



Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur • 11030 Berlin

Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Bettina Hagedorn MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Norbert Barthle, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister für Verkehr
und digitale Infrastruktur

HAUSANSCHRIFT
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

POSTANSCHRIFT
11030 Berlin

TEL +49 (0)30 18-300-2100
FAX +49 (0)30 18-300-2119

psts-ba@bmvi.bund.de
www.bmvi.de

Betreff: „Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau“

Bezug: Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus der
10. Sitzung am 05.12.2014 (TOP 6)
Aktenzeichen: Z 21 132.1/6.2
Datum: Berlin, 18. DEZ. 2015
Seite 1 von 1

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner 10. Sitzung vom 05.12.2014 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) aufgefordert, einen Bericht unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes (BRH) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) bis zum 31.12.2015 vorzulegen.

In diesem Bericht sollen die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der Bewertung, aber auch Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der ÖPP-Modelle als Beschaffungsvariante herausgearbeitet werden.

Beigefügten Bericht übersende ich Ihnen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Frühere Dissense mit dem BRH konnten bis auf zwei Punkte ausgeräumt werden (Zinsänderungsrisiken sowie der Umgang mit monetären und nicht monetären Nutzungswirkungen).

35 Mehrstücke sind beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen



Bericht
des Bundesministeriums für Verkehr
und digitale Infrastruktur
zu den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Vorbemerkung | 4 |
| 1.1 | Berichtsgrundlage | 4 |
| 1.2 | Ziele des Berichtes | 4 |
| 2 | Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen | 5 |
| 3 | Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau | 6 |
| 3.1 | Kostenvergleich | 7 |
| 3.1.1 | Abbildung der Beschaffungswirklichkeit | 7 |
| 3.1.2 | Finanzierungskosten | 7 |
| 3.1.2.1 | Diskontierungszins | 8 |
| 3.1.2.2 | Zinsänderungsrisiko | 9 |
| 3.1.3 | Erhaltungszyklen, Restwerte der Beschaffungsvarianten | 11 |
| 3.1.4 | Projektspezifische Risiken | 12 |
| 3.1.5 | Betreibervergütung | 12 |
| 3.1.6 | Behandlung gewinnabhängiger Steuern | 13 |
| 3.2 | Nutzenvergleich | 14 |
| 3.2.1 | Monetäre und nicht monetäre Nutzeneffekte | 14 |
| 3.2.2 | Terminsicherheit und Verfügbarkeit | 16 |
| 4 | Anreize und Fehlanreize | 17 |
| 5 | Erfahrungen | 19 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.1 | Die laufende Berichterstattung | 19 |
| 5.2 | Analysen und Auswertungen | 20 |
| 5.2.1 | Wesentliche Erkenntnisse aus der technischen Berichterstattung | 20 |
| 5.2.1.1 | Terminsicherheit | 20 |
| 5.2.1.2 | Hohe Qualität der Leistungserbringung | 21 |
| 5.2.2 | Wesentliche Erkenntnisse aus der finanziellen Berichterstattung | 21 |
| 5.2.2.1 | Verteilung der Kosten | 21 |
| 5.2.2.2 | Kostentreue | 23 |
| 5.3 | Qualität und Innovationen | 24 |
| 5.4 | Impulse für die Verwaltung | 24 |
| 6 | Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der ÖPP-Modelle | 25 |
| 6.1 | Evaluierung Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | 25 |
| 6.2 | Modellstrukturen | 25 |
| 6.2.1 | Untersuchung zum Staatsgarantiemodell nach dänischem Vorbild | 26 |
| 6.2.2 | Studie zur alternativen Geschäfts- und Finanzierungsmodellen | 26 |
| 6.3 | Vergabeverfahren | 27 |
| 6.4 | Transparenz und Akzeptanz von ÖPP | 27 |
| 7 | Fazit | 29 |

1 Vorbemerkung

1.1 Berichtsgrundlage

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hat am 5. Dezember 2014 die Berichte des Bundesrechnungshofes (BRH)¹ und des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)² zur Kenntnis genommen und folgenden Beschluss gefasst:

"Angesichts des äußerst komplexen Beratungsgegenstandes und der großen Differenzen zwischen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesrechnungshof in der Bewertung von ÖPP im Bundesfernstraßenbau erbittet der Rechnungsprüfungsausschuss vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen weiteren Bericht bis zum 31. Dezember 2015. In diesem Bericht soll das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der Bewertung, aber auch Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der ÖPP-Modelle als Beschaffungsvariante herausarbeiten."

1.2 Ziele des Berichtes

Mit dem vorliegenden Bericht legt das BMVI unter Beteiligung des BRH Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Positionen in Bezug auf sachgerechte und aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau dar. Bei der Abfassung des Berichtes ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass lt. obigem RPA-Beschluss der Beratungsgegenstand als äußerst komplex empfunden wurde. In diesem Bericht soll auch die reine Wiederholung der mit den Vorlagen beider Seiten (vgl. Fußnoten 1 und 2) bereits ausführlich dargelegten Argumente vermieden werden.

Daneben sollen auf Basis der Erfahrungen bei der Durchführung der bisherigen Projekte Vorschläge für die Weiterentwicklung von ÖPP im Bundesfernstraßenbau erarbeitet werden. Dazu hat das BMVI die in Zusammenarbeit mit den Auftragsverwaltungen der Länder erstellten Berichte zu den laufenden ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau ausgewertet. Die im Hinblick auf größere Akzeptanz

¹ HHA-Drs. 0822.
² A-Drs. 074.

von ÖPP vielfach erhobene Forderung nach mehr Transparenz soll in diesem Zusammenhang ebenfalls erörtert werden.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wurde an der Erstellung des Berichtes beteiligt.

2 Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das BMVI und der BRH stimmen darin überein, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ein zentrales Prinzip für staatliches Handeln ist. Er ist bei allen Maßnahmen zu beachten, die sich auf die Einnahmen oder Ausgaben öffentlicher Haushalte unmittelbar oder mittelbar auswirken können.

Das BMVI und der BRH sind sich darüber hinaus einig, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen systematisch durchgeführte Untersuchungen zur Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Einsatzes von öffentlichen Mitteln für eine finanzwirksame Maßnahme sind. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten alle für die Beschreibung sowohl der Entscheidungssituation als auch der Handlungsoptionen relevanten Informationen nutzen und bewerten, um einen Entscheidungsvorschlag zu ermöglichen. Sie müssen alle für eine objektive und transparente Entscheidungsfindung notwendigen Untersuchungsschritte enthalten. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Ziel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen muss es sein, dass staatliche Aufgaben so wirtschaftlich wie möglich wahrgenommen werden können. Neben monetären sind – soweit erforderlich – auch nicht monetäre Faktoren zu berücksichtigen.

Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind neben den Vorgaben des § 7 BHO folgende Vorschriften und Hinweise zu beachten:

- Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV BHO),
- BMF Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ und vom BMF eingeführter Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (FMK Leitfaden) unter Berücksichtigung der hierzu vom BMF erlassenen Hinweise. Dem BMVI und dem BRH ist bewusst, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich unter Unsicherheit erstellt werden. Zur Herleitung der Prognosen sind begründete Annahmen zu treffen, die nicht vollständig objektivierbar sind. Dabei können nur alle zu diesem Zeitpunkt zur

Verfügung stehenden Informationen berücksichtigt werden. Wenn die in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemachten Prognosen oder Annahmen nicht eintreten, bedeutet dies nicht, dass sie nicht mit der gebotenen Sorgfalt und nach allen geltenden Vorgaben und Empfehlungen erstellt wurde. Ziel einer retrospektiven Betrachtung kann es nur sein, die Grundlagen für künftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu verbessern.

Das BMVI und der BRH sind außerdem übereinstimmend der Auffassung, dass ein Vergleich einzelner Kostenbestandteile (z. B. der Finanzierungskosten) eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen kann. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit einer Beschaffungsvariante können nur projektspezifisch unter Berücksichtigung aller wesentlichen Aspekte getroffen werden. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP im Bundesfernstraßenbau herrscht weiterhin Einvernehmen darüber, dass:

- auf Grund der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Maßnahmen eine Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzenaspekte angezeigt ist und
- durch eine sachgerechte Risikobetrachtung in der WU die unterschiedlichen Risikoprofile der betrachteten Beschaffungsvarianten herauszuarbeiten und aus Sicht des Auftraggebers zu bewerten sind.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau

Das ÖPP-Vergabeverfahren für das erste ÖPP-Projekt auf Bundesautobahnen startete im Frühjahr 2005; die ersten ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau nach dem Mautweiterleitungsmodell wurden im Jahr 2007 begonnen. Ab dem Jahr 2009 wurden erste Verfügbarkeitsmodelle zur Ausschreibung gebracht. Die Projektlaufzeit beträgt in der Regel 30 Jahre.

