

Autobahn-PPP

Faktenblatt Nr. 13 • Hrsg. Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB)

Von Carl Waßmuth – Mai 2014

Bundesverkehrsminister Dobrindt hat per Basta-Dekret die Privatisierung eines Autobahnabschnitts der A7 angeordnet. Die A7 gehört zu den am stärksten belasteten Verkehrsachsen in Deutschland. Seit Jahren blockierte die Bundesregierung den zügigen Ausbau des Teilabschnitts Salzgitter-Drammetal, weil sie darauf bestand, per PPP auszuschreiben. Damit gefährdet sie sichere Arbeitsplätze, gleichzeitig werden Millionensummen in eine unnötige Instandhaltung gepumpt. Der Bundesrechnungshof hatte bereits mehrmals darauf hingewiesen, dass die Autobahnprivatisierung auf der A7 wenigstens 25 Millionen Euro teurer kommt als konventioneller Ausbau. Wir sagen: Die Autobahnprivatisierung muss gestoppt werden! Argumente dazu haben wir nachfolgend zusammengestellt.

<i>Das Insolvenzrisiko ist völlig ungedeckt</i>	1
<i>Effizienzvorteil bei PPP: = Stellenabbau im öffentlichen Dienst</i>	2
<i>Ist die Autobahn ist nach Vertragsende kaputt?</i>	2
<i>PPP verzögert die dringende Sanierung weiter um Jahre</i>	3
<i>PPP geht nicht ohne Geheimhaltung</i>	3
<i>„Denn sie wissen nicht, was sie unterschreiben“: Umfang der Verträge macht eine Folgenabschätzung unmöglich</i>	3
<i>Kontrolle über den Werterhalt eines Infrastrukturstücks im Wert von einer Milliarde Euro</i>	3
<i>Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht neutral und obendrein unverbindlich</i>	3
<i>Sicherheitsstandards, Vergaberecht, Tariflöhne, Umweltstandards unter Druck</i>	4
<i>Großzügige Vorfinanzierung bei PPP, Mittelverweigerung für den öffentlichen Ausbau</i>	4
<i>Lebenszyklusprinzip: Hält Infrastruktur länger als 30 Jahre?</i>	5
<i>Nachforderungen des Privaten für konventionell sanierte Abschnitte zu erwarten</i>	5
<i>Weiterführende Beiträge</i>	5
<i>Bundesrechnungshof zu Autobahn-PPP</i>	6
<i>Autobahn-PPP-Projekte der 1. Staffel</i>	9
<i>Autobahn-PPP-Projekte der 2. Staffel</i>	9
<i>Auszüge aus der Ausschreibung zu A7 Salzgitter-Drammetal vom 8.4.2014</i>	10

Das Insolvenzrisiko ist völlig ungedeckt

Im Zuge von PPP ist viel von Risikotransfer die Rede. Jeder solle in den Partnerschaften genau die Risiken übernehmen, die er am besten

steuern und somit deren Kosten minimieren kann. In der Folge werden in den PPP-Verträgen angeblich zahlreiche Risiken gegen Vergütung an die Privaten übertragen. Nun sind die Verträge aber so lang und komplex, dass es möglich

ist, dass ein eigentlich übernommenes und extra vergütetes Risiko doch nicht vom Privaten getragen wird. Tritt beim Privaten aber doch einmal ein Risikofall ein und ist auch vor Gericht nicht abzuwenden, meldet er Insolvenz an. Bei der A1 mobil GmbH beträgt das haftende Eigenkapital 35.000 Euro¹. In den Geschäftsberichten stehen zusätzliche Gesellschafterdarlehen, die jedoch nur sukzessive für die Deckung der laufenden Ausgaben ausgezahlt werden und somit im Insolvenzfall nicht im Unternehmen stecken. PPP-Projekte werden ausnahmslos über derart eigenkapitalschwache Zweckgesellschaften abgewickelt, auch bei der A7 wird das wieder der Fall sein Verkalkuliert sich der Staat im Vorfeld, zahlt er mehr oder bekommt weniger. Verkalkuliert sich der Private, stellt er Nachforderungen oder meldet Insolvenz an. Im Insolvenzfall erhält der Staat nicht etwa eine schöne Infrastruktur für dann wenig Geld sondern muss vielmehr die Schulden übernehmen und zusätzlich in der Bauphase für teures Geld in ein zeitkritisches Bauprojekt einsteigen. In der Betriebsphase muss der Staat mit ebenfalls teuren Sofortmaßnahmen die Verkehrssicherheit gewährleisten. Das nun wieder benötigte Personal wurde zuvor abgebaut, die mit den erforderlichen Kapazitäten und dem zugehörigen Know-how ausgestatteten Autobahnmeistereien geschlossen. All das muss ebenfalls eilig und somit teuer wiederhergestellt werden.

