

Erörterung des Sachstandsberichts zum F-Modell mit
Verbänden und Privatwirtschaft

Berlin

04. Oktober 2007

Ergebnisprotokoll

Auf Bitten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die VIFG am 04. Oktober 2007 in Berlin ein Gespräch zwischen Vertretern von Bauverbänden, Bauindustrie, Banken und Beratungswirtschaft und dem BMVBS und der VIFG organisiert. Das Ministerium kam damit der Zusage nach, die Erkenntnisse aus dem Evaluierungsbericht gemeinsam mit der Privatwirtschaft zu diskutieren und gegebenenfalls weiter zu entwickeln.

Die wesentlichen Ergebnisse des Sachstandsberichts wurden anhand der in der Anlage beigefügten Folienpräsentation vorgestellt (siehe Anlage). In der sich anschließenden Erörterung wurde von Seiten der Verbände und der Privatwirtschaft festgestellt, dass der Bericht die Erfahrungen sowie die Sach- und Rechtslage umfassend darstelle. Die Spielräume für eine verbesserte Umsetzung des F-Modells in künftigen Vorhaben seien nachvollziehbar aufgezeigt. Übereinstimmend konnte vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit dem F-Modell festgestellt werden, dass der Schlüssel für weitere Projekte unter dem F-Modell in einer zweckmäßigen Projektentwicklung zu sehen ist. Diese soll auf eine systematische Ermittlung der projektspezifischen Tragfähigkeitsvoraussetzungen gerichtet sein.

Die Aussagen des Sachstandsberichts zu den bisherigen Erfahrungen mit dem F-Modell wurden im Wesentlichen nachvollzogen, auch wenn sich je nach Perspektive und Rolle des Betrachters (öffentliche Auftraggeber, Bankwirtschaft, private Betreiber bzw. Bieter) unterschiedliche Bewertungsschwerpunkte ergeben könnten.

Die zur Erzielung von Tragfähigkeit im F-Modell bestehenden Spielräume einer Risikointervention durch den Straßenbaulastträger wurden in ihrer Wirkungsweise erörtert und die im Sachstandsbericht geäußerte Empfehlung bestätigt, dass für die empfohlenen Instrumente in einem weiteren Schritt Umsetzungskonzepte zu erarbeiten sind, welche auch die Kombination der jeweiligen Instrumente miteinander betreffen.

Diese Schlussfolgerung ergab sich namentlich im Hinblick auf die Finanzierbarkeit von Projektlaufzeiten von mehr als 35 Jahren sowie im Hinblick auf Einzelheiten einer Restwertveräußerung an Anschlusskonzessionsnehmer im Falle von Konzessionslaufzeiten, die an der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer einer Anlage ausgerichtet sind. Mit Blick auf die Rolle privater Fremdkapitalgeber nahm in diesem Zusammenhang die Frage nach der Verfügbarkeit und Ausgestaltung staatlicher Absicherungsinstrumente breiten Raum ein. Die Bau- und Betreiberwirtschaft betonte mit Blick auf lange Konzessionslaufzeiten den Aspekt der Betriebskostenentwicklung. Mit Blick auf ein etwaiges Restwertmodell wies sie überdies auf die Notwendigkeit einer Klärung umsatzsteuerlicher Fragen hin. Ungeachtet dessen wurden die im Sachstandsbericht dargestellten Ansatzpunkte für eine Flexibilisierung des F-Modells grundsätzlich als so substantiiert empfunden, dass sie bereits in gegenwärtig zu erarbeitenden Machbarkeitsstudien Berücksichtigung finden sollten.

Der empfohlene Erlass einer Mautbemessungs- und -kalkulationsverordnung durch das BMVBS ist auch aus Sicht der Privatwirtschaft geeignet und notwendig, für die Praxis wesentliche Fragen der Mautberechnungs- und -bemessung einschätzbarer zu machen, um hierdurch den Zugang Privater zum F-Modell zu erleichtern. Dabei wurde der Wunsch geäußert, im Rahmen der bestehenden Ermächtigungsgrundlage gemäß § 4 FStrPrivFinG auch Aspekte des bei der Mautfestsetzung anzuwendenden Verfahrens zu konkretisieren.

