
Kreisstraßen Lippe - das erste PPP-Modell für ein Straßennetz

Von Dr. Ute Jasper, Rainer Grabbe, Dr. Hans Arnold

Der Kreis Lippe - bekannt durch das Hermannsdenkmal im Teutoburger Wald - beschreitet wieder neue Wege. Bekannt ist der Kreis auch für seine Innovationsfreude, wenn es um wirtschaftliche Lösungen in der Verwaltung geht. PPP erreicht in Lippe nun auch die Kommunalstraßen. Anders als andere will der Kreis Lippe das gesamte Kreisstraßennetz zukünftig mit einem privaten Partner bewirtschaften und das bundesweit erste PPP-Projekt für ein Straßennetz umsetzen.

PPP ist im Kreis Lippe nicht neu. Die Abfallwirtschaft stellten die als sparsam bekannten Lipper bereits im Jahr 2004 auf PPP um. Für die Bürger konnten langfristig niedrige Preise durch die Kooperation mit der Privatwirtschaft sichergestellt werden. Gleiches gilt für die im Jahr 2005 modernisierte Lipperlandhalle. Auch hier wurde fleißig gespart. PPP ist im Kreis eine nachhaltige Erfolgsgeschichte.

Straßen über 10 % billiger

Der Kreistag in Lippe, Landrat Heuwinkel und die Verwaltung wollen an diese Erfolge anknüpfen. Das gesamte Kreisstraßennetz, rund 460 km, soll nachhaltig und mit privater Hilfe

bewirtschaftet werden. Politische Vorgabe ist eine Mindesteinsparung von 5 %, die Verwaltung hofft jedoch mehr als 10 % zu sparen, um die Qualität des Netzes nachhaltig erhalten und verbessern zu können. Erste indikative Angebote, die im Rahmen des europaweiten Vergabeverfahrens bereits vorliegen, bestätigen diese Annahmen.

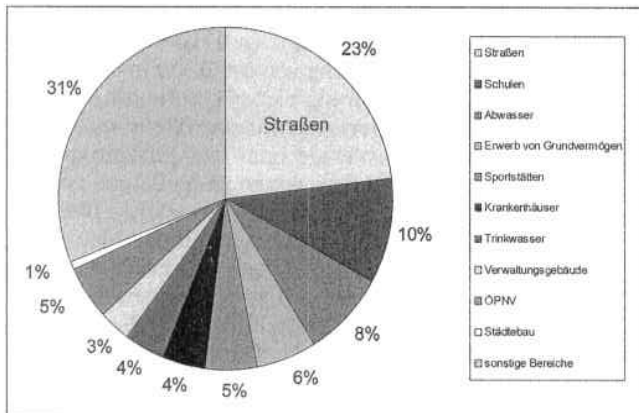
Gute Rahmenbedingungen

Straßen sind in ländlichen Regionen, wie dem Kreis Lippe, der wichtigste Verkehrsträger. Bereits in der Vergangenheit investierte der Kreis in seine Kreisstraßen mehr, als andere Kommunen es taten. Das Thema Straßen wurde im Kreis Lippe schon frühzeitig als wichtig erkannt. Infrastruktur sichert den langfristigen Wohlstand in einer Region.

Difu-Studie

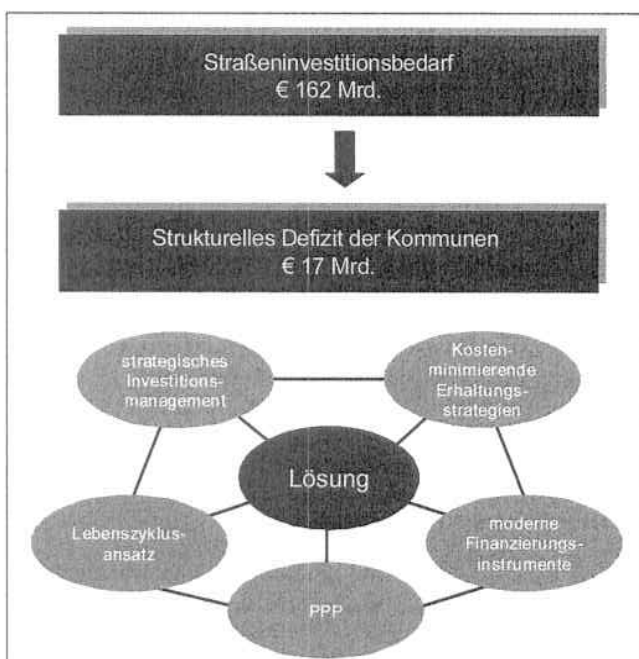
Die Ergebnisse der neuesten Studie des Deutschen Institutes für Urbanistik bestätigen den Ansatz des Kreises. Die Studie beziffert den Gesamtinvestitionsbedarf der Kommunen in den Jahren 2006 bis 2020 auf € 704 Mrd. 23 % des kommunalen

Gesamtinvestitionsbedarfs fallen auf den Bereich Straßen. Die Städte, Gemeinden und Kreise bewirtschaften insgesamt 527.000 km Straßen und rund 105.000 Brücken. Hinzu kommen 55.000 km Geh- und Radweg. Es wurde festgestellt, dass 80 % der Straßen in der Bundesrepublik Deutschland in kommunaler Verantwortung liegen.