Das BMVI hat bei allen ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau vor der Vergabe Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt. In diesen hat es der konventionellen Variante [(Public Sector Comparator (PSC))] die ÖPP-Variante gegenüber gestellt und deren jeweiligen Kosten und ab 2010 auch deren Nutzen miteinander verglichen.

3.1 Kostenvergleich

Die andauernde und in der öffentlichen Wahrnehmung teilweise verkürzt wiedergegebene Diskussion hat zu dem Eindruck geführt, die Meinungsunterschiede zwischen BRH und BMVI betreffen nahezu alle Aspekte des Kostenvergleichs. Dieser Eindruck ist falsch. Vielmehr sind wesentliche Aspekte unstrittig.

3.1.1 Abbildung der Beschaffungswirklichkeit

Der FMK-Leitfaden fordert, dass der PSC die objektive Beschaffungswirklichkeit abbildet. Basis hierfür ist eine einheitliche Leistungsbeschreibung für den PSC und die ÖPP-Variante. Der PSC sollte im Falle einer Entscheidung gegen ÖPP tatsächlich auch umgesetzt werden können.

Dabei ist zu beachten, dass als ÖPP realisierte Maßnahmen im Bereich der Bundesfernstraßen deutlich größer sind als konventionell realisierte Maßnahmen. Außerdem wird bei der konventionellen Beschaffung zumeist nicht der Lebenszyklus einer Straße betrachtet. Dies führt dazu, dass der PSC projektspezifisch hergeleitet werden muss. Es muss somit ein zwar hypothetischer, aber dennoch realistischer PSC ermittelt werden.

Einigkeit besteht zwischen BMVI und BRH darin, dass als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit von ÖPP ein bedarfsgerechter und sparsamer, aber auch vollständiger und umsetzbarer PSC zu erarbeiten ist. Gleichwohl sind BMVI und BRH teilweise unterschiedlicher Auffassung darüber, in welchem Umfang eine optimierte Beschaffungswirklichkeit im PSC abgebildet werden sollte. Auf diesen unterschiedlichen Grad an Idealisierung bei der PSC-Erstellung ist im Folgenden verschiedentlich zurückzukommen (siehe 3.1.2.2 Zinsänderungsrisiken oder 3.2.2 Termine und Verfügbarkeit)

3.1.2 Finanzierungskosten

Ein isolierter Vergleich einzelner Kostenbestandteile kann keinen Rückschluss über die Wirtschaftlichkeit einer Beschaffungsvariante liefern. Er vermag dies umso weniger im Hinblick auf die Finanzierung, als die öffentliche Finanzierung hypothetisch abgebildet werden muss und die private Finanzierung bei ÖPP zusätzliche wichtige Funktionen erfüllt.

Die private Finanzierung bei ÖPP im Bundesfernstraßenbau ist eine Projektfinanzierung, d. h. die Rückführung des eingesetzten Kapitals (Zins + Tilgung) erfolgt grundsätzlich ausschließlich aus den durch das Projekt generierten Rückflüssen (Betreibervergütung). Die Finanzierungsbedingungen der Privaten sind ungünstiger als die staatlichen. D. h. der Private muss das Projekt zu höheren Kosten finanzieren als es die öffentliche Hand könnte. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass auf eine private Finanzierung mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit vollständig zu verzichten ist. BMVI und BRH sind sich darin einig, dass mit einer angemessenen Anschubfinanzierung die Finanzierungskosten des Privaten gesenkt und damit die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Umsetzung verbessert werden kann, ohne die Anreiz- und Risikotragungsfunktion der privaten Finanzierung zu beeinträchtigen.

Für die WU lassen sich nach Ansicht des BMVI allein aus den Finanzierungskosten des Privaten keine belastbaren Schlüsse ziehen, weil

- für die Beurteilung der Nutzen und Kosten auch andere Aspekte eine Rolle spielen,
- der Staat tatsächlich nicht projektspezifisch finanziert und
- die private Finanzierung deshalb entgegen der öffentlichen Finanzierung über die reine Liquiditätsbereitstellung im Projekt weitere wirtschaftlich bedeutsame Effekte entfalten kann. Bei ÖPP dient sie der Schaffung von Effizianzanreizen und der wirksamen Risikoübertragung und Kontrolle.

Bei der Betrachtung der Finanzierungskosten des Bundes ist zu beachten, dass dieser grundsätzlich nicht einzelne Projekte finanziert. Seine Finanzierungsstrategie zielt vielmehr darauf ab, den Mittelbedarf des Gesamthaushaltes zu decken. Für die langfristige Prognose seiner Finanzierungskosten existiert bislang kein zuverlässiges Verfahren. Deshalb ist deren Abbildung in der WU mit speziellen Schwierigkeiten verbunden.

3.1.2.1 Diskontierungszins

BMVI und BRH sind sich darüber einig, dass die unterschiedlichen Zahlungsströme der ÖPP-Variante und des PSC mit Hilfe der Kapitalwertmethode vergleichbar gemacht werden müssen. Dabei werden die einzelnen Zahlungen mit Hilfe des Diskontierungszinssatzes auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst. BMVI und BRH stimmen darin überein, dass dem Diskontierungszins in einer

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwei zentrale Aufgaben zukommen:

1. Der Diskontierungszins soll Varianten mit unterschiedlichen zeitlichen Zahlungsströmen miteinander vergleichbar machen.
2. Der Diskontierungszins soll die Finanzierungskosten des Bundes darstellen.

Sie stimmen weiterhin darin überein, dass der Diskontierungszins aus den Finanzierungskosten des Bundes abzuleiten ist. Problematisch ist, wie bereits in Nummer 3.1.2 dargelegt, dass es derzeit kein Verfahren gibt, die langfristigen Finanzierungskosten des Bundes über die Vertragslaufzeit verlässlich zu prognostizieren. BMVI und BRH sind daher der Auffassung, dass für die Herleitung der Finanzierungskosten Annahmen getroffen werden müssen. Beide gehen in ihren Berechnungen von einer hypothetischen Projektfinanzierung aus. Sie nehmen weiterhin an, dass der Bund ein Projekt über die Vertragslaufzeit zu festen Zinssätzen am Markt finanziert.

Das BMVI hatte bisher die Verwendung einer durchschnittlichen Zinsstrukturkurve neben der Stichtagszinsstrukturkurve vorgeschlagen. Es wollte damit vermeiden, dass die täglichen Schwankungen der Zinsstrukturkurve Einfluss auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben. Dadurch sollte der mit dem Vergabeverfahren parallel laufende Entscheidungsprozess über die Beschaffungsvariantenauswahl stabilisiert werden.

Das BMVI wird nunmehr künftig die Stichtags-Zinsstrukturkurve zur Diskontierung im Basisfall der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen heranziehen, so dass dieser Dissens künftig nicht mehr von Belang ist.

3.1.2.2 Zinsänderungsrisiko

Das BMVI und der BRH sind sich darüber einig, dass die Annahme einer hypothetischen Projektfinanzierung mit einer Zinsbindung über die gesamte Projektlaufzeit nicht der Finanzierungswirklichkeit des Bundes entspricht. Tatsächlich begibt der Bund Bundeswertpapiere mit unterschiedlichen Laufzeiten, bei denen sich die Zinsen z. B. bei kurzfristigen Bundeswertpapieren auch kurzfristig ändern können. Unterschiedliche Auffassungen bestehen dahingehend, ob in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Verwendung der Zinsstrukturkurve auch ein Zinsänderungsrisiko berücksichtigt werden kann:

Auffassung des BRH:

Der BRH weist darauf hin, dass man bei der Zinsstrukturkurve bewusst davon ausgeht, dass der Bund – wie der Private – das Projekt vor dessen Beginn über die gesamte Laufzeit fest durchfinanziert. Gerade diese Annahme schafft eine hohe Vergleichbarkeit der beiden Varianten.

Mit der Zinsbindung steigen die Zinsen der Bundeswertpapiere mit deren Laufzeit an. Anleger berücksichtigen damit u. a. die erwartete Änderung der Zinsen. Ein zusätzliches Zinsänderungsrisiko kann daher nicht berücksichtigt werden. Diese Auffassung wird durch eine gutachterliche Stellungnahme der TU Berlin gestützt.³

Der BRH bleibt bei seiner Auffassung, dass Risiken grundsätzlich nicht über den Zinssatz abzubilden sind. Da jedoch die Zinsänderungsrisiken nicht extrahiert werden können, ist eine sinnvolle „Bereinigung“ der Zinsstrukturkurve, als bester Schätzer für die Finanzierungskosten des Bundes, nicht möglich.

BMF teilt die Auffassung des BRH.

