

Torsten R. Böger / Enno Gerdes (2008)

PPP Modelle für kommunale Straßen, in: Meyer-Hofmann, Bettina / Riemenschneider, Frank / Weihrauch, Oliver (Hrsg.): Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis. 2. Aufl., Köln: Carl Heymanns (S. 407-418).

1. Abschnitt: Einleitung

Während im Bereich der Bundesfernstraßen bereits seit Mitte der 1990er Jahre PPP-Lösungen umgesetzt wurden (vgl. Rdn. 1031 f./ dies. Veröffentlichung), gibt es bei der Realisierung von PPP-Ansätzen für kommunale Straßen vergleichsweise wenige Erfahrungen. Verglichen mit dem Hochbau ist das Verhältnis im Straßenbau also diametral entgegengesetzt: während beim Hochbau der ganz überwiegende Teil der Projekte auf kommunaler und auf Landesebene durchgeführt wird, realisiert der Bund hier nur vereinzelte Projekte; im Straßensektor ist der Bund primärer Projektträger, wohingegen die Kommunen eher eine Folgeposition einnehmen.

Grundsätzlich sind bereits bezüglich der Akteurskonstellation unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten für kommunale Projekte möglich. Diese unterscheiden sich in der Zusammenstellung der einzubringenden Straßen. Denkbar sind insbesondere folgende Varianten:

- Einzelstrecke eines einzigen Straßenbaulastträgers
- Teilnetze eines einzigen Straßenbaulastträgers
- Teilnetze mehrerer Straßenbaulastträger (Gemeinde, Landkreis, Land, Bund)
- Gesamtnetz aller betroffenen Straßenbaulastträger

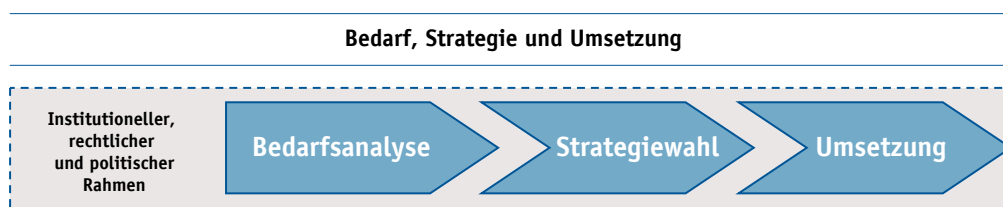
Schon vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass kommunale Projekte nicht isoliert betrachtet werden können. Vielmehr gibt es Interdependenzen und die Möglichkeit des Erkenntnistransfers zwischen den Projektträgern auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen.

Der hiermit angesprochene Erkenntniszuwachs kann sich insbesondere aus folgenden Faktoren ergeben:

- **Effizienzsteigerungen:** Von der Durchführung kommunaler Straßenprojekte (insb. im Netzzusammenhang) können Rückschlüsse gezogen werden auf optimale Erhaltungsstrategien (z.B. durch Zustandserfassung und Benchmarking) für andere Netze (z.B. Bundesfernstraßen).
- **Entwicklung neuer Elemente für künftige PPP-Geschäftsmodelle:** Auf kommunaler Ebene getestete Lösungsansätze (z.B. Verfügbarkeitsentgelte, PPP-Modelle im Netzzusammenhang) können die strategischen Optionen zur Gestaltung zukünftiger PPP-Geschäftsmodelle nicht nur auf Kommunal, sondern auch auf Bundesebene erweitern.

- **Arbeit im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk:** Die Erfahrungen aus den ersten konkreten Projekten können zur Entwicklung von Standards beitragen. Insbesondere vereinheitlichte Prozesse und Instrumente können zur Senkung von Transaktionskosten beitragen, wenn diese Prozesse und Instrumente künftig nicht mehr von jedem Projektträger individuell zu entwickeln sind.