In Spanien sind aktuell neun von zehn PPP-Betreiber der dortigen Autobahnen insolvent, der zehnte steht kurz vor der Insolvenz. Die zugehörigen Schulden von 4,8 Milliarden Euro muss der spanische Staat übernehmen². Selbst die bundeseigene (und PPP-freundliche) VIFG³ hatte bereits 2012 auf diese Entwicklung hingewiesen. In Baden-Württemberg baut der dor-

tige PPP-Betreiber auf der A5 „via solutions“ aktuell nicht mehr weiter, Ursache sollen Finanzierungsschwierigkeiten sein.⁴ Das Land Baden-Württemberg muss jetzt einsteigen – auf Kosten der öffentlichen Hand.

Effizienzvorteil bei PPP: = Stellenabbau im öffentlichen Dienst

Einsparungen der Privaten steht zwingend Stellenabbau beim Staat gegenüber, wenn der anvisierte Effizienzvorteil erzielt werden soll. Bei der A7 geht es konkret um 50 Straßenwärter sowie um sechs Verwaltungsstellen unter anderem im Straßenbauamt. Nach der Zuschlagserteilung droht den Autobahnmeistereien die Auflösung, die Immobilien der Autobahnmeistereien werden vermutlich dem künftigen Konzessionär angeboten. Zahlreiche Stellen werden voraussichtlich dauerhaft abgebaut. Die Vorgabe der extern erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bestimmt den Stellenabbau: Baut der Staat weniger oder langsamer Stellen ab, verliert er den Effizienzvorteil.

Ist die Autobahn nach Vertragsende kaputt?

Abgerechnet wird zum Schluss, ein schlechter Zustand der den Privaten anvertrauten Infrastruktur kann leicht alle vorher generierten Effizienzvorteile konterkarieren. Alle lebensdauerrelevanten Entscheidungen für die Bauwerke, die bis zur PPP-Vergabe vom Bauherrn nicht getroffen werden konnten, trifft der Private nach der Vergabe im eigenen wirtschaftlichen Interesse. Es ist zu erwarten, dass PPP-Bauwerke keine Gesamtlebensdauer von sechzig oder achtzig Jahren erreichen werden, wie dies bisher in konventioneller Ausschreibung erzielt und erreicht wurde. PPP-Verträge sind hinsichtlich der Rückübergabe am Vertragsende juristisches Neuland. Ob die Vertragsregelungen in den komplexen Verträgen gerichtsfest sind, muss sich erst erweisen.

¹ NDR: Todesfalle Autobahnbaustelle - NDR Markt vom 09.11.2009 20:15 Uhr

² Badische Zeitung, 03. April 2014: Der spanische Staat haftet für die Pleite von privaten Autobahnbetreibern. <http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/kapitalismus-unter-amigos--82686346.html>

³ VIFG: Newsletter September 2012

⁴ Südwest Presse, 27.03.2014, <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/suedwestumschau/Dem-Strassenbau-im-Land-fehlt-es-an-Geld;art4319,2522887>

PPP verzögert die dringende Sanierung weiter um Jahre

Bei konventioneller Ausschreibung könnten die aktuell abgängigen Betonplatten⁵ sofort saniert werden. Durch die aufwändige und langandauernde PPP-Ausschreibung kann sich die Sanierung um fünf Jahre oder mehr verzögern. Bis dahin muss weiter teuer geflickschustert werden, aber auch die Risiken für die Autofahrer bleiben fünf weitere Jahre hoch.

PPP geht nicht ohne Geheimhaltung

Obwohl es um Infrastrukturen und Dienste für das Gemeinwohl geht, sind PPP-Vertragsentwürfe und -Verträge stets geheim. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die A7 ist ebenfalls geheim. Weder die Öffentlichkeit noch Abgeordnete haben die Möglichkeit, zu prüfen, ob Anliegen des Gemeinwohls in den Verträgen eingehalten werden. Zudem werden bisher stets private und unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagende Schiedsgerichte vereinbart, reguläre und öffentliche Gerichte bleiben außen vor.

„Denn sie wissen nicht, was sie unterschreiben“: Umfang der Verträge macht eine Folgenabschätzung unmöglich

Die zugehörigen Verträge sind vielfach mehrtausendseitig. Im Fall des PPP-Projekts zur Lkw-Maut waren es 17.000 Seiten, der Bund konnte von seinen Forderungen wegen Vertragsverletzungen in Höhe mehrerer Milliarden Euro nahezu nichts durchsetzen. Im Fall der PPP-Ausschreibung für 72,5 km Autobahn (A1 vom Bremer Kreuz bis zum Autobahndreieck Buchholz) betrogen die Ausschreibungsunterlagen nach Aussage des Bundesrechnungshofs 155 Leitz-Ordner. Der (nicht öffentliche) Vertrag soll nach einem Bericht des NDR („Todesfalle Autobahnbaustelle“ – NDR Markt vom 09.11.2009 20:15 Uhr) 36.000 Seiten umfassen.