Zum weiteren Umgang mit dem Sachstandsbericht kam man überein, dass Verbände und Private in einem nächsten Schritt zunächst schriftliche Stellungnahmen zu dem Bericht einreichen werden, welche neben Anmerkungen zum Bericht teilweise auch ergänzende Anregungen zur Ausgestaltung und Verfeinerung der vorgeschlagen Instrumente beinhalten werden. Nach Vorliegen der Stellungnahmen soll zum Jahresende ein weiteres Gespräch zum F-Modell folgen, für das die Bauwirtschaft einen Austausch auch über die Bedeutung des wettbewerblichen Dialogs für Vorhaben nach dem F-Modell anregt.



Sachstandsbericht F-Modell

Vorstellung und Erörterung der wesentlichen Ergebnisse

Berlin, 04.10.2007



Kurzformel (aus Sicht eines Fachberaters)

„In seiner spezifischen Ausformung gemäß FStrPrivFinG bietet das F-Modell noch immer eine Chance.

Der zuständige Straßenbaulastträger sollte diese Chance auch weiterhin in geeigneten Fällen zielstrebig ergreifen.

Zuvor sind die für Straßenbaulastträger und Private bei F-Modellen geltenden Spielregeln auszudifferenzieren.“

„... eine Chance“

- Das F-Modell ermöglicht eine haushaltsexterne Finanzierung von Maßnahmen. Die Sachfinanzierungsverantwortung des Straßenbaulastträgers wird für einen bestimmten Streckenabschnitt einem Privaten (zur Ausführung) übertragen.
- Das F-Modell ermöglicht „Vorzieheffekte“ mit volks- und regionalwirtschaftlichem Nutzen. Es erschließt PPP-spezifische Vorteile aus dem Lebenszyklusansatz (Bau- und Unterhaltungszustand bei Konzessionsende).
- Bereits im gegenwärtigen Rechtsrahmen lassen sich wirtschaftlich tragfähige Bedingungen für eine dauerhafte Entlastung des Haushalts von der Sachfinanzierungsverantwortung für ein Vorhaben erschließen. Die Pilotprojekte Warnow- und Travequerung schöpfen den nach dem FStrPrivFinG gegebenen Spielraum nicht aus.



„... in geeigneten Fällen“

- Der sachliche Anwendungsbereich des FStrPrivFinG bleibt im gegenwärtigen System der Wegekostenanlastung (LKW-Maut) beschränkt (Sonderbauwerke).
- Nicht alle Sonderbauwerke kommen gleichermaßen für ein F-Modell in Betracht. Ein Vorhaben muss als F-Modell geeignet und unter Berücksichtigung der sog. Mautverdrängung tragfähig sein.
- Der zuständige Straßenbaulastträger muss bereit sein, für das Vorhaben eine politische Geschäftsgrundlage sowie wirtschaftlich tragfähige Ausgangsbedingungen für ein Vorhaben zu schaffen.



„... die Chance zielstrebig ergreifen“

- Das FStrPrivFinG verhält sich zu Projektvorbereitung, Projektauswahl und Projektentwicklung neutral. Der Straßenbaulastträger sollte die Bedingungen für eine rationale Projektentwicklung selbst herstellen und dazu auch die notwendigen Ressourcen auf sich nehmen.
- Das FStrPrivFinG steht der Entwicklung tragfähiger Vorhaben nicht entgegen, sondern eröffnet auf verschiedenen Ebenen Spielräume für eine tragfähigkeitsorientierte Risikointervention.
 - KLZ > 30 Jahre
 - Flexibilität der Vergabekriterien (z.B. Mindestbarwert bei gegebener Mautlimitierung)
 - Modernes Gebührenrecht („Teildynamisierung“, vgl. § 3 Abs.4 S.3)
 - Modifizierung der Ergänzungsfinanzierung
 - [...]



„... Spielregeln ausdifferenzieren“

- Um die Funktionsweise des F-Modells vorhersehbarer zu machen, ist den in der bisherigen Gesetzesanwendung zutage getretenen Unklarheiten bei der Umsetzung des FStrPrivFinG durch Erlass einer Mautbemessungs- und -kalkulationsverordnung zu entsprechen.
- Die Rolle des Verordnungsgebers (bzw. der Genehmigungsbehörde) ist nach Sinn und Zweck des FStrPrivFinG grundsätzlich auf eine „gesetzesvollziehende“ Verwaltung ohne originäre Sachentscheidungskompetenz (Zweckmäßigkeit) hinsichtlich Mauthöhe und Mautdifferenzierung pp. beschränkt.