Vor dem geschilderten Hintergrund soll in diesem Beitrag der strategische Prozess bei der Umsetzung von kommunalen Straßenprojekten dargestellt werden. Dabei wird zunächst kurz der institutionelle, rechtliche, finanzielle und politische Rahmen aufgezeigt, der den gesamten Projektentwicklungsprozess determiniert. Dem folgt eine Darstellung der möglichen Bedarfssituationen einer Kommune im Bereich ihres Straßennetzes. Aus dem Bedarf wird dann eine Strategie entwickelt, die insbesondere in der Konzeption eines PPP-Geschäftsmodells mündet. Schließlich sollen kurze Hinweise zur Umsetzung eines Projektes gegeben werden.



Dieser Beitrag versteht sich insbesondere vor dem Hintergrund der noch geringen Erfahrungen mit kommunalen Straßen-PPP-Projekten nicht als Leitfaden mit detaillierten Umsetzungshinweisen, sondern soll aus strategisch-konzeptioneller Sicht den Entscheidungsablauf skizzieren.

2. Abschnitt: Rahmenbedingungen

PPP-Modelle für kommunale Straßen sind durch uneinheitliche Rahmenbedingungen charakterisiert. Dies gilt insbesondere für den Bereich der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, die sehr stark davon abhängen, welche staatliche Ebene bzw. welche Straßenbaulastträger in ein Projekt einzubeziehen sind. Beabsichtigt beispielsweise eine kleine Gemeinde, einen Teil ihres Straßennetzes modernisieren zu lassen, so sind völlig andere Akteure einzubeziehen als bei einem Landkreis, der mehrere hundert Kilometer Straßennetz – einschließlich Bundes- und Landesstraßen – in die Durchführungsverantwortung eines Privaten geben möchte. Auch die finanziellen Rahmenbedingungen sind sehr stark von der Haushaltslage jedes einzelnen Projektträgers abhängig.

Einheitlicher, aber deutlich komplexer sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein kommunales Straßenprojekt. Neben der Frage, wie die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben gesichert werden kann, sind beispielsweise die Rechte von Leitungsnutzern (z.B. Wasserver- und -entsorgung, Telefon, Strom) zu beachten. Ähnliches gilt für Schnittstellen zu anderen Straßenbaulastträgern sowie zu anderen Verkehrsträgern (z.B. bei Brücken über Gleisanlagen).

Bezüglich der Rahmenbedingungen können einige wesentliche Besonderheiten identifiziert werden, die sich anhand einer Gegenüberstellung von PPP-Projekten für Kommunalstraßen und solchen für Fernstraßen verdeutlichen lassen:

- **Institutioneller Rahmen:** Kommunalen Projekten sind durch eine dezentral Struktur gekennzeichnet, da jedes Projekt grundsätzlich von einer eigenständigen Gebietskörperschaft durchgeführt wird. Bundesfernstraßenprojekten sind in besonderem Maße durch den institutionellen Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gekennzeichnet. Diese zeichnet sich einerseits durch die zentralen Steuerungsmechanismen des Bundes aus, andererseits aber auch durch eine dezentrale, bundeslandbezogene Akteursstruktur.
- **Projektanzahl:** Auf kommunaler Ebene können aufgrund der Vielzahl an Gebietskörperschaften potentiell sehr viele Projekte durchgeführt werden, wobei das Projektvolumen je Projekt eher gering ist. Bei Bundesfernstraßen gibt es eher wenige Projekte, die sich allerdings durch ein sehr hohes Projektvolumen auszeichnen.
- **Projektzuschnitt:** Bei kommunalen Projekten wird häufig ein besonderer Fokus auf Erhaltungsmaßnahmen gelegt, womit ein geringerer Finanzierungsbedarf für den Privaten einhergeht. Bei Bundesfernstraßenprojekten liegt der Fokus meist auf Neu- und Ausbauprojekten mit entsprechend sehr hohem Finanzierungsbedarf.
- **Infrastruktur:** Bei kommunalen Projekten wird die „Straße als System“ (z.B. inkl. Ampel und Gehweg) betrachtet, dass mit unterschiedlichen Fortbewegungsmitteln (Fußgänger, Fahrrad, Kfz) genutzt werden kann. Bei Bundesfernstraßen liegt hingegen ein deutlicher Fokus auf der „Straße als solche“ (z.B. 6-spurige Autobahn), die lediglich von Kraftfahrzeugen als einzigem Fortbewegungsmittel genutzt werden kann.

