

Stellungnahme

**zur Diskussion des Gutachtens
des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der
Verwaltung „Öffentlich-private Partnerschaften im
Bundesfernstraßenbau“**

**im Gesprächskreis ÖPP im Bundesfernstraßenbau der
Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des
Bundes**

am 18. Mai 2009 in Berlin

Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung hat am 5. Januar 2009 das Gutachten „Öffentlich private Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau“ veröffentlicht. Es befasst sich mit den bisherigen Erfahrungen zum A-Modell und zum F-Modell aus Sicht der Behörde sowie mit Möglichkeiten zu deren Verbesserung.

Pro Mobilität nimmt im Rahmen der Beratung des Gesprächskreises „ÖPP im Bundesfernstraßenbau“ der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes dazu Stellung. Die Frage, in welcher Weise der Mittelstand bei ÖPP im Fernstraßenbau eingebunden sein soll, die in der Öffentlichkeit diskutiert und im Bericht erwähnt wird, ist nicht Gegenstand dieser Bewertung.

Pro Mobilität ist ein Bündnis von Automobilclubs sowie Verbänden und Unternehmen der Automobil- und der Bauwirtschaft, des Infrastrukturbetriebs, des Güterkraftverkehrs und der Dienstleistungswirtschaft. Wir setzen uns für Mobilität und leistungsfähige, sichere Infrastruktur insbesondere im Bereich der Straße ein.

Pro Mobilität nimmt zum Bericht des Bundesbeauftragten „Öffentlich-private Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau“ wie folgt Stellung:

1. Der Bericht des Bundesbeauftragten erfolgt **auf der Basis weniger Vergabeverfahren**. Beim A-Modell wurden vor der Veröffentlichung des Berichts drei Pilotprojekte vergeben. Beim F-Modell sind es seit 1993 zwei Vorhaben gewesen, bei denen der Bund nicht selbst Träger der Baulast war. Pilotvorhaben dienen dazu, Erfahrungen zu sammeln und geeignete Entscheidungsmechanismen zu entwickeln. Dazu haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bzw. die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes (VIFG) beigetragen und in den letzten Jahren in den Zwischenberichten zur Evaluierung des Rechtsrahmens für das A- und das F-Modell dokumentiert. Mit dem „Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau“ vom Oktober 2008 liegt ein spezifisches Konzept vor, das sich an allgemeine Vorgaben des Bundesfinanzministeriums bzw. von Bund-Länder-Arbeitsgruppen anlehnt. Im Gesprächskreis ÖPP im Bundesfernstraßenbau der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes gibt es bereits seit 2007 einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch des Bundes und der Wirtschaft.

Einige der vom Bundesbeauftragten aufgeworfenen Fragen und Vorschläge wurden in den Berichten schon behandelt und sollen, so ist verschiedenen Antworten auf kleine Anfragen des Deutschen Bundestages zu entnehmen, in die Weiterentwicklung der Modelle einfließen. Der Bundesbeauftragte hätte auf diesen **laufenden Optimierungsprozesse** hinweisen und seine Vorschläge entsprechend der Strittigkeit einordnen können. Dass dies nicht erfolgt ist, führt zu einer Wahrnehmung im politischen Raum, die dem Sachstand bei der Weiterentwicklung der Entscheidungsprozesse nicht gerecht wird. Dies ist bedauerlich, da der Bericht insgesamt zur besseren Information über die Vorgehensweise bei ÖPP und zur Weiterentwicklung des Modellrahmens beitragen kann.

2. Das Gutachten bewertet die ÖPP-Projekte im Fernstraßenbau vor allem aus **Sicht des Bundeshaushalts**. Wirkungen auf die Länder und gesamtwirtschaftliche Effekte werden nur gelegentlich und nicht vollständig angesprochen.

A-Modell

3. *Im Rahmen der Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit der A-Modelle bewertet der Bundesbeauftragte kritisch, dass der Bund im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleiches die **prognostizierten Mauteinnahmen** im Vergleich zum Durchschnitt der Bieter niedriger ansetzt. Diese lagen um 55 bis 75 Prozent höher. Daher empfiehlt der Bundesbeauftragte, dass sich der Bund bei der Herleitung seiner Schätzung an der der Bieter orientieren solle.*

Der Bundesbeauftragte spricht in seinem Bericht nur den Einfluss der Verkehrsprognose auf die Erlösseite an, die Wirkung auf die Kostenseite wird nicht erläutert. Eine höhere Prognose der Mauteinnahmen beruht im Wesentlichen auf der Annahme höherer Fahrleistungen schwerer Lkw. Der Erhaltungsbedarf wird vor allem durch diese Fahrzeugklasse bestimmt. Daher sind bei einer höheren Prognose der Mauteinnahmen auch höhere Kosten für Erhaltung und Betrieb zu berücksichtigen. **Abweichende Prognosen der Mauteinnahmen sind somit im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit differenzierter zu bewerten, als dies im Bericht dargestellt wird.**

Anzumerken ist auch, dass der Bundesbeauftragte eine optimistische BMVBS-Prognose der netzweiten Mauteinnahmen im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts vermutlich nicht akzeptieren würde.