Auffassung des BMVI:

Nach Auffassung des BMVI kann ein Auseinanderfallen von unterstellter Finanzierungshypothese und tatsächlicher Finanzierungswirklichkeit vor allem in extremen Zinssituationen die separate Berücksichtigung von Zinsänderungsrisiken rechtfertigen, um durch Risiko- bzw. -abschläge den Erwartungswert für die Finanzierungskosten des Bundes abbilden zu können. In Zinssituationen, in denen Zinsänderungen gegenüber der unterstellten hypothetischen Finanzierung nach oben wie nach unten als gleich wahrscheinlich angesehen werden, kann hingegen auf einen separaten Ansatz verzichtet werden.

Die durch die Abbildung einer hypothetischen Projektfinanzierung bezweckte höhere Vergleichbarkeit, die der BRH in den Vordergrund rückt, geht indessen zu Lasten der Abbildung der objektiven Beschaffungs- bzw. Finanzierungswirklichkeit: Im Rahmen der privaten Finanzierung werden in der ÖPP-Variante Zinsänderungsrisiken an den Privaten übertragen, so dass die Risikoposition des Bundes sich in den Beschaffungsalternativen

³ vgl. Beckers, T. (2013): Stellungnahme zur Berücksichtigung von Zinsänderungsrisiko und zur Diskontierung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Vorhaben.

unterscheidet. Dieser Unterschied lässt sich nicht über die Diskontierung abbilden, da diese einheitlich auf beide Varianten angewendet wird.

Auch der BRH vertrat insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung systematischer Risiken bislang die Auffassung, dass Risiken nicht im Diskontierungszinssatz abgebildet werden sollten, sondern in der WU als Zu- bzw. Abschläge bei den Zahlungsströmen zu berücksichtigen seien⁴.

Der Dissens zur Behandlung der Zinsänderungsrisiken auf Grund unterschiedlicher Bewertung der Beschaffungswirklichkeit besteht fort. Aus Sicht des BMVI bietet das Gutachten zu Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (siehe Kapitel 6.1) die Perspektive einer Klärung.

3.1.3 Erhaltungszyklen, Restwerte der Beschaffungsvarianten

Bei den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau gilt das Prinzip „Renovierung bei Einzug“. Zum Ende der Projektlaufzeit werden für den Vertragsgegenstand Zustandswerte vorgegeben, die einzuhalten sind. Für die ÖPP-Variante wird dies vertraglich gesichert. Für die PSC-Variante wird im Kostenvergleich nach den geltenden Regelwerken ein Erhaltungsprofil erstellt, das die Einhaltung derselben Zustandswerte zum Ende des Betrachtungszeitraumes sicherstellen soll. Damit sind die Restwerte der beiden Varianten als gleich anzusehen, so dass eine spezifische Berücksichtigung in der WU unterbleiben kann. Das BMVI und der BRH sind sich auch darüber einig, dass es derzeit kein hinreichend gesichertes Verfahren gibt, um den Restwert einer Straße am Ende der Vertragslaufzeit zu bestimmen.

⁴ Vgl. Thesenpapier des BRH zur zeitlichen Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Fachtagung am 2. Juli 2009 in Berlin.

3.1.4 Projektspezifische Risiken

Das BMVI und der BRH sind sich darüber einig, dass in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – wie vom BMF vorgegeben – die realistischer Weise zu erwartenden Werte für Ein- und Auszahlungen (Erwartungswerte) anzusetzen sind.

Unterschiede zwischen BMVI und BRH bestehen lediglich bezüglich der Definition des Begriffs Risiko.

Das BMVI geht davon aus, dass Risiken ermittelt werden müssen, um den Erwartungswert zu bilden. Der BRH benutzt hierfür nicht den Begriff des Risikos, sondern bezeichnet dies als Aufschlag zur Ermittlung des Erwartungswertes. Zum Umgang mit den projektspezifischen Risiken im Rahmen der ÖPP-Projekte – insbesondere über das praktizierte Verfahren der Risikobewertung und Risikoverteilung – besteht grundsätzlich Einvernehmen zwischen BRH und BMVI. Beide halten jedoch eine Verbesserung der Datengrundlage für notwendig. Dazu könnten Auswertungen aus dem IT-gestützten Controllingsystem für den Bundesfernstraßenbau genutzt werden. Hierfür wäre jedoch die zweite Stufe des Controllingsystems für den Bundesfernstraßenbau einzuführen, da dann – neben der bereits in Betrieb gegangenen ersten Stufe des Controllingsystems bis zur Zuschlagserteilung – auch die Phase der Bauabwicklung bis zum Ablauf der Frist für die Geltendmachung von Mängelansprüchen erfasst wäre und damit eine breitere Datenbasis vorläge.

3.1.5 Betreibervergütung

Bei den ersten fünf ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau erhielten bzw. erhalten die Privaten eine verkehrsmengenabhängige Vergütung. Die Anschubfinanzierung (soweit vereinbart) und die an den Privaten zu zahlende Maut sind für den Bund der Preis des ÖPP-Projektes. Dieser hängt in der WU damit im Wesentlichen von der Prognose der künftigen Mautzahlungen ab.

Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den Mautweiterleitungsmodellen hatte das BMVI deshalb – neben beispielsweise den künftigen Verläufen der relevanten Kostenindizes – auch Verkehr und Mautaufkommen zu prognostizieren, um die an den Konzessionsnehmer zu zahlende Vergütung als die wesentliche Kostenposition der ÖPP-Variante zu ermitteln. Die Bieter hatten zur Kalkulation ihrer Angebote eigenverantwortlich gleiches zu tun.

Dabei vertraten der BRH und das BMVI unterschiedliche Standpunkte.

Das BMVI bestreitet auch weiterhin die seitens des BRH benannten Mehrkosten in Höhe von 1,4 Mrd. € für die verkehrsmengenabhängigen Vergütungen der A-Modelle – auf den Soll-Ist-Vergleich in Kapitel 5.2.2.2 wird verwiesen.

Bei den folgenden ÖPP-Projekten hat das BMVI die Vergütung der Privaten auf das Verfügbarkeitsmodell umgestellt. Beim Verfügbarkeitsmodell erhält der Auftragnehmer ein Verfügbarkeitsentgelt, das sich nach dem Umfang und der Qualität der Verfügbarkeit des jeweiligen Streckenabschnitts richtet. Erreicht der Private die vertraglich vereinbarte Verfügbarkeit, erhält er das festgelegte Entgelt. Wird der Referenzwert unterschritten, mindert sich die Vergütung.

Beim Verfügbarkeitsmodell sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht mehr von den Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar.

Der zwischen BRH und BMVI bestehende Dissens zur Mautprognose ist bei diesem Modell nicht mehr von Bedeutung.

3.1.6 Behandlung gewinnabhängiger Steuern

Der Private erbringt bei einem ÖPP-Projekt Leistungen und trägt Risiken, die in der konventionellen Umsetzung bei der öffentlichen Hand verbleiben. Für die Übernahme dieser zusätzlichen Leistungen erwartet der Private Gewinne, die im Vergleich zur konventionellen Variante zu zusätzlichen gewinnabhängigen Steuern führen können.

Das BMVI und der BRH sind der Auffassung, dass gewinnabhängige Steuern im Kostenvergleich zu berücksichtigen sind, sofern die Höhe der Zahlungen plausibel geschätzt werden kann. Dissens besteht bezüglich der Möglichkeit der validen Schätzung dieser Steuern.

Das BMVI hat bisher in den vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (vWU) zur Modellierung steuerlicher Effekte die Gesellschaftsform GmbH zugrunde gelegt, die nach Auffassung des BRH eine unzutreffende Vereinfachung der tatsächlichen Gesellschaftsstrukturen der GmbH & Co. KG darstellte.

Das BMVI wird gutachterlich einen Vorschlag erarbeiten lassen, wie eine von einer als GmbH modellierten Projektgesellschaft abweichende Rechtsform durch einen adäquaten Sicherheitsabschlag auf die Unternehmenssteuerrückflüsse bei der Erstellung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (aWU) berücksichtigt werden kann.

3.2 Nutzenvergleich

Nach der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ und dem FMK-Leitfaden können in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, neben den monetären Kosten, Nutzenaspekte berücksichtigt werden. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Projekte der 2. Staffel hat das BMVI neben den Kosten der Beschaffungsvarianten auch deren Nutzen betrachtet. Dabei unterschied es zwischen Nutzen, die in Euro bewertet werden können (monetärer Nutzenvergleich) und Nutzen, die sich nicht monetär erfassen lassen (qualitativer Nutzenvergleich).