Insgesamt sollte sich ein kommunaler Projektträger möglichst frühzeitig über die im spezifischen Projekt zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen bewusst werden. Hierzu gehört insbesondere eine Aufnahme (1) der relevanten Schnittstellen mit projektexternen Akteuren sowie (2) des juristischen Projektrahmens.

3. Abschnitt: Bedarfssituationen

Wie in anderen Sektoren ergibt sich die Anwendung von PPP-Projekten im Bereich kommunaler Straßen insbesondere aus einer besonderen Bedarfssituation. Hierbei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es sowohl übergeordnete als auch projektindividuelle Faktoren gibt, die den Bedarf determinieren. Die Gesamtzusammensetzung der Bedarfssituation ist somit projektspezifisch. Sie bestimmt die Definition der Projektziele, die wiederum mit einem entsprechenden PPP-Geschäftsmodell umzusetzen sind. Das PPP-Geschäftsmodell dient dabei der Schaffung einer Zielkongruenz zwischen öffentlichem und privatem Partner. Ob und in welchem Ausmaß der Private die Projektziele der öffentlichen Hand erreicht, spiegelt sich in der Höhe der Vergütung wider. Im Folgenden werden die einzelnen Elemente näher erörtert, welche die Bedarfssituation beeinflussen.

Effizienzsteigerung

Kernziel von PPP-Projekten ist in fast allen Sektoren die Erzielung von Effizienzsteigerungen. Die PPP-Variante soll – über den gesamten Projektlebenszyklus betrachtet – wirtschaftlicher sein als die konventionelle Beschaffungsvariante. Dieser Wirtschaftlichkeitsvorteil kann sich aus verschiedenen Effizienzfaktoren ergeben:

- **Lebenszyklusansatz:** Das Projekt wird nicht wie bei der klassischen Beschaffung in seine einzelnen Lebenszyklusphasen (z.B. Planung, Bau, Betrieb) zerlegt, sondern integriert betrachtet. Die erst zu einem späteren Zeitpunkt anfallenden Kosten, also insbesondere für Erhaltungsmaßnahmen, werden dabei bereits zum Zeitpunkt der Planung in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Hierdurch kann die Gesamtwirtschaftlichkeit des Projektes erhöht werden. Darüber hinaus wird die Transparenz aller Kosten und Folgekosten des Projektes erhöht. Dies gilt auch für die Kosten der Finanzierung, die bei der konventionellen Beschaffung häufig nicht berücksichtigt werden.
- **Risikoverteilung:** Im Rahmen eines PPP-Projektes trägt i.d.R. derjenige Partner ein Risiko, der dieses am besten managen kann. Abgebildet wird diese Risikomanagementkompetenz über den monetären Wert eines jeden Risikos. Dieser setzt sich zusammen aus der Multiplikation der Kosten im Schadensfall mit der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos. Die Projektpartner können den Risikowert also senken, indem sie entweder die Schadenskosten reduzieren oder dafür Sorge tragen, dass die Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts reduziert wird. Durch die Allokation eines jeden Risikos bei dem Partner, der für dieses spezifische Risiko die größte Managementkompetenz besitzt, wird der Gesamtwert aller Risiken minimiert. Ferner wird auch hier die Transparenz bezüglich der Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante erhöht.
- **Outputorientierung:** Im Rahmen einer Ausschreibung werden soweit wie möglich Kriterien verwendet, die das konkrete Projekt nach den mit dem Projekt verbundenen Funktionen beschreiben. Der Projektträger definiert also das „was“ einer Leistung, der Auftragnehmer entscheidet über das „wie“. Hierdurch erhält er einerseits einen Anreiz, innovative und effiziente Methoden zu verwenden, andererseits wird aber sichergestellt, dass die Ziele des Auftraggebers erreicht werden.
- **Projektcharakter:** Das PPP-Vorhaben wird innerhalb der öffentlichen Verwaltung als „Projekt“ mit klaren und langfristigen Zuständigkeiten wahrgenommen. Hierdurch erhöht sich die Verantwortlichkeit der Akteure, was wiederum zu Wirtschaftlichkeitsvorteilen führen kann.
- **Wettbewerb:** In PPP-Projekten kann wesentlich besser als bei einer Vergabe isolierter Bauaufträge das Innovationspotential des Wettbewerbs ausgenutzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn ein Projekt sowohl für große Baukonzerne als auch für mittelständische Bauunternehmen und –konsortien attraktiv ist. Dies ist bei kommunalen Straßenprojekten aufgrund ihres Projektzuschnitts regelmäßig der Fall.

