



Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

0 8 2 2

18. Wahlperiode

Bundesrechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An die
Vorsitzende des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
Frau Abgeordnete Dr. Gesine Löttsch
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
V3-2013-5166

Durchwahl
1532

Bonn, den
04. Juni 2014

Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau

Anlagen: 1 Exemplar des Berichtes
120 Abdrucke mit je 1 Exemplar des Berichtes

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur führt seit dem Jahr 2007 Bundesfernstraßenbauprojekte im Wege von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) durch. Bisher hat es sechs Projekte mit einem geplanten Volumen von 5,1 Mrd. Euro vergeben. Sieben weitere Projekte sind in Vorbereitung, für die Ausgaben von 6,3 Mrd. Euro veranschlagt sind.

Das Bundesministerium erwartet, dass sich mit ÖPP die Wirtschaftlichkeit und Qualität von Bundesfernstraßenbauprojekten gegenüber der herkömmlichen Beschaffung verbessert. Daneben sieht es die Möglichkeit, mit ÖPP die Terminalsicherheit bei Projekten zu erhöhen und neue Impulse für die Verwaltung zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren sieben ÖPP-Projekte. Wir übersenden unseren Bericht, in dem wir auf Basis unserer Prüfungserkenntnisse dargestellt haben, ob das Bundesministerium diese Ziele erreicht hat.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium der Finanzen und die Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erhalten Exemplare des Berichtes.

Wir beabsichtigen, den vorliegenden Bericht im Internet zu veröffentlichen, sobald der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hierüber abschließend beraten hat.

Mit freundlichen Grüßen



Rahm



Moebus



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über

Öffentlich Private Partnerschaften
(ÖPP) als Beschaffungsvariante im
Bundesfernstraßenbau

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	8
1.1	Prüfungsgegenstand	8
1.2	Ziel und Grundlage des Berichts	10
2	Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte	11
2.1	Kostenvergleich	12
2.1.1	Finanzierungskosten	12
2.1.2	Einsparungen bei Bau, Erhaltung und Betrieb	16
2.1.3	Zwischenfazit Kostenvergleich	17
2.1.4	Methode der Wirtschaftlichkeitsberechnung	18
2.2	Nutzenvergleich	21
3	Terminsicherheit und Verfügbarkeit	24
3.1	Terminsicherheit	24
3.1.1	Leistungserbringung aus einer Hand	24
3.1.2	Personelle und finanzielle Restriktionen	25
3.2	Verfügbarkeit	27
4	Qualität und Innovationen	28
4.1	Qualität	28
4.2	Innovationen	31
5	Impulse für die Verwaltung	33
6	Fehlanreize bei ÖPP-Projekten	34
6.1	Finanzierungs- statt Beschaffungsalternative für den Bundesfernstraßenbau	34
6.2	ÖPP und Länderquote	36
7	Gesamtbeurteilung	38

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) führt seit dem Jahr 2007 Bauprojekte an Bundesfernstraßen im Wege von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) durch. Bisher hat es sechs Projekte mit einem geplanten Auftragswert von 5,1 Mrd. Euro vergeben. Sieben weitere Projekte sind in Vorbereitung, für die Ausgaben von 6,1 Mrd. Euro veranschlagt sind. Das BMVI gibt an, es sehe ÖPP im Bundesfernstraßenbau nicht als Finanzierungsalternative, sondern als Beschaffungsalternative. Es führe ÖPP-Projekte nicht deshalb durch, weil die Mittel für den üblichen Beschaffungsweg (konventionelle Realisierung) fehlen, sondern wolle vielmehr folgende Vorteile realisieren:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
- Terminalsicherheit und höhere verkehrliche Verfügbarkeit
- Hohe Bauqualität und Innovationen
- Neue Impulse für die Straßenbauverwaltung

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren sieben ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau geprüft. Auf Basis der bis Ende 2013 gewonnen Prüfungserkenntnisse stellt er mit dem vorliegenden Bericht dar, ob das BMVI die von ihm verfolgten Ziele erreicht hat. Er kommt zu dem Ergebnis, dass wesentliche Ziele nicht erreicht wurden. Im Einzelnen:

0.1 Das BMVI erwartet von ÖPP im Bundesfernstraßenbau eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

Die Finanzierung der Straßenbauprojekte ist für den Privaten erheblich teurer als für den Bund. In Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise haben die Finanzierungsvorteile des Bundes gegenüber den Privaten in den letzten Jahren sogar weiter zugenommen. Um seine Finanzierungsmehrkosten gegenüber der konventionelle Variante auszugleichen, müsste der Private beim ÖPP-Modell also erhebliche Einsparungen bei den übrigen Kosten erzielen.