Bei der ÖPP-Variante kann der Straßen(aus)bau schneller fertig gestellt werden als bei der konventionellen Variante. Ursächlich für die schnellere Fertigstellung der ÖPP-Variante kann nach Ansicht des BMVI und des BRH insbesondere der Verzicht auf die gem. § 97 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) grundsätzlich vorgesehene Fach- und Teillosvergabe sein. Bei der Fach- und Teillosvergabe kann es zu Schnittstellenproblemen kommen. Diese wiegen nach Auffassung des BMVI umso schwerer, da sie zusätzlichen Managementaufwand verursachen und als ein weiterer schwerwiegender Grund für eine frühere Fertigstellung der ÖPP-Variante von den zuständigen Straßenbauverwaltungen regelmäßig personelle Restriktionen angeführt werden.

Aus Sicht des BMVI können mit einer schnelleren Fertigstellung Reisezeitverluste, Stau- und Unfallkosten vermieden und dadurch erhebliche gesamtwirtschaftliche Nutzevorteile erreicht werden. Diesen Nutzen hat das BMVI im monetären Nutzenvergleich dargestellt. Auch der BRH ist der Auffassung, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der schnelleren Fertigstellung bei der ÖPP-Variante berücksichtigt werden könne.

3.2.1 Monetäre und nicht monetäre Nutzeneffekte

BMVI und BRH sind gemeinsam der Auffassung, dass gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte für beide Beschaffungsvarianten zu berücksichtigen sind.

Unterschiedliche Auffassungen vertreten BMVI und BRH hinsichtlich der Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens der losweisen Vergabe.

Nach der Begründung zum Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts soll die Regelung des § 97 Abs. 3 GWB die Nachteile der mittelständischen Wirtschaft

gerade bei der Vergabe großer Aufträge mit einem Volumen, das die Kapazitäten mittelständischer Unternehmen überfordern könnte, ausgleichen. Die grundsätzliche volkswirtschaftliche Bedeutung des Mittelstandes wird auch von der Bundesregierung nicht bestritten.

Auffassung des BRH:

Grundsätzlich sind nach Auffassung des BRH gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte für beide Beschaffungsvarianten vollständig zu quantifizieren. Dem Nutzen der früheren Fertigstellung wären demnach die positiven gesamtwirtschaftlichen Nutzeneffekte, die bei einem konventionellen Autobahnausbau von der Fach- und Teillosvergabe ausgehen (Mittelstandsförderung), gegenüberzustellen.

Der BRH merkt an, dass allein aus der Tatsache, dass schon jetzt ein Großteil der Bauleistungen von mittelständischen Unternehmen erbracht wird, nicht geschlossen werden kann, dass die konventionelle- und die ÖPP-Variante mit Blick auf die Mittelstandsförderung und dem damit verbundenen Nutzen gleichwertig sind. Gerade § 97 Abs. 3 GWB soll sicherstellen, dass mittelständische Unternehmen direkt beauftragt werden und eben nicht nur als Nachunternehmer agieren können.

Er hält den vom BMVI gemachten Vorschlag für unzulässig, die Wirkungen einer gesetzlichen Regelung bei der ÖPP-Variante (Zeitvorteil) im monetä-

Auffassung des BMVI:

Die gesetzliche Regelung des § 97 Abs. 3 GWB sieht mit Bedacht grundsätzlich die Fach- und Teillosvergabe sowie die Möglichkeit vor, davon in begründeten Ausnahmefällen abzuweichen. Das BMVI ist der Auffassung, dass durch die Anwendung einer im Gesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung nicht auf den – behaupteten – Verlust volkswirtschaftlicher Nutzen geschlossen werden kann. Unabhängig davon ist Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht eine Gesetzesfolgenbewertung, sondern die projektspezifische Betrachtung und Bewertung alternativer Umsetzungsvarianten.

Aus Sicht des BMVI ist ein projektspezifischer volkswirtschaftlicher Nutzen der konventionellen Realisierung umso weniger belegt, als der Mittelstand durch die ÖPP-Variante keineswegs ausgeschlossen wird. So sind bei den bisherigen ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau mittelständische Unternehmen als Nachunternehmer beauftragt worden. Mittelständische Unternehmen sind bei einigen

ren Nutzenvergleich zu berücksichtigen, für die konventionelle Variante (Mittelstandsförderung) dagegen im qualitativen Nutzenvergleich. Dies gilt insbesondere, wenn sich monetärer und qualitativer Nutzenvergleich sehr unterschiedlich auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auswirken.⁵

beauftragten ÖPP-Projekten auf Konsortialebene und/oder auf Generalunternehmerebene vertreten, wie zuletzt das ÖPP-Projekt A7 SH/HH zeigt. Aus Sicht des BMVI ist nicht nachvollziehbar, dass – wie vom BRH gefordert – ein monetärer Nutzenvergleich gänzlich unterbleiben müsste, sofern ein bestimmter Effekt (Mittelstandsförderung) nicht monetär bewertbar sei⁶.

Das BMVI hat ein Gutachten „Alternative Geschäfts-/Finanzierungsmodelle im Bundesfernstraßenbereich“ in Auftrag gegeben. In dem Gutachten soll die Rolle und Funktion der Finanzierung aus Sicht des Auftraggebers, aber auch aus Sicht potenzieller Auftragnehmer, wozu mittelständische Unternehmen und andere Marktteilnehmer sowie Eigen- und Fremdkapitalgeber zählen, untersucht werden. Auf Ziffer 6.2.2 des Berichts wird verwiesen.

3.2.2 Termsicherheit und Verfügbarkeit

Termsicherheit und Verfügbarkeit werden im monetären Nutzenvergleich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet. Neben den zeitlich optimierten Abläufen in der Bauphase und der zügigen Baufertigstellung und Verkehrswirksamkeit der Maßnahme, spielt dabei das im Verfügbarkeitsmodell vertraglich vereinbarte Verfügbarkeitsniveau eine zunehmende Rolle. Für den Fertigstellungstermin und

⁵ Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 24. September 2013, S. 11.

⁶ Siehe BWV-Schriftenreihe, Band 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Ziffer 4.5.4: „... sowohl der Ressourcenverbrauch als auch die erzielbaren Vorteile sollten soweit wie möglich monetär dargestellt werden. Nutzwertanalysen sollten immer dann durchgeführt werden, wenn die Handlungsalternativen in ihrem Beitrag zur Erreichung der von der Verwaltung definierten Ziele deutlich voneinander abweichen. Es ist dann wichtig darzustellen, welche Ziele für die Bewertung ausschlaggebend sind und wie der Nutzen die Entscheidung beeinflusst hat. Bei der Zusammenfassung der monetären Bewertung mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse sollten die Zahlungs- und Nutzendaten getrennt ausgewiesen und dann erst in sachgerechter Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden.“

die über die gesamten Vertragslaufzeit zu erwartenden Verkehrseinschränkungen in den beiden zu vergleichenden Beschaffungsvarianten sind daher realistische Prognosen zu Grunde zu legen.

Die Terminalsicherheit in der ÖPP-Umsetzung ist nach den bisherigen Erfahrungen gegeben, die Fertigstellung wurde zumeist sogar vor dem vertraglich vereinbarten Termin erreicht. Der BRH ist der Auffassung, dass mit einer angemessenen Personalausstattung der Straßenbauverwaltung, in der konventionellen Umsetzung Terminalsicherheit und Verfügbarkeit ebenso gut und zuverlässig zu gewährleisten sein müsste, wie in der ÖPP-Variante.

BRH und BMVI sind einig darin, dass eine angemessene Personalausstattung anzustreben ist. Der Einfluss des BMVI auf die Personalausstattung der Straßenbauverwaltung ist im Rahmen der Auftragsverwaltung nicht gegeben. Deshalb werden dem monetären Nutzenvergleich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Verfügbarkeits- und Bauablaufplanungen der zuständigen Straßenbauverwaltung zu Grunde gelegt, die diese auf Basis der realistisch einplanbaren Personalkapazitäten erstellt. Damit wird der Forderung des FMK-Leitfadens Rechnung getragen, die objektive Beschaffungswirklichkeit als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Der dergestalt abgeschätzten konventionellen Umsetzung werden in der ÖPP-Variante die vertraglich fixierten Daten gegenübergestellt.