- **Vergütungsmechanismus:** Mit einem leistungsanreizenden Vergütungsmechanismus können die Ziele der öffentlichen Hand und des privaten PPP-Partners synchronisiert werden. Dies gelingt, indem sich die Vergütung des Privaten in dem Maße erhöht, in dem er durch seine Leistungen die Ziele der öffentlichen Hand erreicht.

Steigerung der Verlässlichkeit

Konventionelle Beschaffungsprojekte sind häufig abhängig von der Mittelverfügbarkeit im Haushalt. Die Höhe dieser Mittel variiert jährlich in Abhängigkeit von der Einnahmesituation der jeweiligen Gebietskörperschaft sowie von den jeweiligen politischen Prioritäten auf der Ausgabeseite. Dieses Problem wird weiter verstärkt, wenn eine Infrastruktur (hier: kommunale Straßen) nicht als integriertes System betrachtet wird, sondern vielmehr auf eine Vielzahl von Teilmaßnahmen heruntergebrochen wird. In diesem Fall ist jährlich neu zu entscheiden, welche Teilmaßnahmen im folgenden Haushaltsjahr durchzuführen sind.

Aus diesen Rahmenbedingungen folgt häufig eine Situation des „Investierens nach Kassenlage“. Dabei werden i.d.R. in jedem Jahr zunächst diejenigen Maßnahmen abgearbeitet, die sich aus baulichen oder aus Sicherheitsgründen nicht länger aufschieben lassen. Mit dem restlichen zur Verfügung stehenden Geld werden dann einige wenige andere Maßnahmen durchgeführt. Eine langfristige Investitions- und Erhaltungsstrategie liegt diesem Vorgehen meist nicht zugrunde.

Bei einem PPP-Projekt werden Leistungen sowohl horizontal (d.h. mehrere Straßen) als auch vertikal (d.h. mehrere Lebenszyklusphasen) integriert in ein Geschäftsmodell eingebracht. Dadurch kann eine langfristige Investitions- und Erhaltungsstrategie aufgestellt werden, mit der insbesondere die Sicherung eines bestimmten Straßenzustands bezweckt wird. Aus Sicht des öffentlichen Haushaltes bedeutet ein PPP-Projekt, dass über die gesamte Projektlaufzeit (z.B. 20 Jahre) deutlich und transparent wird, wann welche Mittel zur Umsetzung dieser Strategie benötigt werden. Eine solche langfristige Strategie liegt bei der konventionellen Bereitstellung eines kommunalen Straßennetzes in der Regel nicht vor. Somit kann PPP die Verlässlichkeit der kommunalen Verkehrspolitik sowohl aus qualitativer als auch aus fiskalischer Sicht deutlich erhöhen.

Verwaltungsmodernisierung

Die Durchführung von PPP-Modellen kann in bestimmten Fällen einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten. Verschiedene Mechanismen können dabei zur Anwendung kommen:

- **Aufgabenkritik:** Die Planung eines PPP-Modells führt dazu, dass sich der Projektträger kritisch mit der Frage auseinandersetzen muss, welche Leistungen von der öffentlichen Hand (hier: von der Kommune) selbst zu erbringen sind und welche von Marktteilnehmern eingekauft werden können. Dabei ist insbesondere eine Auseinandersetzung mit den eigenen Fähigkeiten und Ressourcen notwendig. Lerneffekte aus einem solchen Aufgabenkritikprozess können im Anschluss für andere Sektoren genutzt werden.