⁵ BRH Januar 2012: Prüfung der Erhaltungsplanung für Bundesautobahnen in Niedersachsen

Kontrolle über den Werterhalt eines Infrastrukturstücks im Wert von einer Milliarde Euro

2011 betrug das Bruttoanlagevermögen der Bundesautobahnen 129 Milliarden Euro, im Durchschnitt einer sechsspurigen Autobahn sind das 14 Millionen Euro pro Autobahn-km. Für den PPP-Abschnitt der A7 ergibt sich für die für den PPP-Betrieb vorgesehenen 71,8 km ein Anlagenwert von einer Milliarde Euro. Eine Anlagewertminderung von nur 10 Prozent (Grundsanierung nach 45 statt nach 50 oder nach 27 statt nach 30 Jahren) infolge Unterinvestition während des Erhaltungszeitraums verursacht einen Schaden von 100 Millionen Euro. Nicht selten wird in den WUs angenommen, dass ein Vertragskontrollteam über den 30-Jahreszeitraum gebildet wird. Üblicherweise werden dafür ca. 85.000 Euro pro Jahr angenommen, kaum mehr als eine qualifizierte Vollzeitstelle. Mit dieser minimalen personellen Ausstattung sollen die korrekte Abrechnung von hunderten Millionen Euro und der Werterhalt von Infrastrukturen im Wert einer Milliarde Euro überwacht werden. Die öffentliche Hand riskiert wie im Fall der Lkw-Maut Einbußen in der Größenordnung dreistelliger Millionenbeträge.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht neutral und obendrein unverbindlich

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WUs) sind bisher der Schlüssel in der Bewertung von PPPs. Weisen sie einen Effizienzvorteil aus, gilt das betreffende PPP-Projekt als sinnvoll, ja geboten. WUs werden an vielen Stellen kritisiert, soweit Beteiligten oder Mandatsträgern Einblick gewährt wird. Im April 2012 wurde eine vom Bundeswirtschaftsministerium aufgrund eines Beschlusses des Bundestags mitfinanzierte Studie veröffentlicht. Darin heißt es:

"Zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten, die es gestatten, bei einer Analyse der Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Modellen diese als bessere Alternative erscheinen zu lassen, legen es nahe, im Zweifelsfall davon auszugehen, dass das traditionelle Modell einer gewerkweisen Vergabe und einer Finanzierung

über den Haushalt die bessere Alternative darstellt."⁶

WUs sind im Gegensatz zu der üblichen technischen Planung völlig unverbindlich. Wer die öffentliche Hand gezielt doppelt so teuer rechnet, haftet auch bei nachgewiesenen Fehlern für nichts. Im „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP Projekten“ vom September 2011 schreiben die Präsidenten des Rechnungshofes des Bundes (BRH) und der Länder zum Einsatz externer Berater und Transaktionskosten:

„Die Auswahl der Berater erfolgte vielfach anhand der Empfehlungen der ehemaligen PPP-Task Force des Bundes. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass günstige „Lockangebote“ für Machbarkeitsstudien angeboten wurden, um Folgeberatungsaufträge zu erlangen (...). In vielen Fällen zeichneten sich die Arbeitsergebnisse der Berater durch mangelnde Nachvollziehbarkeit aus. Zum Teil waren die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend.“

Auf die Problematik der eigennutzorientierten Beratung weist auch ein vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten hin. Demnach können...

„...involvierte Berater an einem bestimmten Ausgang einer WU interessiert sein, um z. B. etwaige Folgeaufträge erhalten zu können“.

Auch im Bericht des britischen Unterhauses zu PPP⁷ wird die Manipulationsgefahr bei WUs hervorgehoben:

"Jedes Finanzmodell, dementsprechend auch die derzeit zum Einsatz gebrachte WU, kann der Manipulation ausgesetzt sein und sollte daher nie allein als Kriterium für Einsatz oder Ablehnung von ÖPP verwendet

werden."⁸

Im Fall der A7 ist die Landesbehörde für Straßenbau in Niedersachsen sei zu dem Schluss gekommen, der Autobahnausbau der A7 in Form von PPP bis zu 60 Millionen Euro teurer würde. Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und viele Fehler festgestellt. Man geht von mindestens 25 Millionen Euro Mehrkosten für die PPP-Variante aus.

Sicherheitsstandards, Vergaberecht, Tariflöhne, Umweltstandards unter Druck

Mit PPP sind zahlreiche Umgehungen vergaberechtlicher Restriktionen möglich, die mit volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden sind. In konventioneller Produktion und Vergabe ausgebaute Autobahnen sind aus Gründen der Verkehrssicherheit Mindestabstände von Autobahn-Baustellen und maximale Einzelbaustellenlängen vorgegeben, die A1 mobil durfte zwischen Hamburg und Bremen diesbezügliche Vorgaben ignorieren. Es wurde dort in der Folge ein Anstieg der tödlichen Unfälle dokumentiert⁹. Mit PPP sind zudem insbesondere durch das Subunternehmenssystem Dumpinglöhne und die Unterlaufung öffentlicher Tarif- und Umweltstandards möglich.