4 Anreize und Fehlanreize

Nach Auffassung des BRH kann durch den Finanzierungsmechanismus bei ÖPP ein Anreiz entstehen, Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle Realisierung wirtschaftlicher wäre. Dies begründet er wie folgt:

Durch die Kreditgewährung im Rahmen von ÖPP-Projekten können Straßenbauprojekte zu einem Zeitpunkt realisiert werden, zu dem im Haushalt keine ausreichenden Mittel veranschlagt sind. Durch die Vorfinanzierung können Straßenbauprojekte über einen längeren Zeitraum als bei der konventionellen Umsetzung finanziert werden. Auch werden die Zahlungen an den Privaten erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie während der Vertragslaufzeit an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip). Hiervon zu unterscheiden ist die Veranschlagung und Darstellung von ÖPP-Projekten im Bundeshaushalt. Entsprechend

der Empfehlungen des Bund-/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ zur haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Behandlung von ÖPP-Projekten vom 05.09.2007 werden für sämtliche ÖPP-Projekte die geplanten Zahlungen in Jahresscheiben lebenszyklusorientiert über die gesamte Vertragslaufzeit im Haushalt dargestellt. Insoweit werden die haushalterischen Belastungen durch eine Straßenbaumaßnahme beim ÖPP-Projekt transparenter dargestellt, als dies bei konventionellen Maßnahmen der Fall ist.

Dadurch, dass das BMVI ÖPP-Projekte außerhalb der sog. „Länderquote“ (gemeint sind die Bundesmittel, die den Ländern vom Bund quotal zur Verfügung gestellt werden) finanzieren kann, schafft das BMVI nach Ansicht des BRH auch bei den Ländern einen Anreiz, Infrastrukturprojekte als ÖPP umzusetzen, weil sie so über die aus ihrer Länderquote finanzierbaren konventionellen Projekte hinaus Mittel erhalten. Dies könne letztlich dazu führen, dass die Länder die Kosten der konventionellen Variante in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu hoch ansetzen, um die ÖPP-Variante wirtschaftlich erscheinen zu lassen. Gleichwohl befürwortet der BRH, dass das BMVI Projekte mit hervorgehobener gesamtwirtschaftlicher Bedeutung auch außerhalb der Länderquote finanzieren kann.

Nach Einschätzung und Erfahrung des BMVI sind im Sinne eines fairen Wettbewerbs der Beschaffungsvarianten gleichstarke Anreize wünschenswert, um auf Grundlage der verfügbaren Daten und unter Zugrundelegung plausibler Annahmen und Prognosen ergebnisoffen eine ausgewogene Beschaffungsvariantenauswahl treffen zu können. Manipulationsbefürchtungen zu Gunsten von ÖPP erscheinen unbegründet. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist eine klare Priorisierung von Investitionen. ÖPP-Projekte werden ab 2015 ohne Anrechnung auf die sog. „Länderquote“ finanziert. Festzuhalten ist aber, dass insbesondere in der ÖPP-Umsetzung

- durch ein in einem Verfahrensmanagement geregelten, eng zwischen Bund und Land verzahnten Projektablauf
- durch die Vielzahl an weiteren Verfahrensbeteiligten auf der Fachebene (VIFG, externe Berater auf Bundes- und Landesseite sowie ggf. die DEGES)
- durch die prozessbegleitende WU sowie

- durch die hausinterne Prüfung der WU durch den Beauftragten für den Haushalt im Ressort

ein außerordentlich ausgeprägtes Mehraugenprinzip verwirklicht ist, so dass die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns als sichergestellt anzunehmen ist. Ergänzend wurde durch die von Beginn an intensive Prüfung und jahrelange kritische Begleitung durch den BRH die Sicherstellung eines manipulationssicheren Verfahrens zur WU-Erstellung flankiert.

Bei der ÖPP-Umsetzung insbesondere im Bundesfernstraßenbau ist – wie oben beschrieben – eine Reihe von mitwirkenden Stellen beteiligt, die verschiedenen auch gegenläufigen Anreizen unterliegen können. Eine in der Aufbau- und Ablauforganisation verankerte wirksame Kontrolle wirkt etwaigen Fehlanreizen effektiv entgegen.

5 Erfahrungen

5.1 Laufende Berichterstattung

Mit Abschluss der Konzessions- bzw. Projektverträge für die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich entstehen für die Vertragspartner Rechte und Pflichten. Auf Seiten der öffentlichen Hand wird daher mit Vertragsbeginn ein „systematisches Prüfverfahren“ als „Vertragsmanagement der ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich“ eingerichtet mit dem Ziel,

- den vertraglichen Verpflichtungen zuverlässig und auf Dauer nachzukommen,
- die vertraglichen Rechte umfassend wahrzunehmen und
- eine laufende (Erfolgs-)Kontrolle zu gewährleisten.

Hierzu übermitteln die zuständigen Straßenbauverwaltungen der Länder oder in deren Auftrag die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) projektspezifisch Berichtsbeiträge an das BMVI. Die Berichtsbeiträge umfassen Informationen zur technischen und finanziellen Umsetzung der jeweiligen ÖPP-Projekte sowie gegebenenfalls zu besonderen Vorkommnissen und sonstigen Themen. Auf dieser Grundlage und im Auftrag des BMVI erstellt die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) die laufende Berichter-

stattung. Das BMVI hat eine Arbeitsanleitung für die Durchführung des Vertragsmanagements zur Verfügung gestellt.

Ursprünglich wurde im halbjährlichen Rhythmus berichtet. Im Zuge einer Fortschreibung der Arbeitsanleitung für die Durchführung des Vertragsmanagements wurde ab dem Berichtsjahr 2012 auf einen jährlichen Turnus umgestellt. Wesentliche Gründe für die Fortschreibung waren, dass bei der künftigen Berichterstattung die unterschiedlichen Phasen der ÖPP-Projekte stärker berücksichtigt werden sollen (Bauphase bei sechs Projekten bereits abgeschlossen), die unterschiedlichen Vergütungsmechanismen (Mautmodelle der 1. Staffel, Einheitsmaut, Verfügbarkeitsentgelt) Anpassungen im finanziellen Berichtsteil bedingten und die künftigen Berichte im finanziellen Berichtsteil differenzierte Aussagen zu den angefallenen sonstigen Kosten und den unvorhersehbaren Mehrkosten enthalten sollen.

5.2 Analysen und Auswertungen

Das Vertragsmanagement ermöglicht Analysen und Auswertungen zu den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbereich, die sich sowohl auf qualitative als auch quantitative (in der Regel monetäre) Kriterien beziehen. Die Analyse- und Auswertungsergebnisse sind nachfolgend dargestellt.

5.2.1 Wesentliche Erkenntnisse aus der technischen Berichterstattung

5.2.1.1 Terminsicherheit

Die Termintreue ist hoch zu bewerten. Insbesondere angesichts des unterschiedlichen Projektzuschnitts und des damit verbundenen unterschiedlichen Bauvolumens war die Bauzeit bei den vorgenannten sechs ÖPP-Projekten unterschiedlich lang und belief sich auf rund 2,5 Jahre (beim Verfügbarkeitsmodell A 9 mit einer Ausbaustrecke von rd. 19 km) bis auf rund 4 Jahre (zuletzt beim Einheitsmautmodell A 8 Ulm – Augsburg mit einer Ausbaustrecke von rd. 41 km). Bei allen sechs ÖPP-Projekten, bei denen die Bauphase bis Ende Oktober 2015 bereits abgeschlossen ist, wurden die vertraglich vereinbarten Fertigstellungsfristen unterschritten, im Einzelfall sogar um bis zu 2,5 Monate.

5.2.1.2 Hohe Qualität der Leistungserbringung

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bzw. in deren Auftrag die DEGES bewerten die Qualität der von den jeweiligen Betreibern erbrachten Leistungen als gut bis sehr gut.

Auch die Umsetzung des Betriebsdienstes erfolgt bislang bei allen ÖPP-Projekten vertragskonform; bei einem ÖPP-Projekt gab es anfänglich Anlaufschwierigkeiten, die aber schnellstmöglich behoben wurden.

5.2.2 Wesentliche Erkenntnisse aus der finanziellen Berichterstattung

5.2.2.1 Verteilung der Kosten

Im Finanzmanagementsystem (FMS) der VIFG werden von den Straßenbauverwaltungen der Länder oder in deren Auftrag von der DEGES die Zahlungen für die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich auf unterschiedlichen Konten gebucht. Aus dem Konto „Mautweiterleitung (einschließlich Verfügbarkeitsentgelt)“ werden die regelmäßig anfallenden Vergütungsansprüche gebucht, aus dem Konto „Anschubfinanzierung“ die Anschubfinanzierungen bzw. Abschlagszahlungen während der Bauphase und aus dem Konto „Sonstiges“ werden die sonstigen Kosten sowie die unvorhersehbaren Mehr- bzw. Minderkosten gebucht.