4. *Der Bundesbeauftragte merkt an, dass die von den Bietern prognostizierten Mauteinnahmen im Durchschnitt lediglich 69 Prozent der Kosten decken. Er sieht **wirtschaftliche Risiken für den Staat** bei einer Notlage des Konzessionsnehmers.*

Die Kalkulation der Bieter, ab wann ein Projekt für ihn finanziell nicht mehr tragfähig wäre, ist weder der Vergabestelle noch dem Bundesbeauftragten bekannt. Wann für den Konzessionsnehmer eine wirtschaftliche Notlage eintreten würde, lässt sich daher nicht abschätzen. Dieser trägt auch das wirtschaftliche Risiko, das aus seiner Kalkulation erwächst. Er haftet dafür mit seinem Eigenkapital. Er hat damit einen hohen Anreiz, diese Situation nicht eintreten zu lassen. Bleibt die Nachfrage unter dem erwarteten Niveau, so kann der Konzessionsnehmer darauf reagieren und seine Kosten senken, zumal auch die Beanspruchung der Infrastruktur geringer ausfällt. Über die Gestaltung der Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen regelt der Staat die dabei zu wahren Standards. **Generell eine (zu) hohe Risikobereitschaft der Bieter und damit die Gefahr der Insolvenz zu unterstellen, ist nicht gerechtfertigt.**

Selbst im Falle einer wirtschaftlichen Notlage wären die wirtschaftlichen Risiken für den Staat überschaubar. Mit dem Ausbau der Strecke wird ein wesentlicher Bestandteil der Vertragsleistung vom Konzessionsnehmer gleich zu Beginn der Konzessionslaufzeit erbracht, wodurch eine intakte Infrastruktur dem Bund als Sicherungsinstrument dient.

5. *Der Bundesbeauftragte fordert den Bund auf, den **Public Sector Comparator (PSC)** als maßgebliches Vergabekriterium zu verankern und eine länderübergreifende Datenbank über die Kosten der konventionellen Beschaffung aufzubauen.*

Bei Vergabe übertraf die Wirtschaftlichkeit der PPP-Pilotprojekte nach Angaben des BMVBS den **PSC**. Um die Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Zukunft von Beginn an nutzen zu können, wurden sie im Rahmen der Pilotverfahren präzisiert und weiterentwickelt. Daraus entstand der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, der seit Oktober 2008 in der Endfassung vorliegt und den das BMVBS bei der Umsetzung weiterer Projekte „scharf stellen“ will.

Der Aufbau einer **länderübergreifenden Datenbank über die Kosten der konventionellen Beschaffung** ist nicht nur zu begrüßen sondern längst überfällig. Die durch ein vorheriges Gutachten des Bundesbeauftragten angestoßene Debatte über eine Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenkompetenz bei den Fernstraßen hat dieses Defizit offenkundig gemacht. Eine Stärkung der Bundeskompetenz und die Abstufung von Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht wurden von der Föderalismuskommission II zwar beraten, eine Einigung zwischen Bund und Ländern kam jedoch nicht zustande. Kostentransparenz und Benchmarking wären wichtige Elemente, um das Kostenmanagement bei herkömmlicher Beschaffung weiter zu verbessern und die Vergleichbarkeit mit PPP zu erhöhen. **Pro Mobilität unterstützt diesen Vorschlag.**

6. Der Bundesbeauftragte spricht Empfehlungen aus, die auch im Gesprächskreis ÖPP positiv gesehen wurden und von Pro Mobilität unterstützt werden. Dazu gehören,
 - die **Risikoverteilung** hinsichtlich des Verkehrsmengen-/ Mauthöhenrisikos und damit die Möglichkeit zur Erweiterung des Vergütungsmechanismus um Elemente der Verfügbarkeit bzw. einer Einheitsmaut zu prüfen, sowie
 - die **Standardisierung von Vertragselementen** unter Wahrung der Vorteile einer spezifischen Anpassung der Modelle an Projekte anzustreben
7. *Im Bericht des Bundesbeauftragten wird kritisch angemerkt, dass die Länge der A-Modellpilotprojekte unterhalb der optimalen Betriebsgrößen der vorhandenen Autobahnmeistereien von rund 70 km liege und punktuelle Lösungen möglicherweise negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit vorhandener Autobahnmeistereien haben könnten. Dies deckt sich mit dem Hinweis von Infrastrukturbetreibern, dass die Effizienzvorteile bei größeren Einheiten zunehmen.*