Großzügige Vorfinanzierung bei PPP, Mittelverweigerung für den öffentlichen Ausbau

Für die PPP-Variante ist eine Anschubfinanzierung von 50 Prozent und einer Investitions-erbringung durch den Staat anvisierten: Für die verbleibenden 57 Prozent der Strecke (43 Prozent werden bereits konventionell saniert und ausgebaut) werden somit nur noch 29 Prozent der Investitionen privat vorfinanziert. Davon bringt der Private PPP-Bieter einen Eigenanteil von 10 Prozent mit, d.h. gerade mal knapp 3 Prozent der Gesamtinvestitionen auf dem Rund 71,8-km langen Autobahnabschnitt. Als Beloh-

⁶ Hans-Ulrich Küpper / Lothar Semper (Hrsg.): "Chancen und Risiken von PPP: Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. Ludwig – Fröhler – Institut, April 2012

⁷ <http://www.gemeingut.org/2011/10/finanzausschuss-des-britischen-unterhauses-zu-pfi-ppp-not-convinced/>

⁸ "Any financial model, such as the current VfM assessment, can be subject to manipulation so it should never be used alone as a pass or fail test for the use of PFI."

nung für diese kleine Summe darf der private Betreiber dann die ganze Strecke 30 Jahre lang lukrativ betreiben!

Lebenszyklusprinzip: Hält Infrastruktur länger als 30 Jahre?

Das sogenannte Lebenszyklusprinzip ist ein Hauptargument der PPP-Befürworter. Demnach soll die kombinierte Vergabe von Bauleistung mit einer sehr langen Betriebsphase beim Privaten den Mechanismus auslösen, durch den Anreiz der Einsparung von Betriebskosten von sich aus eine auch für die Steuer- und Gebührenzahlenden vorteilhaft Bau- und Betriebsweise zu wählen. Tatsächlich haben nahezu alle öffentlichen Bauten Lebensdauern von weitaus mehr als den für PPP üblicherweise gewählten 30 Jahren, so auch der Autobahnabschnitt auf der A7. Für den Umstand, dass ein fixer Betriebszeitraum von genau 30 Jahren die richtigen Anreize setzt, gibt es bisher keine Belege. Vieles spricht dafür, dass neben dem positiven Anreiz, Betriebskosten zu sparen auch zahlreiche Fehlankreize gesetzt werden, nämlich durch Minderinvestitionen und schlechte Betriebsqualität zu sparen. Das bedeutet: Gegen Ende der Vertragslaufzeit, die eben nicht die Ende der planmäßigen Lebensdauer der Autobahn ist, macht der private nichts mehr, sondern erhöht mit dem gesparten Geld die Rendite seiner Kapitalanleger.

Nachforderungen des Privaten für konventionell sanierte Abschnitte zu erwarten

In der Praxis nimmt es die Bundesregierung mit dem Lebenszyklusprinzip selbst nicht so genau: So sollen bei der A7 von 71,8 per ÖPP zu betreibenden Autobahnkilometern nur 41,2 km auch per ÖPP gebaut werden. Das bedeutet, für 43 Prozent der Strecke betreibt dann ein Privater Autobahnabschnitte, die der Staat neu saniert und verbreitert hat. Sein Geld verdient der PPP-Konzessionär dann möglicherweise durch Nachforderungen an den Staat: Mit dem nahezu unkündbaren 30-Jahres-Vertrag in der Tasche

und bei infolge PPP geschlossenen staatlichen Autobahnmeistereien ist es ein leichtes, zu behaupten, die in staatlicher Regie erweiterten Abschnitte seien baulich unzureichend und müssten, um mit dem vertraglich vereinbartem Aufwand erhalten und betrieben werden zu können, nachgebessert werden.

Weiterführende Beiträge

Pilgram, Tim:, Von Brücken und Autobahnen – das Scheitern von Public-Private-Partnership anhand von zwei Beispielen,

<http://www.gemeingut.org/2013/01/von-bruecken-und-autobahnen-das-scheitern-von-public-private-partnership-anhand-von-zwei-beispielen/>

Schumann, Harald: Wem nutzen Public Private Partnerships?; in: Tagesspiegel, Nr. 21570 vom 13. Januar 2011, S. 5; Online abrufbar unter

<http://www.tagesspiegel.de/politik/public-private-partnerships-sabotage-an-der-schuldenbremse/7621732.html>

Simantke, Elisa: Wer nicht hört, muss zahlen; in: Tagesspiegel, Nr. 21570 vom 13. Januar 2011, S. 4; Online abrufbar unter

<http://www.tagesspiegel.de/politik/public-private-partnership-frankfurts-blamage/7621730.html>

Rügemer, Werner: Am 11. Oktober wurde die PPP-Autobahn A1 eröffnet. Ein Interview

<http://www.gemeingut.org/2012/10/am-11-oktober-wurde-die-ppp-autobahn-a1-eroffnet-ein-interview-mit-werner-rueger/>

GiB-Pressemitteilung: A7 in Niedersachsen: Privatisierung um jeden Preis, 14.03.2014,

<http://www.gemeingut.org/2014/03/a7-in-niedersachsen-privatisierung-um-jeden-preis/>

GiB-Artikel: Solidarität mit den Beschäftigten in Seesen, die gegen ÖPP kämpfen!,