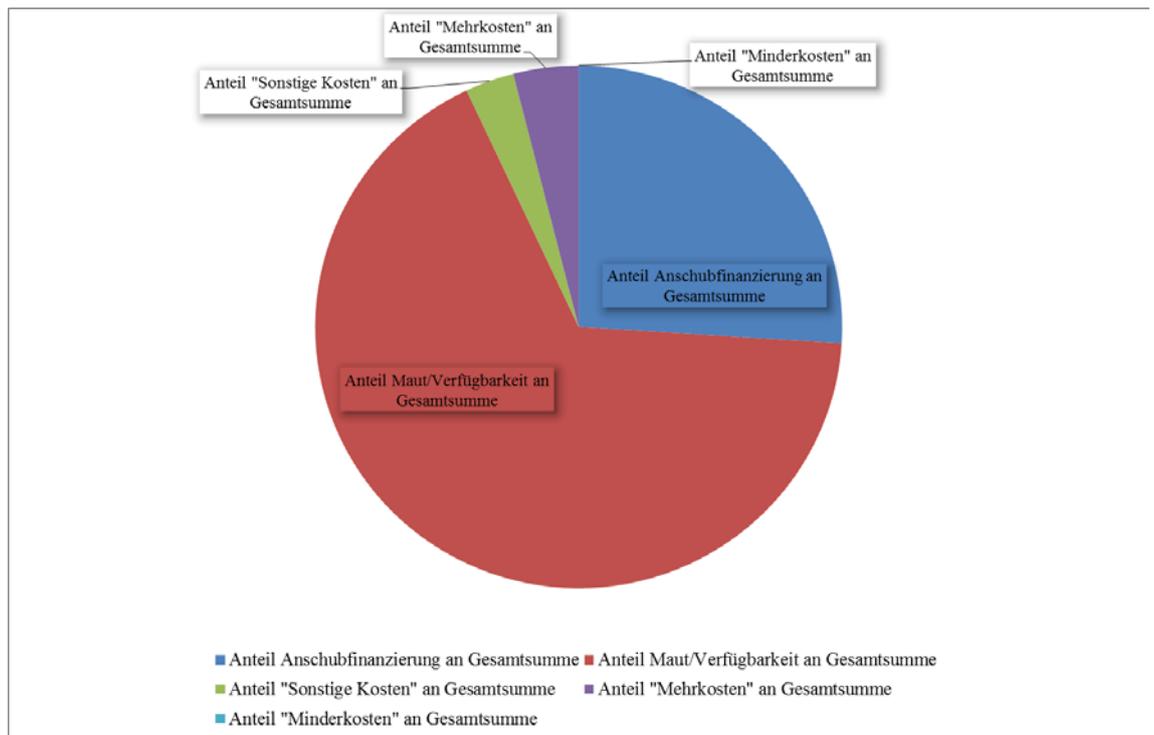
Die nachfolgende Grafik 1 zeigt, wie sich die insgesamt bis 2014 geleisteten Zahlungen auf die drei verschiedenen Konten aufteilen, wobei das Konto „Sonstiges“ in die unterschiedlichen Anteile aufgliedert wurde, nämlich in „Unvorhersehbare Mehrkosten“, „Sonstige Kosten“ und „Minderkosten“.

Unvorhersehbare Mehrkosten sind Mehrkosten des Konzessions- bzw. Auftragnehmers, die sich aus den bis zur letzten Aktualisierung des Angebots für den erfolgreichen Bieter nicht vorhersehbaren Umständen ergeben und die vom Konzessions- bzw. Auftraggeber nach den jeweiligen vertraglichen Regelungen zu tragen sind. Die Sachverhalte, die zu einer Erstattung unvorhersehbarer Mehrkosten führen können, sind vertraglich geregelt.

Sonstige Kosten sind im Sinne einer Negativdefinition sämtliche Kosten, die nicht den Konten „Mautweiterleitung (einschließlich Verfügbarkeitsentgelt)“ und „Anschubfinanzierung“ zugeordnet werden können und die keine unvorhersehbaren Mehrkosten der Konzessions- bzw. Auftragnehmer sind, sondern sonstige Kosten,

die im Zuge der Umsetzung der ÖPP-Projekte auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers anfallen, z. B. Gutachterkosten und Kosten für Prüfaufträge.

Ersparte Aufwendungen können sich bei den Projekten in Form von Minderkosten ergeben. Diese resultieren z. B. aus neueren technischen Lösungen bei der Erstellung einzelner Bauteile und führen ggü. der ursprünglichen Planung zu geringeren Kosten. Im jeweiligen Vertrag sind für solche Fälle Regelungen getroffen worden, um die geringeren Kosten aufzuteilen. Im FMS stellen sich die Minderkosten als negative Zahlungen dar, d. h. es erfolgt eine Zahlung seitens des Konzessions- bzw. Auftragnehmers oder ggf. Dritter an den Konzessions- bzw. Auftraggeber oder diese werden direkt z. B. im Konto „Sonstiges“ mit anderen Zahlungsverpflichtungen verrechnet.



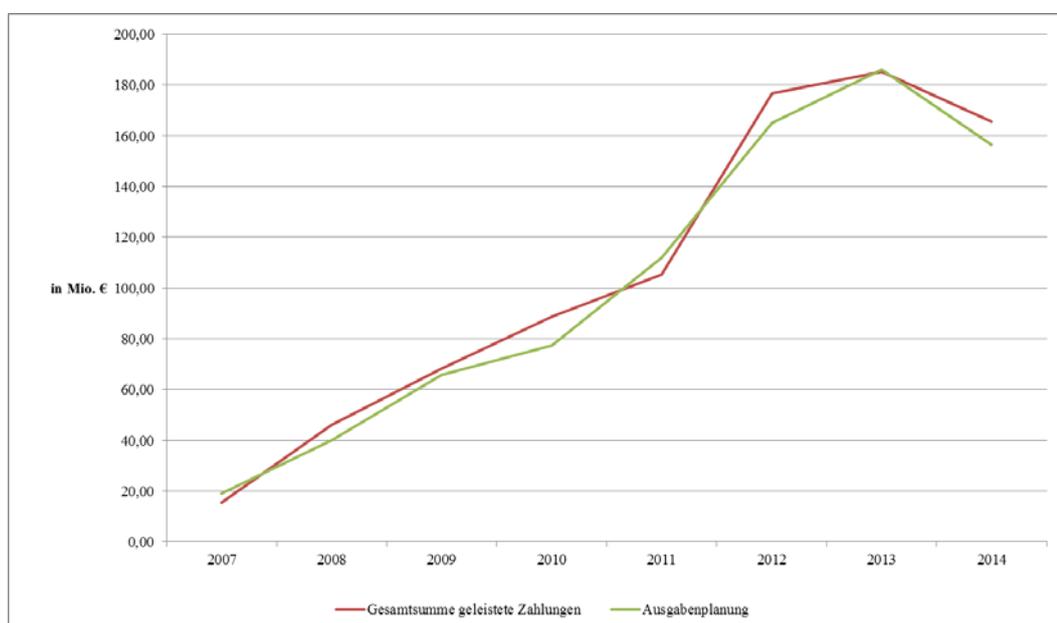
Grafik 1: Aufteilung der tatsächlich geleisteten Gesamtzahlungen bis 2014 auf die FMS-Konten.

Die Analyse zeigt, dass im Rahmen der ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich bis 2014 rund 4,4% unvorhersehbare Mehrkosten bezogen auf alle Zahlungen realisiert wurden.

5.2.2.2 Kostentreue

Für alle finanzwirksamen Vorgänge (insbesondere also Vergütungsansprüche der Betreiber, Auszahlungen von Anschubfinanzierungen bzw. Abschlagszahlungen während der Bauphase) liegen Daten aus dem FMS der VIFG vor, so dass die tatsächlich geleisteten Zahlungen projektspezifisch umfassend erfasst werden. Seit Entstehen der Zahlungsverpflichtungen aus dem ersten ÖPP-Projekt auf Bundesfernstraßen (ÖPP-Projekt A 8 München – Augsburg) im Mai 2007 können die tatsächlichen Zahlungsströme somit nachvollzogen werden. Im Haushaltsjahr 2014 bestanden Zahlungsverpflichtungen für insgesamt sieben ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich.

