

Sachstandsbericht F-Modell

Kurzfassung



Auftraggeber:

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Projektbeteiligte:

- VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH
- SERVATIUS Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft
- PricewaterhouseCoopers Corporate Finance Beratung GmbH

ANLASS UND ZIELE DES SACHSTANDSBERICHTES

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die bisherigen Erfahrungen zum F-Modell auswerten lassen. Im Auftrag des BMVBS haben die VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, die SERVATIUS Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft und die PricewaterhouseCoopers Corporate Finance Beratung GmbH einen Sachstandsbericht zum F-Modell erstellt.

Die Ziele des Sachstandsberichtes sind:

1. Auswertung der bisherigen Erfahrungen:

Basierend auf den Vorhaben Warnowquerung, Travequerung und Strelasundquerung wurden die bisherigen Erfahrungen systematisch ausgewertet, aufbereitet und auf modellspezifische Weiterentwicklungen hin geprüft.

2. Evaluierung grundsätzlicher Verbesserungsmöglichkeiten des F-Modells:

Mit dem Sachstandsbericht sollten Empfehlungen für eine Verbesserung der Anwendungsbedingungen des F-Modells erarbeitet und Perspektiven für eine Weiterentwicklung der Anwendungs- und Umsetzungspraxis entwickelt werden. Als Bezugspunkt entsprechender Überlegungen dient dabei der bestehende Rechtsrahmen.

Der Sachstandsbericht besteht aus der vorliegenden Kurzfassung sowie einem Schlussbericht.

WESENTLICHE ERGEBNISSE DES SACHSTANDSBERICHTES

3. Die bisherige Bilanz wirkt ernüchternd

Seit der Verabschiedung des FStrPrivFinG 1994 wurden nur drei Projekte zur Ausschreibung gebracht. Tatsächlich realisiert wurden nur zwei Projekte: die Warnowquerung in Rostock und die Travequerung in Lübeck. Die Ausschreibung zur Strelasundquerung ist aufgehoben worden.

4. Ursachenbeiträge

Die geringe Anzahl von Projekten sowie die wirtschaftliche Entwicklung der vorhandenen Projekte sind insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Singuläre Mautprojekte stoßen bei Nutzern grundsätzlich auf wenig Akzeptanz. Dementsprechend ist die Ausweichbereitschaft von Nutzern (sog. Mautverdrängung) tendenziell hoch. Allerdings ist schon das sog. unbemaute Verkehrspotenzial in den Pilotvorhaben überschätzt worden. Dieser Umstand ist auch auf methodische Defizite bei der Erarbeitung der zugrunde liegenden Verkehrsprognosen zurückzuführen.
- Verkehrsmengen- und Baugrundrisiken haben sich als die zentralen Risiken des F-Modells herausgestellt; in den bisherigen Projekten werden sie tatsächlich weitestgehend vom Privaten getragen.
- Die bisherige Anwendung des FStrPrivFinG schöpft die gegebenen Spielräume zur Entwicklung tragfähiger Vorhaben bei Weitem nicht aus. Der Musterkonzessionsvertrag bildet nur *eine* mögliche Projektstrukturierung ab, die aber nicht notwendigerweise für sämtliche Vorhaben die wirtschaftlich vorteilhafteste sein muss.
- Eine strukturierte Projektauswahl und Projektentwicklung fand bisher nicht statt. Das F-Modell repräsentiert in vielen Köpfen lediglich eine Notlösung für solche Projekte, die konventionell nicht finanzierbar sind. Bei diesem Grundverständnis fand eine projektindividuelle Auslotung von Möglichkeiten zur Flexibilisierung des F-Modells nicht statt.
- Das Refinanzierungsregime ist noch mit Rechts- und Verfahrensunsicherheiten verbunden. Die bisherigen Mautfestsetzungsverfahren haben sich deutlich komplexer gestaltet, als dies von den Privaten und der Verwaltung erwartet worden war. Die teilweise kontroverse Diskussion um die Vorteilhaftigkeit eines privatwirtschaftlichen Entgelts gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Gebühr hat bei den bisherigen Festsetzungsanträgen allerdings eine nur untergeordnete Rolle gespielt.

Aufgrund der Erfahrungen in den Vorhaben Warnowquerung und Travequerung ist zu erwarten, dass Sponsoren und Banken bei zukünftigen Projekten deren Wirtschaftlichkeit deutlich kritischer hinterfragen werden. Deshalb ist es geboten, nach Lösungen zu suchen, um für die dargestellten Probleme Verbesserungen zu erreichen.