Im Straßenbau bestehen jedoch aufgrund des engen rechtlichen und technischen Rahmens kaum Innovationspotentiale, mit denen der Private in spürbarem Umfang Kosten gegenüber der konventionellen Realisierung einsparen könnte.

Dennoch wies das BMVI in seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die ÖPP-Projekte Kostenvorteile von bis zu 40 % aus. Dies ist angesichts der dargestellten Rahmenbedingungen nicht plausibel.

Vielmehr haben Berechnungen des Bundesrechnungshofs zu fünf der sechs bereits vergebenen ÖPP-Projekte ergeben, dass allein diese um insgesamt über 1,9 Mrd. Euro teurer sind, als es eine konventionelle Realisierung gewesen wäre.

Auch gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte der ÖPP-Variante, auf die sich das BMVI beruft, können diese Kostennachteile nicht ausgleichen. Dies gilt insbesondere, da die bei der konventionellen Variante zu erwartenden positiven Effekte der Mittelstandsförderung vom BMVI nicht berücksichtigt werden. Zudem überzeugen die vom BMVI den Variantenvergleichen zugrunde gelegten Bauzeitunterschiede nicht (vgl. Nr. 0.3).

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die bisherigen ÖPP-Projekte unwirtschaftlich sind. (Tz. 2)

- 0.2 Das BMVI und der Bundesrechnungshof vertreten unterschiedliche Auffassungen zur Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das BMVI hält auch in den Punkten an seiner Methodik fest, in denen das Bundesministerium der Finanzen den Auffassungen des Bundesrechnungshofs gefolgt ist.

Bei den verkehrsmengenabhängigen ÖPP-Modellen sind die unterschiedlichen Ergebnisse von BMVI und Bundesrechnungshof insbesondere auf unterschiedliche Annahmen zu den künftigen Verkehrsmengen zurückzuführen. Weder der Bund noch der Private kann die Verkehrsentwicklung sicher vorhersagen oder entscheidend beeinflussen. Daher geht der Bund bei den verkehrsmengenabhängigen Modellen letztlich eine Wette mit den Privaten auf die künftige Verkehrsentwicklung ein. Dies kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofs keine Grundlage für eine valide Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sein. (Tz. 2.1.4)

- 0.3 Bei den drei ÖPP-Projekten, bei denen die Bauphase bereits abgeschlossen ist, wurden die vertraglich vereinbarten Fertigstellungsfristen eingehalten und zum Teil unterschritten.

Wesentlicher Grund hierfür ist nach Auffassung des BMVI die Leistungserbringung aus einer Hand. Diese ist jedoch nur möglich, weil bei der ÖPP-Variante die Gesamtleistung nicht, wie bei der konventionellen Realisierung, in Fach- und

Teillosen einzeln vergeben wird. Das BMVI selbst wies jedoch zutreffend darauf hin, dass auch bei der konventionellen Realisierung von der Fach- und Teillosvergabe abgewichen werden kann. Der Bundesrechnungshof hält diese Aussagen für widersprüchlich. Würde auch bei der konventionellen Variante in kritischen Bereichen der Gesamtbaumaßnahme von der Fach- und Teillosvergabe abgewichen, käme es aus diesem Grund nicht zu den vom BMVI angeführten Bauzeitunterschieden. Die vom BMVI als Begründung angeführte Leistungserbringung aus einer Hand überzeugt den Bundesrechnungshof daher nicht. (Tz. 3.1.1)