- **Benchmarking:** Im Rahmen von PPP-Ausschreibungen erhält die öffentliche Hand einen tieferen Einblick in privatwirtschaftliche Arbeitsweisen und Kostenstrukturen. Dies kann zu Lerneffekten führen, die in späteren Projekten oder in anderen Sektoren nutzbar gemacht werden können.
- **Controlling und Kosten-Leistungs-Rechnung:** Um einen Vergleich zwischen der PPP-Variante sowie der konventionellen Beschaffung herzustellen, muss letztere mit möglichst präzisen Daten unterlegt werden. In den Fällen, in denen dies zuvor nicht geschehen ist, kann die Durchführung eines PPP-Projektes die Kostentransparenz der öffentlichen Seite deutlich erhöhen.

Lebenszyklusorientierte Bezahlung

Die Zahlungen bei PPP-Projekten sind langfristig und regelmäßig, während bei klassischen Projekten in den ersten Jahren deutlich höhere Ausgaben notwendig sind. Dies gilt umso mehr, je größer der Neubau- oder der kurzfristige Erhaltungsbedarf sind. Die kritische Lage vieler öffentlicher (hier: kommunaler) Haushalte führt jedoch häufig dazu, dass kurzfristig keine ausreichenden Mittel für diese Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Der Verzicht insbesondere auf kurzfristig notwendige Erhaltungsmaßnahmen kann jedoch langfristig zu einem überproportionalen Anstieg der Erhaltungskosten führen, so dass ein Zurückstellen dieser Maßnahmen nicht nur aus verkehrspolitischen Gründen kritisch zu betrachten, sondern darüber hinaus auch eindeutig unwirtschaftlich ist.

Vor diesem Hintergrund können PPP-Ansätze zu einer zeitnahen Durchführung von Neubau- und Erhaltungsmaßnahmen führen, während gleichzeitig die entsprechenden Ausgaben regelmäßig über die gesamte Vertragslaufzeit gestreckt werden. Hiermit wird auch ein Anreiz zu effizientem Handeln gegeben.

Projektindividuelle Faktoren

Neben den allgemeinen Faktoren können auch projektindividuelle Faktoren die jeweilige Bedarfssituation beeinflussen. Naturgemäß kann eine abschließende Aufzählung dieser Faktoren nicht erfolgen; denkbar sind jedoch unter anderem folgende Punkte:

- Erschließung eines Neubau- oder Gewerbegebietes
- Anstehende Erneuerung von Leitungssystemen
- Geplante oder bestehende Kooperation mit umliegenden Kommunen bzw. Landkreisen

Insgesamt ist mit Hilfe der genannten allgemeinen und projektspezifischen Faktoren die genaue Bedarfssituation für jedes einzelne Projekt zu entwickeln. Aus dieser Bedarfssituation ergeben sich dann die Projektziele. Diese sollten vom Projektträger möglichst frühzeitig festgelegt und dokumen-

tiert werden; nur auf Basis der Projektziele kann zu einem späteren Zeitpunkt der Projekterfolg beurteilt werden.

4. Abschnitt: Ansätze für Geschäftsmodelle

Nachdem jeweils projektspezifisch die Rahmenbedingungen und die Bedarfssituation analysiert sowie die Projektziele definiert worden sind, ist durch den Projektträger ein PPP-Geschäftsmodell zu entwickeln, mit dem diese Ziele erreicht werden können. Hierbei stehen ihm diverse „Stellschrauben“ zur Verfügung, die jeweils in diversen Ausprägungen zum PPP-Geschäftsmodell beitragen können. Welche Ausprägung in welchem Fall genutzt wird, ist insbesondere von den Projektzielen abhängig. Von besonderer Relevanz ist daher, dass sich der Projektträger über die Wirkungszusammenhänge der potentiellen Ausgestaltungsvarianten bewusst wird, bevor das Geschäftsmodell festgelegt wird. Diese Prüfung sollte insbesondere im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen, bei der eine qualitative und quantitative Analyse des Projektes erfolgt.

