an die Umsetzung gehe, sprängen als Erstes die Banken wegen Risiko ab, dann die Industrie.

Karlheinz Schmid von der VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft) fasste die Stimmung der PPP-Kritischen zusammen: Alles, was mit PPP zusammenhänge, erfülle nicht die Erwartungen der Politik, weil dadurch kein zusätzliches Kapital erschlossen werde, denn das wäre nur durch Privatisierung zu erreichen. Daher mache sich eine gewisse Ernüchterung breit.

Also endete das Dresdner Symposium mit einer gewissen Ernüchterung, zumindest was den Bahnbereich betrifft. Danach ist eine Renaissance der Eisenbahn durch PPP wenig wahrscheinlich.

Doch werden sich die Vertreter der „BBB-Allianz“ damit zufrieden geben oder werden sie zu missionieren versuchen?

Fazit des Autors

Auf der Habenseite von PPP-Projekten steht der Zwang zu einer belastbaren Finanzierungsrechnung vor Baubeginn und damit einhergehend die Verstärkung des Mittelflusses. Effizienzgewinne können die Baukosten senken.

Auf der Sollseite steht dem entgegen, dass die Zinssätze höher sein werden als bei öffentlicher Finanzierung. Es besteht die Gefahr, dass „auf Pump“ und mit langen Tilgungszeiträumen gebaut wird und dadurch die Finanzierungskosten, die als Einnahmen den Banken zufließen, steigen. Kann man die Vorteile beider Möglichkeiten vereinen und so zu einer optimalen Abwicklung von Großprojekten kommen? Vielleicht dadurch, dass man eine belastungsfähige Finanzierungsvereinbarung vor Beginn von Großprojekten gesetzlich vorschreibt. Zudem könnte die öffentliche Hand das Kapital zu den ihr offen stehenden niedrigeren Zinssätzen beschaffen, statt das Privaten zu überlassen.

Aber das setzt eine rationale Politik voraus, die nur solche Projekte beginnt, die sie sich auch leisten kann, und nicht solche, mit denen sich regionale Politiker Denkmäler setzen wollen. An der Durchsetzbarkeit einer solchen rationalen Politik hat der Autor seine Zweifel.

Quellen:

- (1) Ulrich Stark, *Die Rolle der Banken bei der Finanzierung von PPP-Projekten*, S. 17, und *Glossar*, S. 30, beide in *PPP Infrastructure 1/2005, Beilage zu „Internationales Verkehrswesen“ und „ETR – Eisenbahntechnische Rundschau“*.
- (2) Henning Tegner, *PPP für Schienenwege*, S. 6 und 9, Stark (1), S. 17 in (1).
- (3) Stefan Rohn, *Ausgewogene Risikoverteilung*, S. 21 in (1).
- (4) Kurt Bauer, *PPP bei London Underground*, *Tagungsband der 23. Horber Schienen-Tage Band 1*, S. 116 ff.
- (5) so auch Tegner (2), S. 7.
- (6) Booz Allen Hamilton: *Privatisierungsvarianten der DB AG „mit und ohne Netz“*, Januar 2006.
- (7) Booz Allen Hamilton, (6) S. 475..
- (8) Booz Allen Hamilton, (6) S. 475.
- (9) Booz Allen Hamilton, (6) S. 476.
- (10) Booz Allen Hamilton, (6) S. 477.