Somit müssen die Kommunen in den Jahren 2006 bis 2020 € 162 Mrd. in die Straßennetze investieren. Überwiegend handelt es sich um Erhaltungsmaßnahmen, weil das kommunale Straßennetz weitgehend ausgebaut ist und nur geringer Bedarf für Neubaumaßnahmen besteht. Trotz der gewaltigen Summe von € 704 Mrd. kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Kommunen den Bedarf in den kommenden Jahren grundsätzlich decken könnten. Es besteht für Straßen lediglich ein strukturelles Defizit von rund € 17 Mrd. Das Defizit könne allerdings durch neuartige Lösungsansätze gedeckt werden:

- *Strategische Ausrichtung des Investitionsmanagements unter Anwendung des Lebenszyklusansatzes*
- *Einsatz kostenminimierender Unterhaltungsstrategien*
- *Moderne Finanzierungsinstrumente, insbesondere Contracting*
- *Refinanzierung durch Gebühren und Beiträge*
- *Beteiligung privater Partner im Rahmen von Public Private Partnerships*



Gemessen an den Durchschnittszahlen der Difu-Studie könnte der Kreis Lippe mit Einsparungen um 10 % das strukturelle Defizit im Bereich Straßen schließen.

Die meisten Kommunen wirtschaften im Bereich Straßen zur Zeit an den Erfordernissen der Difu-Studie und des modernen Straßenverkehrs vorbei. Straßen waren lange das Sparschwein der Nation. Notwendige Erhaltungsinvestitionen wurden aufgeschoben bis gar nichts mehr ging. Hohe Folgekosten wurden in Kauf genommen und geraten nun in den Mittelpunkt der Kritik. Verfügte die Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren noch über eines der modernsten Straßennetze der Welt, so erreicht es heute nur noch Mittelmaß. Denn Straßen verzeihen verspätete Maßnahmen nicht. Das liegt am Aufbau der Straßenschichten: Erdbau, Tragschicht, Deckschicht. Werden Deckschicht oder Tragschicht nicht regelmäßig erneuert, leidet der Untergrund. Verspätete Maßnahmen führen zu Schäden an darunterliegenden Schichten. Hohe Folgekosten sind zwangsläufig das Resultat. Rechtzeitige Erhaltung führt somit zu niedrigeren Kosten.

Nachhaltige Bewirtschaftung und Bilanzierung

Nachhaltige Bewirtschaftung der Straßen ist ein Erfordernis, dass zukünftig stärker in den kommunalen Blickpunkt geraten wird. NKF ist das Schlagwort. Die Kameralistik mit Vermögens- und Verwaltungshaushalt ist abgeschafft. Das kommunale Vermögen ist zukünftig zu bilanzieren und buchhalterisch abzuschreiben. Wesentliches Vermögen der Kommunen sind auch ihre Straßen. Sie machen oft ¼ des Anlagevermögens aus. Sie müssen nun über ihre Lebenszeit abgeschrieben werden, dies führt zu entsprechenden Aufwendungen. Die Bilanzansätze für die Straßen verringern sich durch die Abschreibungen jedes Jahr. Könnte die Kommune früher durch die Nicht-Vornahme von notwendigen Investitionen im Vermögenshaushalt „Geld sparen“, nützt ihr das heute nichts mehr, laufen doch die Abschreibungen und der Vermögensverzehr weiter. Wird also nicht in Höhe der Abschreibung reinvestiert, so kommt es zu Vermögensverlusten. Hinzu kommen zusätzliche Abschreibungen für unterlassenen Instandhaltungen, wenn nicht rechtzeitig Geld in die Hand genommen wird.

Investitionen zahlen sich aus

Gute Infrastruktur ist die nachhaltigste Form der Wirtschaftsförderung. Die Erkenntnis ist zwar nicht neu, wurde in der Vergangenheit aber häufig gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Standortentscheidungen von Unternehmen und Bürgern hängen von vielen Faktoren ab. Für die Ansiedlung von Unternehmen wurde häufig der Fehler gemacht, ausschließlich auf Gewerbesteuerhebesätze und Geldanreize in Form von Subventionen zu setzen. Entscheidend für eine langfristige Ansiedlung ist aber vor allem eine gute Infrastruktur. Zu einer leistungsfähigen Infrastruktur gehören aber - gerade im ländlichen Bereich - auch gute Straßen.