Die „Stellschrauben“ ergeben sich dabei in Analogie zu den oben ausgeführten Effizienzfaktoren. Im Folgenden werden die Ausgestaltungsoptionen für Outputspezifikationen, für den Lebenszyklusansatz und für den Vergütungsmechanismus im konkreten Sektor „Kommunalstraßen“ näher ausgeführt. Jeder dieser Punkte erfordert eine Selbstpositionierung der öffentlichen Hand im Rahmen der strategischen Geschäftsmodellentwicklung. Nur mit einer solchen Selbstpositionierung kann die öffentliche Hand ein starker und langfristig verlässlicher Verhandlungs- und Kooperationspartner für den privaten PPP-Partner sein.

Lebenszyklusansatz

Von zentraler Bedeutung ist für den Projektträger die Entscheidung, welche Leistungen in ein PPP-Projekt eingebracht werden. Grundsätzlich kann hierbei zwischen den Lebenszyklusphasen Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung unterschieden werden. Die Verwertungsphase, die bei Hochbauprojekten teilweise ebenfalls in das Projekt eingebracht wird, kann bei Straßenprojekten nicht sinnvoll an den Privaten übertragen werden.

Ob und in welchem Umfang Bauleistungen vom Privaten zu erbringen sind, hängt sehr stark von der jeweiligen Bedarfssituation des Projektträgers ab. Im Bereich der Kommunalstraßen kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen neu- und ausbaudominierten PPP-Projekten einerseits und erhaltungsdominierten Maßnahmen andererseits. Hiermit hängt auch zusammen, ob und welche Planungsleistungen vom Privaten zu erbringen sind.

Die Frage, welche Finanzierungsleistung vom Privaten verlangt wird, hängt ebenfalls unmittelbar vom Neubau- oder Erhaltungsbedarf zu Beginn der Vertragslaufzeit ab. Je höher dieser ist, umso mehr Kapital muss der Private frühzeitig aufnehmen. Umgekehrt kann es im kommunalen Straßensektor auch Projekte geben, bei denen der Private kein oder fast kein Fremdkapital aufnehmen muss. Dies ist der Fall, wenn seine Leistungen so über die Vertragslaufzeit verteilt werden können,

dass sie jeweils aus dem Cash-Flow zu finanzieren sind. In diesem Fall senken sich die Projektkosten deutlich, da keine oder nur geringe Fremdkapitalkosten aufzuwenden sind. Grundsätzlich lässt sich somit sagen, dass die Finanzierungskosten umso geringer sind, je näher das Straßennetz zum Zeitpunkt des Projektbeginns am qualitativen und quantitativen Idealzustand ist.

Bezüglich des Betriebs und der Erhaltung sind durch den Projektträger zwei Entscheidungen zu treffen, die sich grundsätzlich als Leistungsbreite und Leistungstiefe charakterisieren lassen. Zum einen ist festzulegen, auf welchem Netz die Leistungen zu erbringen sind (Leistungsbreite), zum anderen, welche Leistungen er zu erbringen hat (Leistungstiefe).

Bezüglich der Leistungsbreite bzw. des Netzzuschnitts gibt es zwar in Abhängigkeit von der Bedarfssituation unendlich viele Zuschnittsvarianten, es können jedoch die relevantesten Optionen identifiziert werden:

- Einbringung des Gesamtnetzes einer Kommune in das PPP-Projekt
- Einbringung nur der (z.B. wirtschaftsrelevanten) Hauptstraßen
- Einbringung eines sanierungsbedürftigen Teilnetzes
- Einbringung eines regional abgrenzbaren Teilnetzes
- Einbringung nicht zusammenhängender Einzelstrecken
- Einbringung einer Einzelstrecke

Außer bei der Einbringung des Gesamtnetzes müssen die Schnittstellen zwischen dem PPP-Netz und dem verbleibenden Netz definiert werden. Darüber hinaus ist bezüglich der Leistungsbreite festzulegen, ob der Private lediglich für die Straße zuständig ist oder auch für angrenzende Bauten (z.B. Gehwege) und Anlagen (z.B. Ampeln und Lichtanlagen). Wird der maximale Aufgabenbereich an den Privaten übertragen, so spricht man von einem „fence-to-fence“-Projekt, da der Private für den gesamten Bereich zwischen den Gartenzäunen der Anlieger auf beiden Straßenseiten zuständig ist.