Spielräume erschließen (1)

- Um das F-Modell aus Sicht von Nutzern und Betreibern attraktiver zu machen und seine „Marktfähigkeit“ zu erhöhen, bieten sich namentlich folgende Ansätze an:
 - Projektauswahl und Projektentwicklung werden „modernisiert“ und konsequent an der privatwirtschaftlichen Tragfähigkeit von Vorhaben ausgerichtet. Der Musterkonzessionsvertrag für das F-Modell dient lediglich als Orientierungshilfe, um die gegebenen Spielräume für eine projektindividuelle Projektentwicklung und Risikoverteilung nicht zu verstellen.
 - Die Risikoverteilung zwischen Konzessionsnehmer und Konzessionsgeber wird flexibilisiert. Zulässige Möglichkeiten der Risikointervention werden systematisch in ihren Auswirkungen auf die private Tragfähigkeit untersucht.



Spielräume erschließen (2)

- Die regulativen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Refinanzierung (Rechtsunsicherheit) werden vereinfacht, indem die Anwendung des FStrPrivFinG durch Erlass einer Mautbemessungs- und -kalkulationsverordnung dem Leitbild eines weitestgehenden Antragsvollzugs angenähert wird.
- Der Private wird im Konzessionsvertrag an das Erreichen bestimmter Kostenvorgaben (Kennzahlen) gebunden (sog. Anreizregulierung). Bei der Mauthöhebestimmung macht sich die zuständige Behörde diese Vorgabe als nur eingeschränkt überprüfbar Maßstab „wirtschaftlicher Betriebsführung“ gemäß § 3 Abs.3 S.1 zueigen.



Konzessionsvertrag

- Ungeachtet der bestehenden Optionen zur Flexibilisierung des F-Modells ist der Musterkonzessionsvertrag im Wesentlichen „funktionsgerecht“.
- Ein „Denken in Musterverträgen“ hindert aber die Entwicklung tragfähiger Realisierungsbedingungen für das einzelne Projekt.
- Modifizierungen des MKV sind u.a. in folgenden Punkten zu erwägen:
 - Das Risiko gemeinsamer Fehlvorstellungen über Fragen der Refinanzierung („Fehlfestsetzungsrisiko“) sollte geteilt werden. Die einseitige Risikotragung durch den Privaten ist sachlich nicht gerechtfertigt.
 - Eine Unterbrechung der Betriebspflicht ist im Falle der Unmöglichkeit der Mautgebührenerhebung unzumutbar.
 - Berechtigte Interessen des Privaten an vorhabensrelevanten Planungen des Bestellers sollten gewahrt werden.



„Flexibilisierung“: Risikoverteilung und Risikointervention

Verbesserte Möglichkeiten zur Risikosteuerung

Flexibilisierung der Mautberechnung

Flexibilisierung der Gebührendifferenzierung

Sonstige „Modernisierung“ der Mautgebühr

Ansatzpunkte für eine Risikoteilung

Flexibilisierung der Anschubfinanzierung

Flexibilisierung des Refinanzierungszeitraums

Konzept der Mindestbarwertvergabe

Ansätze zur Optimierung von Anreizstrukturen (Kostenoptimierung)



„Modernisierung“ der Mautgebühr

- Die Mautgebühr unterliegt neben den Regelungen des FStrPrivFinG den verfassungsrechtlichen Maßgaben für sog. Vorzugslasten (z.B. Äquivalenzprinzip und Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit).
- Den Vorschriften der kommunalen Abgabengesetze unterliegt die Mautgebühr nicht. In der Festsetzungspraxis sind ausschließlich kommunalabgabenrechtliche Bindungen demnach nicht zur Anwendung gelangt.
- Bei diesem rechtlichen Befund ist die Mautgebühr nach dem FStrPrivFinG grundsätzlich offen für Gestaltungen, die im Bereich kommunaler Betreibermodelle unter Hinweis auf die kommunalen Abgabengesetze als unzulässig verworfen wurden. Zu nennen ist beispielsweise die anteilige Gewährung von Anreizgewinnen im Falle bei Erreichen von Kostenersparnissen im Rahmen einer Anreizregulierung, die als „projektangemessener Unternehmergewinn“ nicht auf die Eigenkapitalverzinsung anzurechnen wären.