<http://www.gemeingut.org/2014/03/solidaritaet-mit-den-beschaeftigten-in-seesen-die-gegen-oep-kaempfen/>

GiB-Pressemitteilung: Autobahnprivatisierung: Bundesregierung versucht, heimlich Fakten zu schaffen, 10.02.2013,

<http://www.gemeingut.org/2013/02/autobahnprivatisierung-bundesregierung-versucht-heimlich-fakten-zu-schaffen/>

NDR: Autobahn 7 muss privat ausgebaut werden“, 2014.03.13,

<http://www.ndr.de/regional/niedersachsen/harz/autobahn957.html>

GiB-Pressemitteilung: Die Minister Bode und Ramsauer privatisieren eine Autobahn per PPP, der Bundesrechnungshof rät dringend ab,

4.12.12, <http://www.gemeingut.org/2012/12/die-minister-bode-und-ramsauer-privatisieren-eine-autobahn-per-ppp-der-bundesrechnungshof-rat-dringend-ab/>

⁹ NDR: Todesfalle Autobahnbaustelle - NDR Markt vom 09.11.2009 20:15 Uhr

Bundesrechnungshof zu Autobahn-PPP

Aus dem Gutachten zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (PPP/ÖPP) im Bundesfernstraßenbau des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 24.09.2013

Die konventionelle Beschaffung wurde grundsätzlich schlecht gerechnet:

1. Das Bundesverkehrsministerium wies in seinen früheren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen selbst darauf hin, dass in der **Zinsstrukturkurve** die erwartete Inflation und Kosten für die Zinssicherung zum Stichtag abgebildet sind. Dennoch berücksichtigte es in den aktuellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen **auf Seiten der konventionellen Variante** Zinsänderungsrisiken in zweistelliger Millionenhöhe. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das Bundesverkehrsministerium mit seinem Vorgehen **Zinsänderungsrisiken doppelt berücksichtige**, da diese bereits in der Zinsstrukturkurve bepreist sind. (Seite 16 Kasten)

2. Das Bundesverkehrsministerium wählte in den vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Diskontierungszeitpunkt den (vermuteten) Beginn des ÖPP-Projektes. **Die Vergabekosten** des ÖPP-Projektes fallen jedoch vor dem Projektbeginn an. In der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konnte das Bundesverkehrsministerium daher **diese Kosten nicht entsprechend ihrer Auszahlung darstellen**. Stattdessen verteilte es sie über die Bauzeit oder berücksichtigte sie zu Beginn des Projektes. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war das Vorgehen des Bundesverkehrsministeriums **methodisch fehlerhaft**. (Seite 17)

3. Bei vielen Projekten waren die in **den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angesetzten Kosten nicht ausreichend dokumentiert**. Kostenansätze konnten im Nachhinein entweder gar nicht mehr oder nur mit erheblichem Aufwand nachvollzogen werden. Damit **erfüllte** das Bundesverkehrsministerium nach Ansicht des

Bundesrechnungshofes **nicht die Dokumentationsvorgaben** des Leitfadens Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten. (Seite 19)

4. Die in den Kostenberechnungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angesetzten **Einheitspreise** konnten nicht immer durch frühere Vergabeergebnisse belegt werden. Die angesetzten Einheitspreise **lagen teilweise erheblich über den früheren Vergabepreisen, wodurch die Kosten der konventionellen Variante deutlich überhöht waren**. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellte das Bundesverkehrsministerium **damit die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante zu positiv dar**. (Seite 20)

5. Bei **verschiedenen** vom Bundesrechnungshof **geprüften Projekten unterschied** sich die **Bauweise, die die Bieter anboten, von der Bauweise**, die das Bundesverkehrsministerium in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung **für die konventionelle Variante** annahm. So planten die Bieter, die Fahrbahn in Beton auszuführen, während die Verwaltung diese in Asphalt bauen wollte. Selbst als die abschließenden Angebote der Bieter vorlagen, untersuchte das Bundesverkehrsministerium nicht, ob diese Bauweise nicht auch für die konventionelle Variante über den Vertragszyklus günstiger wäre. In einem Fall begründete die Verwaltung die Wahl der Bauweise damit, dass bei Annahme einer üblichen Loslänge von rund 5 km die Betonbauweise nicht wirtschaftlich wäre, da die Betonbauweise hohe Kosten für die Baustelleneinrichtung mit sich bringe. Der Ausbauabschnitt betrug für diese Maßnahme 37 km. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass **die Gesamtkosten der konventionellen Variante in diesen Fällen vermutlich niedriger ausgefallen wäre**, hätte man wie in der ÖPP-Variante eine Betonbauweise zugrunde gelegt. **Das Bundesverkehrsministerium stellte damit die Wirtschaftlichkeit der konventionellen Variante zu negativ dar**. (Seite 22)

6. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesverkehrsministerium in den Wirt-

schaftlichkeitsuntersuchungen häufig zu **hohe Erhaltungskosten für die konventionelle Variante ansetzte**. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes führten die für die **konventionelle Variante** angenommenen Erhaltungsstrategien regelmäßig zu **Zustandswerten, die oberhalb der vertraglich geforderten Werte der ÖPP-Variante lagen**.

In verschiedenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstellte das Bundesverkehrsministerium, die Verwaltung würde im Gegensatz zu den Privaten große Erhaltungsmaßnahmen am Ende der Vertragslaufzeit durchführen. Eine kostensparende fahrstreifenbezogene Erhaltungsstrategie – wie sie in der Regel die Privaten planten – wurde für die konventionelle Variante hingegen nicht bei allen Projekten angenommen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes **erhöhte** das Bundesverkehrsministerium damit die **Erhaltungskosten der konventionellen Variante unnötig und stellte die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante zu positiv dar**. (Seite 23)

7. Betriebsdienstkosten

Werden Ausgaben auf Basis der Meisterei berechnet, die bisher die Strecke betreute, so müssen die **Ausgaben auf den sechsstreifigen Ausbauzustand umgerechnet werden. Pauschale Optimierungsprämien, die nicht durch konkrete Planungen hinterlegt sind, sind hingegen nicht zulässig**. (Seite 24)

8. Das Bundesverkehrsministerium legte die Erhaltungszeitpunkte in der Regel auf Basis streckenspezifischer Informationen und der Richtlinie zur Planung von Erhaltungsmaßnahmen (RPE) fest. Die in der RPE dargestellten Erhaltungszyklen basieren auf umfangreichen Erfahrungswerten und stellen damit den Erwartungswert dar. Bei einem Projekt **berücksichtigte das Bundesverkehrsministerium bei der konventionellen Variante das Risiko**, dass Erhaltungsmaßnahmen, die aufgrund streckenspezifischer Informationen und der RPE erst nach dem Ende der Vertragslaufzeit anfallen, außerplanmäßig während der Vertragslaufzeit anfallen.

Der Bundesrechnungshof hielt dieses **Vorgehen**

für unzulässig, da auch bei den Erhaltungszeitpunkten der Erwartungswert anzusetzen sei. Er war der Auffassung, dass das Bundesverkehrsministerium durch sein Vorgehen **bei der konventionellen Variante zu Unrecht Risikokosten in zweistelliger Millionenhöhe berücksichtigte und damit die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante zu positiv darstellte**. (Seite 26)

9. Der Bundesrechnungshof errechnete bei den vier geprüften ÖPP-Projekten mit verkehrabhängiger Vergütung die Erwartungswerte für die Mautzahlungen des Bundes an die Privaten aus den Mautprognosen des Bundes und der Bieter. In der Summe lagen diese **Erwartungswerte um 1,4 Mrd. Euro über den ursprünglichen Mautprognosen** des Bundesverkehrsministeriums. (Seite 33)

10. Bei den vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berechnete **das Bundesverkehrsministerium** die Bau-, Erhaltungs- und Betriebskosten der ÖPP-Variante auf der Basis der erwarteten Kosten der konventionellen Variante. Von diesen Kosten zog es die unterstellten Effizienzvorteile der **ÖPP-Variante** ab. Diese Effizienzvorteile ermittelte es nach eigenen Angaben projektspezifisch in Diskussionen mit seinen Beratern und den Auftragsverwaltungen. **Bei allen geprüften Projekten unterstellte es für Bau, Betrieb und Erhaltung Effizienzvorteile von jeweils 10%**. (Seite 36)

11. Das Bundesverkehrsministerium hat in seinen **bisherigen** Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen **keine Transaktionskosten** (Anwaltskosten etc.) **berücksichtigt, die durch Nachverhandlungen entstehen**. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass sowohl nach wissenschaftlichen als auch nach internationalen Erfahrungen Nachverhandlungen bei ÖPP-Verträgen häufig auftraten und mit erheblichen Transaktionskosten einhergingen. (Seite 38)

12. Bei den geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der 2. Staffel ging das Bundesverkehrsministerium davon aus, dass der Autobahnausbau bei der ÖPP-Variante schneller fertiggestellt werde als bei der konventionellen

Variante. Aufgrund des früheren Nutzeneintritts des Ausbaus sowie geringerer Stau- und Unfallkosten wegen der kürzeren Bauzeit errechnete es einen erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nutzevorteil für die ÖPP-Variante. Das Bundesverkehrsministerium begründete die Annahmen einer schnelleren Fertigstellung und geringeren Bauzeit bei der ÖPP-Variante insbesondere mit vergaberechtlichen Restriktionen bei der konventionellen Realisierung. Aufgrund der hier erforderlichen Fach- und Teillosvergabe, die der Mittelstandsförderung dient, könnten die Streckenabschnitte nur nacheinander und nicht parallel ausgebaut werden. Zudem komme es zu Schnittstellenproblemen.

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Nutzeneffekte, die bei einem konventionellen Autobahnausbau von der Fach- und Teillosvergabe für den Mittelstand ausgehen, berücksichtigte das Bundesverkehrsministerium in seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht.