Bezüglich der Leistungstiefe sind die Lebenszyklusphasen Betrieb und Erhaltung jeweils in ihre einzelnen Tätigkeiten zu zerlegen. Für jede Einzeltätigkeit (z.B. Winterdienst, Verkehrsschildreinigung, Fahrbahnmarkierung) ist festzulegen, welcher Projektpartner sie zu erledigen hat. Dabei ist es im Ergebnis durchaus wahrscheinlich, dass diese Lebenszyklusphasen faktisch zwischen beiden Projektpartnern aufgeteilt werden. Auch hierfür sind wiederum Schnittstellen zu definieren und zu vereinbaren.

Outputspezifikation

Der Projektträger muss entscheiden, welche Leistungen funktional bzw. outputorientiert ausgeschrieben werden. Bei diesen Leistungen bestimmt der Projektträger zwar das „Was“, der Auftragnehmer kann jedoch über das „Wie“ der Leistungserbringung entscheiden. Beispiele für Outputspezifikationen bei kommunalen Straßen sind folgende Punkte:

- Vorgabe eines stets zu erreichenden technischen Zustands der Straßen (evtl. differenziert nach Haupt- und Anwohnerstraßen)
- Erreichen eines netzweiten Straßenzustands innerhalb einer bestimmten Anlaufzeit (z.B. fünf Jahre) im Rahmen eines vom Privaten zu erstellenden Sanierungsprogramms
- Vorgabe einer stets zu erreichenden Mindestrestlebenszeit für technische Anlagen (z.B. Ampel- und Lichtanlagen)

Vergütungsmechanismus

Grundsätzlich kann für die Vergütung bei PPP-Projekten im Straßensektor zwischen nutzungs- und leistungsorientierten Vergütungsmechanismen unterschieden werden (vgl. Rdn. 1035 f./ dies. Veröffentlichung). Bei Kommunalstraßen muss diese Unterscheidung eingeschränkt werden. Aus technischen Gründen ist hier eine nutzungsorientierte Vergütung in aller Regel ausgeschlossen. Eine Mauterhebung auf Kommunalstraßen ist weder rechtlich zulässig noch politisch durchsetzbar; eine Vergütung mit einem Schattenmautmodell würde eine Erhebung der Verkehrsmenge voraussetzen. Dies kann aufgrund des Netzzuschnitts (insb. auf Seiten- und Anwohnerstraßen) nur entweder in Form einer Stichprobe mit den entsprechenden Ungenauigkeiten oder mit Zähl Schleifen unter Inkaufnahme sehr hoher Kosten erfolgen. Faktisch kann in beinahe allen kommunalen Straßenprojekten somit nur ein leistungsorientiertes Vergütungssystem genutzt werden.

Bei der Bemessung der Vergütung ist entscheidend, ob die Straße in der festgelegten Qualität nutzbar ist. Ist dies nicht der Fall, so verringert sich die Vergütung nach einem vertraglich festgelegten Mechanismus. Zur Feststellung, ob die Straße in der festgelegten Qualität nutzbar ist, können prinzipiell zwei Ansätze oder eine Kombination aus diesen gewählt werden:

- **Betrachtung der Nutzbarkeit:** hierbei ergibt sich die Vergütung aus der Feststellung, ob ein Streckenabschnitt für den Verkehr geöffnet, d.h. für die Nutzer befahrbar ist. Die Sperrung eines Fahrstreifens, einer Fahrbahn oder sogar der gesamten Strecke mindert also das Verfügbarkeitsentgelt.
- **Betrachtung der Qualität:** hierbei ergibt sich die Vergütung aus der Feststellung, wie hoch die Qualität des Streckenabschnittes ist. Dabei werden insbesondere Unebenheiten, Spurrinentiefe, Griffbarkeit und Flickstellen untersucht. Physische Mängel an (Teilen) der Strecke mindern also das Verfügbarkeitsentgelt.