SPIELRÄUME FÜR EINE FLEXIBILISIERTE ANWENDUNG

5. Ausländische Beispiele zeigen eine große Diversifizierung der Projekte

Bei PPP-Strassen-Projekten, die in den vergangenen Jahren im Ausland umgesetzt wurden, ist eine große Variabilität der Projektgestaltung zu erkennen. Die Wahl des Vergütungsmechanismus und die Ausgestaltung der Risikoallokation haben sich dabei als die wesentlichen Gestaltungsparameter herausgestellt.

6. Innerhalb des gegebenen Rahmens des FStrPrivFinG ist eine große Anzahl von Flexibilisierungsmöglichkeiten realisierbar

Das FStrPrivFinG beschränkt sich auf die Ausgestaltung funktionswesentlicher Rechtsinstitute für Betreibermodelle, die namentlich hinsichtlich der Risikoverteilung Spielräume für projektindividuelle Lösungen belassen. Das FStrPrivFinG statuiert keine ausdrücklichen Vorgaben bezüglich der Gestaltung der Konzessionslaufzeit, der Art und Ausgestaltung einer etwaigen Anschubfinanzierung, der Einbindung von Verfügbarkeitselementen in die Vergütung des Konzessionärs oder des Zuschlagskriteriums im Rahmen einer Vergabe. Daher sind durch eine strukturierte Projektentwicklung im gegebenen Rechtsrahmen auch Mechanismen realisierbar, die von der bisherigen Praxis abweichen. Dies gilt zum Beispiel für folgende Punkte:

- Die Konzessionslaufzeit muss nicht auf 30 Jahre beschränkt sein. Eine längere Konzessionslaufzeit führt für sich genommen über die geringere jährliche Abschreibung zu niedrigeren Mautsätzen.
- Zur Verminderung der Verkehrsmengenrisiken sind eine Reihe von Modellen denkbar: Mit dem Ansatz der „Mindestbarwertvergabe“ (englisch: „Least Present Value of Revenue Auction“) oder mit Hilfe von Verfügbarkeitselementen als Vergütungsbestandteil kann ein Teil des Verkehrsmengenrisikos zwischen Konzessionsgeber und –nehmer geteilt werden. Vergütungselemente mit Verfügbarkeitscharakter sind im Rahmen einer vom Bund bereitgestellten Ergänzungsfinanzierung für ein Vorhaben mit dem FStrPrivFinG vereinbar.

- Ein als Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellter Betrag muss nicht notwendigerweise als Einmalbetrag, sondern kann dem Betreiber im Sinne einer Ergänzungsfinanzierung auch in modifizierter Weise zur Verfügung gestellt werden. Denkbar ist zum Beispiel die Bereitstellung einer in der Höhe limitierten garantierten Mindesteinnahme („Minimum Income Guarantee“), die insbesondere in der Frühphase des Projektes den Konzessionsnehmer von einem Teil des Verkehrsmengensrisikos entlastet.
- Über eine Anreizregulierung kann der Konzessionsnehmer einen zusätzlichen Anreiz zur Realisierung von Effizienzpotentialen erhalten. In der öffentlichen Wahrnehmung können F-Modelle auf Basis zweckentsprechend ausgestalteter Mechanismen der Anreizregulierung von dem Vorwurf befreit werden, Privaten eine Monopolrente zu sichern.

Der Sachstandsbericht zeigt die nach dem FStrPrivFinG gegebenen Spielräume zur Flexibilisierung des F-Modells auf, liefert aber noch keine Umsetzungskonzepte für die erörterten Instrumente. Im Rahmen einer vorhabenbezogenen Projektentwicklung sind diese Instrumente projektspezifisch zu detaillieren und zielgerichtet auszugestalten. Wesentlicher Teil der Projektentwicklung sollte dabei eine strukturierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sein, verstanden als Management- und Entscheidungsinstrument zur systematischen Auslotung tragfähiger Umsetzungsbedingungen für F-Modelle.

Neben den vorgenannten Spielräumen besteht im Rahmen der in § 4 FStrPrivFinG geregelten Ermächtigung zum Erlass einer Mautbemessungs- und -kalkulationsverordnung die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der in den bisherigen Mautfestsetzungsverfahren entwickelten Spielräume für eine flexiblere Mautberechnung wesentliche Fragen zur Refinanzierung der Betreiberaufwendungen für künftige Vorhaben zu konkretisieren und auf diese Weise die Rechtssicherheit bei der Anwendung des FStrPrivFinG zu erhöhen.

In seiner spezifischen Grundstruktur stellt das F-Modell weiterhin eine sinnvolle Handlungsalternative zur Realisierung von Bundesfernstraßeninfrastruktur dar.