8. *Der Bundesbeauftragte verweist darauf, dass Leistungen wie Planung und Betrieb durch Private der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, die die ÖPP-Maßnahme verteuern würden. Für den Bund sei dies nicht neutral, da ihm das Umsatzsteueraufkommen nicht vollends zusteht, sondern mehr als 50 Prozent an die Gemeinden fließen. Das müsse in der Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigt werden.*

Die Perspektive, mit der der Bundesbeauftragte auf Seiten des Bundes nicht alleine steht, macht deutlich, dass hier **keine gesamtstaatliche Bewertung** erfolgt. Aus Sicht des Steuerzahlers wäre es aber angemessen, die Wirkungen von Bund, Länder und Gemeinden insgesamt in die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer ÖPP-Maßnahme einfließen zu lassen.

9. *Eine frühzeitigere Projektrealisierung sieht der Bundesbeauftragte bei ÖPP nicht gegeben.*

Der Bundesbeauftragte beschränkt seine Bewertung auf die Dauer des Vergabeverfahrens. Dabei ignoriert er jedoch, dass bei herkömmlicher Haushaltsfinanzierung Maßnahmen in der Regel nur sukzessive in kleinen Losen umgesetzt werden und eine Strecke von 50 bis 70 km viele Jahre benötigt, weil finanzielle Schwerpunktsetzungen unterbleiben. Die Autobahndirektion Süd hat für das laufende A-Modell-Projekt A 8 eine Bauzeit bei konventioneller Realisierung ab dem geplanten Baubeginn in 2010 von acht Jahren unterstellt. Beim A-Modell wurde diese Strecke 2007 begonnen und wird nach 3,5 Jahren 2010 vollständig ausgebaut sein. Beim A-Modell A 4 in Thüringen wird die geplante Bauzeit voraussichtlich ebenfalls deutlich unterschritten. Die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer kürzeren Bauzeit liegen in der Reduzierung der Baustellenzeiten, die zu weniger Staus und einer Senkung des Unfallrisikos führen. **Die nachweisbaren Vorteile der früheren Projektrealisierung können zwar nicht in die Wirtschaftlichkeitsrechnung einfließen, sie sind aber bei einer ganzheitlichen Betrachtung relevant und sollten nicht ignoriert werden.**

10. *Der Bundesbeauftragte wertet die finanziellen Auswirkungen der Projektrealisierung nach dem A-Modell aus Haushaltssicht grundsätzlich nicht anders als bei den privaten Vorfinanzierungsmodellen aus den neunziger Jahren.*

Der Nutzen der Vorfinanzierungsmodelle der neunziger Jahre lag in der vorzeitigen Realisierung der Vorhaben und damit positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten. **Impulse für mehr Effizienz** aus Sicht des Bundeshaushalts wurden dabei nicht gesetzt. Die realisierten A-Modelle haben sich im Vergleich mit dem PSC als wirtschaftlichere Form der Beschaffung behauptet. Sie schaffen für hochbelastete Strecken eine gesicherte Umsetzung mit verlässlichen Bauzeiten. **Die Gleichsetzung der A-Modelle mit den Vorfinanzierungsmodellen der neunziger Jahre ist nicht gerechtfertigt.**

F-Modell

11. *Der Bundesbeauftragte empfiehlt für das F-Modell eine veränderte Struktur der Refinanzierung und sieht dabei im Modell des Mindestbarwertes eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Erfordert außerdem das Bundesministerium auf, eine Mautbemessungs- und -kalkulationsverordnung gemäß § 4 FStrPrivFinG zu erlassen.*

Beide Vorschläge werden positiv gesehen, da sie die Investitionssicherheit erhöhen.

Fazit:

Der Bericht des Bundesbeauftragten spricht Empfehlungen aus, die in erheblichem Maße schon durch laufende Beratungsprozesse zur Optimierung der Vergabe von PPP aufgegriffen wurden. Dies wird jedoch aus dem Bericht nicht deutlich.

Eine Einordnung der Vorschläge nach Strittigkeit wäre wünschenswert gewesen, um den Handlungsbedarf zu verdeutlichen. So wäre die Unterstützung des Bundesbeauftragten für wichtige Fragen wie die Überarbeitung des Vergütungsmechanismus klarer hervorgetreten.

Die Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben des A-Modells für den Bund werden insgesamt nicht überzeugend begründet bzw. erklären sich aus der Vernachlässigung gesamtstaatlicher und gesamtwirtschaftlicher Aspekte. Diese Elemente fließen üblicherweise nicht in die an den Wirkungen auf den Bundeshaushalt orientierte Betrachtung des Bundesbeauftragten ein, sie sind jedoch für die politische Beurteilung relevant.