Zwischen den Vertragsparteien wird ein Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke festgelegt. Erreicht die Verfügbarkeit (z.B. Straßenzustand oberhalb der Note 2) diesen Referenzwert, so erhält

der Konzessionsnehmer das festgelegte Entgelt. Wird der Referenzwert über- bzw. unterschritten, so erhöht bzw. mindert sich das Entgelt entsprechend. Verfügbar ist eine Strecke, wenn sie von den Nutzern befahrbar ist. Der Betreiber erhält somit einen Anreiz, etwaige Reparatur- oder Instandhaltungsarbeiten zügig und zeitnah durchzuführen, Unfallstellen schnell zu räumen und wartungsarme Materialien beim Bau einzusetzen.

Die Nutzbarkeit kann – ebenso wie die Nutzung selbst (s.o.) – bei kommunalen PPP-Projekten nur unter Inkaufnahme von Ungenauigkeiten oder hohen Kosten ermittelt werden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass i.d.R. die Betrachtung des Straßenzustands bei der Entgeltberechnung im Vordergrund steht. Hierbei kann auch auf eine regelmäßige Stichprobe zurückgegriffen werden, von der dann auf den Zustand des Gesamtnetzes geschlossen wird.

5. Abschnitt: Projektumsetzung

Bei der Umsetzung eines kommunalen Straßenprojektes sind ähnliche Empfehlungen zu beachten, wie sie auch für PPP-Projekte in anderen Sektoren gelten. So sollte ein dauerhaftes, interdisziplinär ausgerichtetes Projektteam mit der Projektdurchführung betraut werden.

Darüber hinaus sollte der Projektträger möglichst frühzeitig auf erfahrene Experten (z.B. externe Berater oder PPP-Kompetenzzentren) zurückgreifen. Dies kann bereits in der Phase der Ermittlung der Bedarfssituation geschehen, ist aber spätestens bei der Erarbeitung eines Geschäftsmodells notwendig. Dies ruft zwar zunächst Transaktionskosten hervor, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit eines Projekterfolgs deutlich.

Ein zentrales Instrument bei der Projektumsetzung ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung¹. Sie ermöglicht es, die Erreichung der Projektziele zu prognostizieren. Deutet sich ein Verfehlen der Projektziele an, so kann das Projekt abgebrochen werden. Da dies jedoch nach Beginn des Vergabeverfahrens nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Kosten möglich ist, sollte bereits zu Projektbeginn auf die sorgfältige Erarbeitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geachtet werden.

Neben der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht eine Hauptaufgabe externer Berater i.d.R. in der Vorbereitung des Ausschreibungsverfahrens. Hierbei empfiehlt es sich auch, bereits vor der Einleitung des Vergabeverfahrens mit „dem Markt“ zu kommunizieren. Damit soll das „Marktinteresse“ geweckt werden, ohne jedoch den Wettbewerb durch diese Kommunikation zu verfälschen. Hierfür hat sich die Abhaltung von offenen Informationsveranstaltungen bewährt. Auch die Kommunikation mit anderen Projektträgern kann zu einem Erfahrungsaustausch genutzt werden.

¹ Hierbei sind die für die jeweilige Gebietskörperschaft gültigen Leitfäden anzuwenden.

6. Abschnitt: **Fazit**

Insgesamt erscheint die Anwendung von PPP-Modellen für kommunale Straßen ein aussichtsreicher Weg zu sein, um einen Beitrag zur Bedarfsdeckung zu leisten. Stärker noch als bei Straßenprojekten auf Bundesebene ist dabei zu beachten, dass sich die Bedarfssituationen in den einzelnen Kommunen teilweise deutlich voneinander unterscheiden können. Dies kann auf „harte Fakten“ (z.B. die Notwendigkeit von Sanierungsmaßnahmen), aber auch auf die politische Prioritätenreihung, zurückzuführen sein. Vor diesem Hintergrund ist eine projektindividuelle Geschäftsmodellausgestaltung eindeutig angezeigt. Der Gestaltungsspielraum erstreckt sich hierbei allerdings deutlich weniger als bei Fernstraßenprojekten auf den Bereich des Vergütungsmechanismus; vielmehr ist die Frage der Leistungstiefe und –breite von entscheidender Bedeutung für den Projekterfolg.