Straßennetz PPP

Der Kreis Lippe wird auch die Skeptiker und Zweifler mit seinem PPP-Netzansatz überzeugen. An Straßennetze hat sich bislang noch keiner herangetraut. Skeptiker behaupten, Schnittstellen seien zu kompliziert und die Risiken aus einer Übertragung des Bestandsnetzes zu hoch. Aus der Perspektive der PPP-Hochbauprojekte sind die Argumente nachvollziehbar. Die Skeptiker übersehen dabei aber, dass PPP für Straßennetze nicht mit den gängigen Schemata für Hochbauprojekte vergleichbar ist. Hier können vielmehr auch die lang erprobten und hinlänglich bekannten Lösungsansätze aus

dem Abwasserbereich zur Orientierung herangezogen werden, um PPP für Straßennetze zu begreifen.

Vorbild Abwasser

Abwasser PPP-Projekte sind mittlerweile weit verbreitet. Viele Städte und Gemeinden haben bereits Ende der 90er Jahre Planung, Unterhaltung und Bau ihrer Abwasserkanäle und -anlagen Privaten mit Betriebsführungsverträgen übertragen. Gegenstand dieser Projekte sind nicht nur neue Leitungen, sondern ganze bestehende Netze, die von den Privaten gereinigt, inspiziert und repariert werden; und zwar zu festen jährlichen Betriebsführungsentgelten. Ebenfalls planen die Privaten den Neu- und Ausbau der Abwasseranlagen. Schnittstellen und Risiken sind vergleichbar zur Unterhaltung der Straßen. Die Arbeiten sind mit anderen Leitungsträgern abzustimmen; Reparaturen und Sanierung beziehen sich ebenfalls auf Bestandsnetze. Einziger wesentlicher Unterschied zum Modell des Kreises Lippe ist, dass für den Bereich Abwasser häufig gemeinsame Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH gegründet wurden. Da der Kreis Lippe die betriebliche Unterhaltung weiterhin mit eigenem Personal durchführen wird, ist in Lippe eine PPP-Gesellschaft nicht erforderlich.

Abschätzung des Bestandsrisikos

Das Bestandsrisiko kann der Private für die lippischen Straßen über eine umfangreiche Zustandserfassung des Kreises abschätzen. Der Kreis hat zu diesem Zweck das gesamte Straßennetz begutachten lassen. Griffigkeit und Fahrbahnebenheit wurden für jeden Straßenmeter messtechnisch erfasst. Der Straßenaufbau wird durch Georadaruntersuchungen und Bohrkerne festgestellt. Mit diesen Informationen können die Bieter im Verfahren den Erhaltungsaufwand für die 25-jährige Vertragslaufzeit abschätzen. Der Kreis kann hiermit auch die Leistungen des Privaten kontrollieren.

Keine Einzelvergaben

Der Kreis Lippe wird nicht wie bisher, jede Maßnahme ein-

zeln beauftragen. In den letzten drei Jahren vergab der Kreis noch über 80 Einzelmaßnahmen. Dies bedeutete einen erheblichen Verwaltungsaufwand. 80 Planungen, 80 Einzelleistungsverzeichnisse und 80 separate Vergabeverfahren nach VOB/A waren erforderlich. War das Budget des Kreises ausgeschöpft, mussten Maßnahmen in das nächste Jahr verschoben werden, auch wenn hierdurch langfristig die Kosten stiegen und keine wirtschaftliche Gesamtlösung erreicht werden konnte.

Damit ist ab 2009 in Lippe Schluss. Der private Partner muss dann die Maßnahmen selbst planen, priorisieren und durchführen. Er muss sicherstellen, dass alle Kreisstraßen die vertraglich vereinbarten Zustände einhalten werden. Die Qualität geht dabei über die bloße Verkehrssicherheit hinaus. Griffigkeit und Fahrbahnebenheiten müssen stimmen. Durch regelmäßige Messungen prüft der Kreis. Stimmen die Qualitäten nicht, muss der Private nachbessern; Vertragsstrafen greifen und weitere Sanktionen sind möglich. Der Private wird handeln, und zwar rechtzeitig streng nach wirtschaftlichen Kriterien. Straßenbewirtschaftung nach Kassenlage - wie bisher - wird es nicht mehr geben.

Die lippischen Kreisstraßen werden so langfristig für die nächsten Generationen erhalten. Die notwendigen Investitionen, wie sie das Difu-Institut festgestellt hat, werden angefasst. PPP wird den Kreis in die Lage versetzen, die erforderlichen Einsparungen zu erreichen, um langfristig handlungsfähig zu bleiben. Denn der Investitionsbedarf nach der Difu-Studie kann nur gedeckt werden, wenn neue Wege beschritten werden. Für die Realisierung der enormen Investitionserfordernisse von € 706 Mrd. müssen auch neue und innovative Beschaffungsformen zum Einsatz kommen. Die Kommunen müssen umdenken. Eine Alternative, die das Difu-Institut aufgezeigt hat, wird der Kreis Lippe umsetzen. Als Vorreiter für andere wird das lippische Straßenmodell eine Alternative darstellen. PPP vereinigt dabei die Lösungsansätze der Difu-Studie. Lebenszyklusansatz, kostenmindernde Unterhaltungsstrategien, moderne Finanzierungsinstrumente werden in Kooperation mit einem privaten Partner gebündelt.