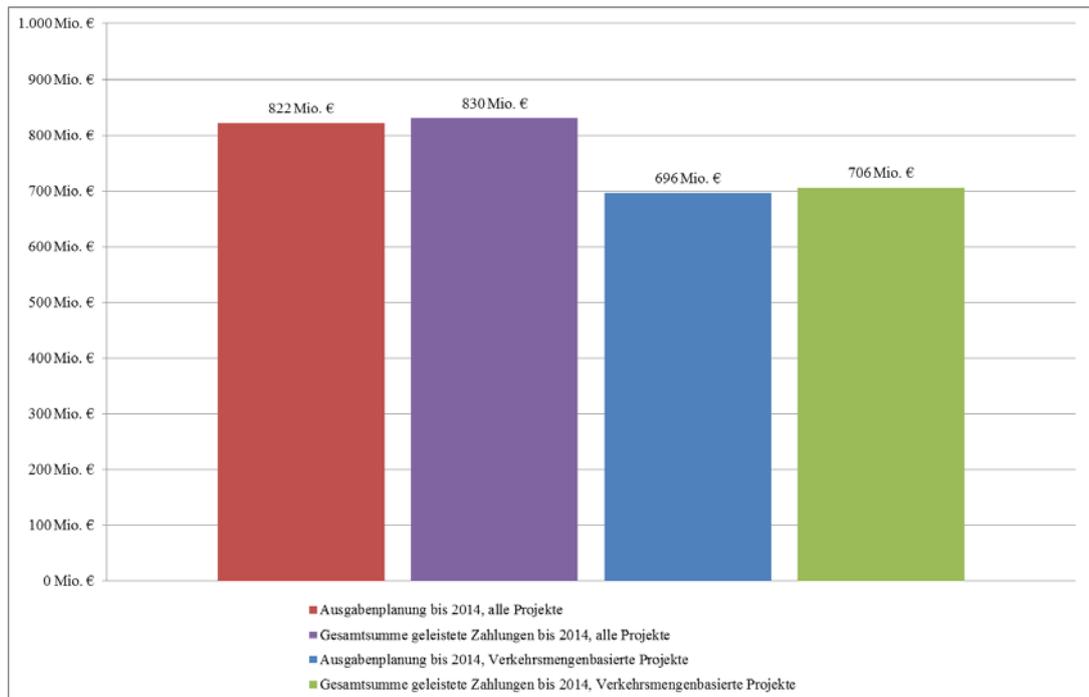
Die tatsächlich geleisteten Zahlungen können mit den Verpflichtungsermächtigungen abgeglichen werden, die im Bundeshaushalt in Kapitel 1209 Titel 823 11 eingestellt sind. Die nachfolgende Grafik 2 zeigt diesen Soll-/Ist-Vergleich für die laufenden ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich bis 2014.



Grafik 2: Soll-/Ist-Vergleich für die laufenden ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich bis 2014

Wie die Grafik 2 zeigt, gab es zwar in einzelnen Jahren Abweichungen zwischen den tatsächlich geleisteten Zahlungen und den Verpflichtungsermächtigungen, was im Wesentlichen mit dem Prognoseelement bei der verkehrsmengenabhängigen Vergütung der A-Modell-Projekte sowie der Einheitsmaut-Projekte zusammenhängt. In der Summe zeigt sich aber, dass die eingegangenen Verpflichtungs-

ermächtigungen bis 2014 nur geringfügig überschritten wurden. Die Ausgaben des Bundes für alle sieben laufenden ÖPP-Projekte (Stand 2014) liegen – trotz des unter Ziffer 5.2.2.1 genannten Anteils der unvorhersehbaren Mehrkosten bezogen auf alle Zahlungen – nämlich mit nur 1,1 % über den dafür nach Maßgabe der jeweiligen aWU eingestellten Verpflichtungsermächtigungen; für die fünf verkehrsmengenabhängigen Projekte beträgt die Abweichung 1,3%.



Grafik 3: Abgleich Verpflichtungsermächtigungen (Ausgabenplanung) mit tatsächlich geleisteten Zahlungen in Summe

5.3 Qualität und Innovationen

Die Qualität der vom Betreiber in den ÖPP-Projekten erbrachten Leistungen wird von Seiten der Straßenbauverwaltung als gut bis sehr gut qualifiziert. Auf Kap. 5.2.1.2 wird verwiesen. Eine systematische, vergleichende Analyse mit dem konventionellen Straßenbau auf Grundlage belastbarer Daten liegt nicht vor.

5.4 Impulse für die Verwaltung

Zwischen BRH und BMVI besteht Einigkeit darin, dass von der Einbeziehung der ÖPP-Beschaffungsalternative wichtige Impulse für die Verwaltung ausgehen können:

- Sie fördert eine intensive Vorbereitung des Projekts und eine intensive und frühzeitige Durchführungsplanung.
- Sie beinhaltet eine Risikobetrachtung.

- Durch die Lebenszyklusbetrachtung richtet sie den Blick auf ein nachhaltiges Bauen und die Folgekosten der Investition.
- Sie hinterfragt überkommene Verhaltensmuster im Beschaffungswesen.
- Sie zeigt auf, dass für eine belastbarere Abbildung des öffentlichen Vergleichsmaßstabes die wesentlichen Daten vergleichbarer konventioneller Beschaffungen einer systematischen und zielgerichteten Auswertung zugänglich gemacht werden sollten.
- Mit dem für die ÖPP-Projekte entwickelten Berichtswesen setzt sie Maßstäbe für die Erfolgskontrolle.

6 Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der ÖPP-Modelle

6.1 Evaluierung Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In Umsetzung des Koalitionsvertrags der Bundesregierung soll die Vorgehensweise zur Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung evaluiert und standardisiert werden. Das BMVI hat deshalb ein Gutachten zur Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP im Bundesfernstraßenbau beauftragt. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Festzuhalten bleibt weiterhin das Ziel, die Datengrundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verbessern. Weitere Impulse sind aus den Empfehlungen der Reformkommission „Bau von Großprojekten“ zu erwarten, die von der Bundesregierung aufgegriffen werden sollen. So ist z. B. bei Großprojekten ein verstärktes Risikomanagement und die obligatorische Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form eines Vergleichs alternativer Beschaffungsvarianten vorgesehen.

6.2 Modellstrukturen

Im Hinblick auf alternative Modellstrukturen laufen derzeit zwei Gutachten im Auftrag des BMVI: Ein Gutachten zur Übertragbarkeit des Staatsgarantiemodells nach dänischem Vorbild und ein Gutachten zu alternativen Finanzierungsmodellen für ÖPP im Bundesfernstraßenbau. Mit den Ergebnissen der beiden Gutachten ist in 2016 zu rechnen.

6.2.1 Untersuchung zum Staatsgarantiemodell nach dänischem Vorbild

Das dänische Staatsgarantiemodell basiert in wirtschaftlicher Hinsicht auf einer Projektgesellschaft in staatlicher Hand zur Realisierung und zum Betrieb eines Infrastrukturvorhabens. Der dem Staatsgarantiemodell zugrundeliegende Finanzierungsmechanismus soll hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die privatwirtschaftliche Tragfähigkeit und die (Gesamt-) Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens näher untersucht werden. Ferner soll optional in einem zweiten Schritt der rechtliche Rahmen bestimmt werden, der für eine Umsetzung eines Staatsgarantiemodells in Deutschland erforderlich wäre.

6.2.2 Studie zur alternativen Geschäfts- und Finanzierungsmodellen

Das Gutachten zu alternativen Finanzierungsmodellen wurde in Umsetzung des Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013 (dort S. 29) in Auftrag gegeben, der die mittelstandsfreundliche Ausgestaltung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften explizit zum Ziel macht. Im Rahmen des Gutachtens soll der Auftragnehmer untersuchen, welche Ausgestaltungsmöglichkeiten der Finanzierung es grundsätzlich gibt (z.B. Projektfinanzierung, Forfaitierung, Finanzierung über Banken, über Anleihen (public oder private placement), genossenschaftliche Ausgestaltung, getrennte Ausschreibungen von Bau, Betrieb, Erhaltung, Planung und Management einerseits und Finanzierung andererseits). Des Weiteren soll die Rolle, Funktion und Wirkungsweise der jeweiligen Finanzierungsmodelle – ggf. auf Basis überschlägiger Berechnungen – analysiert und bewertet werden. Schließlich ist zu prüfen, ob und bejahendenfalls welche Formen in ÖPP im Bundesfernstraßenbereich zu integrieren sind. Darüber hinaus ist auszuführen, welche Organisationsmodelle in Erwägung kommen, damit sich Unternehmen an ÖPP-Projekten beteiligen können. Sofern keine Veränderungen vorgeschlagen werden, ist aufzuzeigen, ob und wenn ja wie, das BMVI darauf hinwirken kann, dass sich ein möglichst breites Bewerberfeld für ÖPP-Projekte ergibt, d. h. sich u. a. Mittelständler an ÖPP-Projekten beteiligen.

Die Aussagekraft des Gutachtens soll durch eine breit angelegte Erörterung der Inhalte mit Vertretern der beteiligten Gruppen auf privater und öffentlicher Seite befördert werden. Deshalb soll die Bearbeitung durch einen „Beirat“ begleitet werden. Der Fachbeirat hat empfehlenden Charakter.

6.3 Vergabeverfahren

Die Vergabe von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbereich erfolgt durch die zuständigen Vergabestellen der Länder im Rahmen eines strukturierten Verhandlungsverfahrens nach Maßgabe der VOB/A-EG. Das strukturierte Verhandlungsverfahren ermöglicht es, innerhalb des Verfahrens die Risikoverteilung zu optimieren.