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass eine solche isolierte Betrachtung einzelner Nutzeneffekte einer Beschaffungsvariante nicht zulässig sei, da sie die Nutzeneffekte der konventionellen Variante (hier die Mittelstandsförderung durch die Fach- und Teillosvergabe) ausblende. (Seite 44)

13. Bei einem geprüften ÖPP-Projekt lag das **Baurecht** für den auszubauenden Autobahnabschnitt vor der Entscheidung über die Einleitung des Vergabeverfahrens vor. Bei diesem Projekt berücksichtigte das Bundesverkehrsministerium den gesamtwirtschaftlichen Nutzen, der sich aus der früheren Fertigstellung des Ausbaus ergibt, erst in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei unterstellte es einen einheitlichen **Baubeginn für beide Varianten** und ermittelte für die **ÖPP-Variante eine Fertigstellung in 38 Monaten**, für die **konventionelle Variante in 51 Monaten**. Aus der früheren Fertigstellung ergab sich in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein **barwertiger Nutzevorteil der ÖPP-Variante von 13,6 Mio Euro**.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Nutzenvergleich zum Zeitpunkt der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anders ausgefallen wäre. Da das **Vergabeverfahren der ÖPP-Variante 22 Monate dauerte, wäre die konventionelle Variante trotz längerer Bauzeit acht Monate vor der ÖPP-Variante fertiggestellt worden.** (Seite 47)

14. In den Kostenvergleichen seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen **unterstellte** das Bundesverkehrsministerium **regelmäßig identische Bauzeiten der Beschaffungsvarianten**. In den **Nutzenvergleichen ging es hingegen davon aus, dass es bei der konventionellen Variante zu längeren Bauzeiten komme. Dies führte in allen geprüften Fällen zu Nutzevorteilen der ÖPP-Variante.**

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass dieses Vorgehens methodisch nicht zulässig sei und die **ÖPP-Variante einseitig begünstige**. Im Kosten- und Nutzenvergleich müsse einheitlich von einer identischen Bauzeit der Varianten oder von einer längeren Bauzeit der konventionellen Variante ausgegangen werden. (Seite 49)

15. Das Bundesverkehrsministerium ermittelte bei den Projekten der 2. Staffel regelmäßig **qualitative Nutzevorteile für die ÖPP-Variante**. Zuletzt begründete es diese Vorteile im Wesentlichen damit, dass bei der ÖPP-Variante **die finanzielle und zeitliche Planbarkeit verlässlicher und die Erhaltungs- und Betriebsstrategie des Privaten auf Dauerhaftigkeit der Vermögenswerte ausgerichtet sei**.

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass die vom Bundesverkehrsministerium angeführten qualitativen Nutzeneffekte monetarisierbar und **bereits im Kostenvergleich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfasst waren**. Die finanzielle Planbarkeit war bereits durch **Aufschläge für erwartete Kostensteigerungen bei der konventionellen Variante berücksichtigt**. (Seite 51)

Autobahn-PPP-Projekte der 1. Staffel

Land	BAB	Abschnitt	Zeitschiene	Gesamtausgaben lt. Bundeshaushalt 2013
BY	A 8	AS Augsburg West - AD München-Allach 52 km Betrieb & Erhaltung 37 km Ausbau	Vertragsbeginn: 01.05.2007 Verkehrsfreigabe: 09.12.2010	737 Mio. Euro
TH	A 4	Landesgrenze HE/TH - AS Gotha 44 km Betrieb & Erhaltung 25 km Ausbau	Vertragsbeginn: 16.10.2007 Verkehrsfreigabe: 07.09.2010	542 Mio. Euro
NI	A 1	AK Bremer Kreuz - AD Buchholz 65 km Betrieb & Erhaltung 72 km Ausbau	Vertragsbeginn: 04.08.2008 Verkehrsfreigabe: 11.10.2012	1 003 Mio. Euro
BW	A 5	Malsch - AS Offenburg 60 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Vertragsbeginn: 01.04.2009 Fertigstellungstermin: 30.08.2014	985 Mio. Euro

Autobahn-PPP-Projekte der 2. Staffel

Land	BAB	Abschnitt	Zeitschiene	Gesamtausgaben lt. Bundeshaushalt 2013
BY	A 8	Ulm-Elchingen - AS Augsburg West 58 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Vergabestart: 01.05.2007 Zuschlag: 11.04.2011 Vertragsbeginn: 01.06.2011 Fertigstellungstermin: 30.09.2015	1 345 Mio. Euro
TH	A 9	Landesgrenze HE/TH - AS Lederhose 46,5 km Betrieb & Erhaltung 19 km Ausbau	Vergabestart: 18.03.2009 Zuschlag: 04.08.2011 Vertragsbeginn: 01.10.2011 Verkehrsfreigabe: 30.11.2014	407 Mio. Euro
SH/HH	A 7	AD Bordschholm - AD Hamburg/Nordwest 65 km Betrieb & Erhaltung 65 km Ausbau	Vergabestart: 14.11.2011 Zuschlag: -	1 300 Mio. Euro
BY	A 94	Pastetten – Heldenstein 77 km Betrieb & Erhaltung 33 km Neubau	Vergabestart: 02.08.2013	noch keine Mittel veranschlagt
BW	A 6	AS Wiesloch-Rauenberg - AK Weinsberg	Vergabestart: in 2013 geplant	1 040 Mio. Euro
NI	A 7	AD Salzgitter - AD Drammetal	Vergabestart: in 2013 geplant	698 Mio. Euro
HE	A 44	AS Diemelstadt - AD Kassel Süd		332 Mio. Euro
RP	A 61	Lgr. RP/BW - Worms		520 Mio. Euro
NRW	A 1	Münster-N - AK Lotte/Osnabrück und A 30 AS Rheine - AK Lotte/Osnabrück		1 130 Mio. Euro