Konzessionslaufzeit

- Das FStrPrivFinG bestimmt die maximale Dauer der Konzessionslaufzeit nicht. Mit dem FStrPrivFinG ist auch eine Anpassung der Konzessionslaufzeit an die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer eines Bauwerks vereinbar. Die Vorschrift des § 3 Abs.3 S.7 erlaubt zwar eine sog. Abschreibungskonzentration, macht sie aber nicht verbindlich.
- An der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer orientierte Konzessionslaufzeiten von z.B. 50 und mehr Jahren können durch Segmentierung der Konzessionslaufzeit in verschiedene Konzessionsphasen, verbunden mit der Vergabe von mehreren Anschlusskonzessionen verkürzt werden („Restwertmodell“).
- Die Notwendigkeit einer *zeitlichen* Bindung der Konzession ergibt sich aus dem FStrPrivFinG nicht. Für die Rechtfertigung des Refinanzierungsregimes ist zunächst nur maßgeblich, ob dem Privaten unter Berücksichtigung der von ihm übernommenen Risiken noch nicht refinanzierte Kosten verbleiben. Wirtschaftlich wird die Grenze der Konzessionsdauer insoweit von der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer der Anlage markiert.



Mindestbarwertvergabe

- Das Konzept der Mindestbarwertvergabe knüpft daran an, dass die Konzessionslaufzeit für ein Vorhaben nicht unbedingt durch ein Zeitmaß (n Jahre) definiert werden muss, sondern auch an die Erreichung bestimmter Ertragsziele anknüpfen kann. Zugeschlagen wird dabei auf dasjenige Angebot, das – ggf. unter Vorgabe maximaler Mauthöhen – den geringsten Barwert fordert.
- Nach dem Konzept der Mindestbarwertvergabe endet die Konzession erst dann, wenn der vereinbarte kumulierte Nettobarwert erreicht ist.
- Der Private trägt nach diesem Konzept nur noch das sog. indirekte Verkehrsrisiko (= zeitlicher Anfall von Erlösen), nicht aber das direkte Verkehrsmengenrisiko. Eine Verkehrsmengengarantie des Straßenbaulastträgers ist nicht erforderlich.
- Die Konzessionseigenschaft der Rechtseinräumung bleibt auch bei der Mindestbarwertvergabe erhalten.



Flexibilisierung der Anschubfinanzierung

- Um „ ... die privatwirtschaftliche Rentabilität eines Vorhabens herzustellen, kann der Straßenbaulastträger dem Privaten eine Ergänzungsfinanzierung gewähren“ („Betreibermodelle für die Bundesfernstraßen“, BMVBS/S17, Januar 2003, S.5).
- Der in § 3 Abs.3 S.8 FStrPrivFinG geregelte Einsatz der Ergänzungsfinanzierung als Anschubleistung ist nach Sinn und Zweck des FStrPrivFinG nicht die einzige Möglichkeit, Ergänzungsmittel bereitzustellen.
- Mit dem Gesetz vereinbar ist z.B. auch die Bereitstellung zur teilweisen Abdeckung von Verkehrsrisiken („Unterdeckungsreserve“) oder zur Stabilisierung des Cash Flow nach Verfügbarkeitskriterien. In diesen Ausgestaltungen kann eine Ergänzungsfinanzierung die Risikokosten für ein Vorhaben namentlich in Zusammenhang mit einer Mindestbarwertvergabe mindern.



„Anreizregulierung“ (1)

- Angesichts der Erfahrungen mit der nur begrenzten Nachprüfbarkeit umlagefähiger (Betriebs-) Kosten der Höhe nach sowie der häufig geäußerten Besorgnis, der Private würde eine Monopolrente abschöpfen, sind Ansätze einer Anreizregulierung als Hilfsmittel zur Simulation von Marktbedingungen zweckmäßig.
- Erfahrungen mit einer sog. Anreizregulierung werden derzeit in unterschiedlichsten Branchen gesammelt. Mit dem FStrPrivFinG sind anreizregulierende Bestimmungen in Konzessionsverträgen vereinbar.
- Möglich ist sowohl eine „lenkende Anreizregulierung“ als auch ein „belohnende Anreizregulierung“.
- Die Notwendigkeit eines Regiekostenvergleichs besteht i.R.d. F-Modells nicht. Auch der Grundsatz der Erforderlichkeit steht der Gewährung von Anreizgewinnen nicht grundsätzlich entgegen.



„Anreizregulierung“ (2)

- Die Anlehnung einzelner Kostengrößen an Kennzahlen kann die Nachprüfung umlagefähiger Kosten gemäß § 3 Abs.3 S.1 FStrPrivFinG erleichtern und Tarifierpassungen während der Betriebsphase gegenüber politischer Einflussnahme abschirmen.
- Ob und welche Parameter für eine Kostenkontrolle zur Verfügung stehen, kann in einem wettbewerblichen Dialog erörtert werden.