Kommt eine ÖPP-Beschaffungsvariante wirtschaftlich in Betracht, wird auch künftig projektspezifisch geprüft, ob vergaberechtlich eine Ausnahme von dem Grundsatz der Fach- und Teillosgabe nach § 97 Abs. 3 GWB begründet werden kann.

Außerdem wird nach Umsetzung der drei europäischen Vergaberichtlinien vom April 2014 (Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe, Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Sektoren) und der Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen) in nationales Recht zu prüfen sein, welche Auswirkungen sich auf das Vergabeverfahren für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich ergeben.

6.4 Transparenz und Akzeptanz von ÖPP

In einem am 25.04.2013 vom Deutschen Bundestag angenommenen Antrag „Öffentlich-Private Partnerschaften – Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen“ (BT-Drs. 17/12696) wird auf das Erfordernis von Transparenz und Informationsaustausch zur Stärkung der allgemeinen Akzeptanz von ÖPP hingewiesen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, Strategien und Leitlinien zu entwickeln und diese so weit wie möglich mit den Ländern abzustimmen, um unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der berechtigten Interessen aller Beteiligten eine frühzeitige Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei ÖPP-Projekten zu gewährleisten. Kommunikation und Informationsaustausch wurden auch als wesentliche Faktoren für die Erfüllung des Bedarfs nach Transparenz in der von der ÖPP Deutschland AG im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) im Jahr 2013 veröffentlichten Grundlagenarbeit „Transparenz bei ÖPP-Projekten“ ermittelt. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wurde im Bund-Länder-Netzwerk ÖPP, das unter Federführung des BMF tagt, zwischen Bund und teilnehmenden Ländern verabredet, das Thema Transparenz und Informationsaustausch gemeinsam zu beraten. Auch das

BMVI beteiligt sich an einer im Rahmen des Bund-Länder-Netzwerks ÖPP initiierten Arbeitsgruppe. Ziele dieser Arbeitsgruppe können zunächst die Analyse von Erkenntnissen und erfolgreichen Verfahrensweisen und der Versuch einer Ableitung praxistauglicher Handlungsoptionen sein. Zu den identifizierten Themenbereichen gehört zur Wahrung der fiskalischen Interessen der öffentlichen Hand und der wirtschaftlichen Interessen der jeweiligen privaten Vertragspartner auch die Analyse entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen. Es wurde bereits im Rahmen einer ersten Erörterung deutlich, dass das Thema nicht auf Projektrealisierungen im Rahmen von ÖPP beschränkt ist und dass ein öffentlicher Vertragspartner nicht durch abstrakte Handlungsoptionen im jeweiligen Einzelfall von seiner Verantwortung im Umgang mit Transparenz wird entbunden werden können. Daher wird es auch für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich insofern keine speziellen Handlungsoptionen geben können.

Auf der Internetseite des BMVI sind unter „ÖPP im Fernstraßenbau“ die wesentlichen Regelungsinhalte von ÖPP-Verträgen bereits in Kurzform dargestellt. Weiterhin ist beabsichtigt, eine systematische Darstellung vertraglicher Regelungen für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich auf der Internetseite des BMVI zu veröffentlichen, um die vertraglichen Regelungsinhalte vertiefend und im Zusammenhang darzustellen.

Zum Schutz des Wettbewerbs besteht ein Interesse des Bundes, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich vertraulich zu behandeln. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beinhalten interne Kalkulationen der öffentlichen Hand zu dem jeweiligen Projekt und ihre Offenlegung wäre geeignet, den Wettbewerb in Vergabeverfahren für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich zum wirtschaftlichen Nachteil der öffentlichen Hand zu verringern. Es bestünde die Gefahr, dass Bieter ihre Angebote an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausrichten.

Aufgrund des oben genannten Beschlusses des Deutschen Bundestages über den Antrag „Öffentlich-Private Partnerschaften – Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen“ (BT-Drs. 17/12696) hat die Bundesregierung zur Mitte der jeweiligen Legislaturperiode einen Transparenzbericht über ÖPP-Projekte des Bundes im Betrieb vorzulegen. Dieser am 18. November 2015 vom Bundeskabinett beschlossene Transparenzbericht für die der-

zeitige 18. Legislaturperiode wird dem Deutschen Bundestag durch das federführende BMF zugeleitet.

7 Fazit

Das BMVI und der BRH sind sich darüber einig, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit eines der zentralen Prinzipien für staatliches Handeln ist. Er ist bei allen Maßnahmen zu beachten, die sich auf die Einnahmen oder Ausgaben öffentlicher Haushalte unmittelbar oder mittelbar auswirken können, mithin kein ÖPP-Spezifikum.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind systematisch durchgeführte Untersuchungen zur Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Einsatzes von öffentlichen Mitteln für eine finanzwirksame Maßnahme. Sie sollten alle für die Beschreibung sowohl der Entscheidungssituation als auch der Handlungsoptionen relevanten Informationen nutzen und bewerten, um einen Entscheidungsvorschlag zu ermöglichen. Sie müssen alle für eine objektive und transparente Entscheidungsfindung notwendigen Untersuchungsschritte enthalten. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Ziel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen muss es sein, staatliche Aufgaben so wirtschaftlich wie möglich wahrzunehmen. Neben monetären sind – soweit erforderlich – dabei nicht monetäre Faktoren gesondert zu berücksichtigen.

Die andauernde und in der öffentlichen Wahrnehmung teilweise verkürzt wiedergegebene Diskussion hat zum Eindruck geführt, die Meinungsunterschiede zwischen BRH und BMVI betreffen nahezu alle Aspekte des Kostenvergleichs. Dieser Eindruck ist falsch. Vielmehr sind wesentliche Aspekte unstrittig. Bei der ÖPP-Umsetzung – insbesondere im Bundesfernstraßenbereich – sind eine Reihe von mitwirkenden Stellen beteiligt, die verschiedenen, auch gegenläufigen Anreizen unterliegen können. Eine in der Aufbau- und Ablauforganisation verankerte wirksame Kontrolle wirkt etwaigen Fehlanreizen effektiv entgegen.

Einigkeit besteht zwischen BMVI und BRH darin, dass als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit von ÖPP ein bedarfsgerechter und sparsamer, aber auch vollständiger und umsetzbarer PSC zu erarbeiten ist. Gleichwohl sind BMVI und BRH teilweise unterschiedlicher Auffassung darüber, in welchem Umfang eine

optimierte bzw. hypothetische Beschaffungswirklichkeit im PSC abgebildet werden sollte. Das BMVI ist dabei der Auffassung, dass die Vorgehensweise bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den einschlägigen Leitfäden gedeckt ist.

Dissensen hinsichtlich der Diskontierung und der Berücksichtigung gewinnabhängiger Steuern konnten ausgeräumt werden, indem künftig die Stichtags-Zinsstrukturkurve zur Diskontierung im Basisfall der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herangezogen werden soll und das BMVI einen fundierten Vorschlag erarbeiten wird, wie eine von einer als GmbH modellierten Projektgesellschaft abweichende Rechtsform durch einen adäquaten Sicherheitsabschlag auf die Unternehmenssteuerrückflüsse bei der Erstellung der aWU berücksichtigt werden kann.

Prominent diskutierte Aspekte wie insbesondere der Umgang mit den Verkehrs- und Mautprognosen der Bieter spielen für die ÖPP-Projekte der „Neuen Generation“, sowie auch bereits für einige der 2. ÖPP-Staffel, keine Rolle. Beim Verfügbarkeitsmodell sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht mehr von den Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Der zwischen BRH und BMVI entstandene Dissens zur Mautprognose ist bei diesem Modell nicht mehr von Bedeutung.

Die Beschreibung der laufenden Berichterstattung zu ÖPP im Bundesfernstraßenbereich sowie die aufgeführten Auswertungsbeispiele zeigen, dass eine wirksame Erfolgskontrolle eingerichtet ist und ÖPP sich durch hohe Kosten- und Termintreue auszeichnet. Auch wurde eine Reihe von Bereichen identifiziert, in denen von der Einbeziehung der ÖPP-Beschaffungsalternative wichtige Impulse für die Verwaltung ausgehen können.

Zur Evaluierung der WU sowie zu alternativen Geschäfts- und Finanzierungsmodellen laufen derzeit mehrere Gutachten und Studien im Auftrag des BMVI, deren Ergebnisse im Rahmen des vorliegenden Berichts noch nicht berücksichtigt werden können. Die Ergebnisse sollen zeitnah nach Abschluss der Untersuchungen veröffentlicht werden. Damit wird das BMVI in der Lage sein, wesentliche weitere Beiträge zur Versachlichung der weiteren Diskussion über ÖPP im Bundesfernstraßenbereich zu leisten.