Auszüge aus der Ausschreibung zu A7 Salzgitter-Drammetal vom 8.4.2014

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:123291-2014:TEXT:DE:HTML>

Kurze Beschreibung des Auftrags oder Beschaffungsvorhabens

Planung (teilweise), Grunderwerb (teilweise), Ausbau (teilweise), Erhaltung und Betrieb der Bundesautobahn (BAB) A 7 sollen im Abschnitt zwischen dem Autobahndreieck (AD) Salzgitter (A 7/A 39) und der Anschlussstelle (AS) Göttingen im Rahmen eines ÖPP-Projekts als Bauauftrag im Wege eines strukturierten Verhandlungsverfahrens vergeben werden.

Die Vertragsstrecke soll auf ca. 29,2 km sechsstreifig ausgebaut werden. Die Erhaltung und der Betrieb ist auf der gesamten Vertragsstrecke von ca. 71,6 km zu erbringen. Ausbau, Erhaltung und Betrieb haben unter Aufrechterhaltung des Verkehrs zu erfolgen.

Die Vertragsdauer beträgt voraussichtlich 30 Jahre. Für die während des Vertragszeitraumes zu erbringenden Leistungen erhält der Auftragnehmer eine Vergütung aus anteiligen Abschlagzahlungen sowie ein ratenweise zu zahlendes Verfügbarkeitsentgelt.

Nähere Angaben können dem Informationsmemorandum entnommen werden, das kostenfrei bei der unter Punkt I.1 genannten Anschrift schriftlich (per Brief oder vorab per E-Mail mit unverzüglicher Übersendung per Briefsendung) unter Angabe des Kennwortes „Verfügbarkeitsmodell BAB A 7 AD Salzgitter – AS Göttingen“ in deutscher Sprache angefordert werden kann. Die Versendung des Informationsmemorandums erfolgt ab dem 16.4.2014. Eine englische Übersetzung (ohne Anlagen) wird auf Anforderung nachgeschickt. Allein die deutsche Fassung des Informationsmemorandums ist verbindlich.

Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit

Angaben und Formalitäten, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Auflagen zu überprüfen:

- (1) Angaben des Bewerbers zum **Umsatz** in den letzten 3 Geschäftsjahren, der mit Bauleistungen und den sonstigen zu vergebenen Leistungen (außer Finanzierung) erzielt worden ist; Nachweis des Umsatzes pro Geschäftsjahr in allen relevanten Leistungsbereichen
- (2) Vorlage der **Jahresabschlüsse** des Bewerbers nach Maßgabe der Vorgaben des Informationsmemorandums
- (3) Bankauskunft über Art und Dauer der Geschäftsbeziehung, Unregelmäßigkeiten im Geschäfts- und Zahlungsverhalten, Bonität, **Kreditwürdigkeit** und Empfehlung zum Eingehen einer Geschäftsbeziehung des Bewerbers
- (4) Ggf. Patronatserklärung oder Nachweis eines Gewinnabführungs- oder Beherrschungsvertrag, wenn Bewerber sich unter (1) bis (3) auf die wirtschaftlich-finanzielle Leistungsfähigkeit des Patronatsgebers oder beherrschenden Unternehmens beruft
- (5) Erklärung der unter III.2.1) genannten Unternehmen über das Nichtvorliegen der **Ausschlussgründe** in § 6 EG Abs. 3 Nr. 2 lit. e)-i) VOB/A
- (6) Vorlage vorläufiger Finanzierungsbereitschaftserklärung (**letter of intent**) der **finanzierenden Banken** bzw. externen Kapitalgeber, die die Bereitstellung der Bauzwischenfinanzierung sowie der langfristigen privaten Finanzierung umfasst
- (7) Nachweis über die Beauftragung eines **Finanzberaters** bzw. der zuständigen Finanzierungsabteilung
- (8) **Referenzliste** des beauftragten Finanzberaters/der zuständigen Finanzierungsabteilung oder eines externen Kapitalgebers mit Referenzprojekten.
Möglicherweise geforderte Mindeststandards: Zu (1) Umsatz mindestens 100 000 000 EUR pro Geschäftsjahr.

Zu (8) Referenzliste mit mindestens 3 Referenzprojekten.

Unterstützt durch:

NETZWERK
der politische Förderfonds