Die im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder (Auftragsverwaltungen) wiesen hinsichtlich der Dauer der konventionellen Realisierung außerdem auf ihre begrenzten personellen und finanziellen Kapazitäten hin. Dies schränke ihre Möglichkeiten ein, die Baumaßnahme im Sinne einer zügigen Durchführung zu koordinieren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können auch die Auftragsverwaltungen bei einer angemessenen Personal- und Finanzausstattung große Bauvorhaben so koordinieren, dass sie termingerecht fertiggestellt werden. Personelle und finanzielle Restriktionen der öffentlichen Hand dürfen nicht dazu führen, dass Baumaßnahmen bevorzugt im Wege von ÖPP-Projekten realisiert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei ÖPP-Projekten die Koordinierungsleistungen des Privaten vergütet werden. (Tz.3.1.2)

- 0.4 Bei den bereits fertiggestellten ÖPP-Projekten konnten die Privaten die vertraglich vorgegebenen Qualitätswerte nicht durchgehend einhalten. Überdies ist ein Qualitätsvergleich von konventioneller und ÖPP-Realisierung nicht ohne weiteres möglich, da sich die Abnahmeregularien beider Beschaffungsvarianten unterscheiden und statistische Auswertungen zur Bauqualität bei den bisher konventionell durchgeführten Baumaßnahmen fehlen. Damit ist die Aussage des BMVI, die Ausführungsqualität der bisher fertiggestellten ÖPP-Projekte sei überdurchschnittlich, nicht belegbar.

Die Erwartung des BMVI, dass ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau zu innovativen technischen Lösungen führen, hat sich bisher nicht erfüllt.

Angesichts der genauen Vorgaben der Planfeststellungsbeschlüsse und der bestehenden technischen Vorschriften sind auch bei künftigen ÖPP-Projekten kaum technische Innovationen zu erwarten. (Tz. 4)

- 0.5 Von der Planung und Durchführung der ÖPP-Projekte gingen neue Impulse für die Straßenbauverwaltungen aus, sich über ÖPP-Fragen hinausgehender Themen wie Risikomanagement oder Lebenszyklusbetrachtungen von Großprojekten verstärkt anzunehmen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass die bei ÖPP-Projekten gewonnen Erkenntnisse künftig auch bei der konventionellen Realisierung von Straßenbauvorhaben stärker genutzt werden. Damit könnte die Kostentransparenz bei Bundesfernstraßenbauprojekten verbessert werden. (Tz. 5)
- 0.6 Bei den ÖPP-Modellen im Straßenbau zahlt der Bund dem Privaten teilweise eine Anschubfinanzierung. Die darüber hinausgehenden Baukosten finanziert der Private vor. Das BMVI hat dazu mit den Privaten Kreditverträge geschlossen. Durch diese Vorfinanzierung können Straßenbauprojekte über einen längeren Zeitraum als bei der konventionellen Umsetzung im Haushalt realisiert werden. Bei konventioneller Realisierung werden die Haushaltsmittel in einem kürzeren Zeitraum und zu einem früheren Zeitpunkt fällig. Die Mittelveranschlagung hierfür könnte im Hinblick auf die Vorgaben der neuen Schuldenregel auf Hindernisse stoßen. Damit kann ein Anreiz entstehen, Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle Realisierung wirtschaftlicher wäre. (Tz. 6.1)
- 0.7 Das BMVI weist die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für den Straßenbau jährlich den Ländern nach Länderquoten zu. Die ÖPP-Projekte finanzierte es jedoch überwiegend außerhalb dieser Länderquoten. Dadurch schafft das BMVI bei den Ländern Anreize, Straßenbauprojekte als ÖPP umzusetzen, weil die Länder über die aus ihrer Quote finanzierbaren konventionellen Projekte hinaus weitere Projekte – als ÖPP – durchführen können. Dies könnte letztlich dazu führen, dass die Länder – um die ihnen im Rahmen der Quoten zugestandenen Mittel zu schonen – beim Kostenvergleich der Varianten die ÖPP-Variante begünstigen. (Tz. 6.2)
- 0.8 Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse gibt der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen:
- Der Bundesrechnungshof hält die von ihm geprüften ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau für unwirtschaftlich. Solange sich die Finanzierungsbedingungen von Bund und Privaten nicht entscheidend annähern, sollte das BMVI auf haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte im Straßenbau in der derzeitigen Ausgestaltung – unabhängig vom Vergütungsmodell – verzichten.

- Haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung sollten im Bundesfernstraßenbau künftig gar nicht mehr durchgeführt werden. Mit dem Verkehrsmengenrisiko wird den Privaten ein finanzielles Risiko übertragen, welches sie kaum beeinflussen können. Eine solche Risikoverteilung wirkt nicht effizienzerhöhend. Die Vergütungsmodelle bei ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau sollten sich vielmehr an der Verfügbarkeit der Konzessionstrecke orientieren. Bei diesem Modell sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht von Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Dadurch erhöht sich auch die Validität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
- Vor der weiteren Umsetzung von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau ist zu prüfen, wie Fehlanreize in Bezug auf die Schuldenregel vermieden werden können. Ziel muss es sein, dass die Schuldenbremse keinen Einfluss auf die Entscheidung hat, ob eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell realisiert wird. (Tz. 7)

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfungsgegenstand

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) führt seit dem Jahr 2007 Bundesfernstraßenbauprojekte im Wege von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) durch. Bisher hat es sechs Projekte mit einem geplanten Volumen von 5,1 Mrd. Euro vergeben. Sieben weitere Projekte sind in Vorbereitung, für die Ausgaben von 6,3 Mrd. Euro veranschlagt sind.

Bei den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau verpflichtet sich ein Privater, ein Autobahnteilstück von vier auf sechs Fahrstreifen aus- bzw. Teilabschnitte neu zu bauen.¹ Er übernimmt die Bauleistungen, die (teilweise) Finanzierung der Baukosten sowie den Erhalt und Betrieb des Autobahnteilstücks über einen in der Regel dreißigjährigen Vertragszeitraum.

Das BMVI vergab zunächst in einer 1. Staffel vier ÖPP-Projekte (vgl. Tabelle 1).

ÖPP-Projekte der 1. Staffel					
	BAB	Abschnitt	Status	Geplante laufende Vergütung	Anschubfinanzierung
I	A 8	Augsburg/West – München/Allach 52 km Betrieb & Erhaltung 37 km Ausbau	Vertragsbeginn: 01.05.2007 Fertigstellung: 09.12.2010	836,6 Mio. Euro	6,4 Mio. Euro
II	A 4	Landesgrenze HE/TH – Gotha 44 km Betrieb & Erhaltung 25 km Ausbau	Vertragsbeginn: 16.10.2007 Fertigstellung: 07.09.2010	544,8 Mio. Euro	9,6 Mio. Euro
III	A 1	AK Bremen – AD Buchholz 65 km Betrieb & Erhaltung 72 km Ausbau	Vertragsbeginn: 04.08.2008 Fertigstellung: 11.10.2012	1 002,9 Mio. Euro	–
IV	A 5	AS Offenburg – Malsch 60 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Vertragsbeginn: 01.04.2009	958,8 Mio. Euro	–

Tabelle 1: ÖPP-Projekte der 1. Staffel (Quelle: Entwurf Bundeshaushalt 2014)

Bei diesen Projekten erhält der Private die vollen oder anteiligen Mauteinnahmen auf dem Streckenabschnitt und ggf. eine Anschubfinanzierung bei Vertragsbeginn (**Mautweiterleitungsmodell**). Die Höhe der Vergütung hängt somit von den Mauteinnahmen, d. h. vom Verkehrsaufkommen, ab. Die Höhe der Anschubfinanzierung unterlag im Vergabeverfahren dem Wettbewerb.

¹ Auf die sog. F-Modelle im Bundesfernstraßenbau geht dieser Bericht nicht ein.

Das BMVI plant, in einer 2. Staffel neun weitere Straßenbauprojekte als ÖPP zu realisieren (vgl. Tabelle 2).

ÖPP-Projekte der 2. Staffel					
	BAB	Abschnitt	Status	Geplante laufende Vergütung	Anschubfinanzierung
V	A 8	Ulm/Elchingen – Augsburg/West 58 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Vertragsbeginn: 01.06.2011	1 255,3 Mio. Euro	89,3 Mio. Euro
VI	A 9	AS Lederhose – Landesgrenze TH/BY 46,5 km Betrieb & Erhaltung 19 km Ausbau	Vertragsbeginn: 01.10.2011	301,3 Mio. Euro	105 Mio. Euro
VII	A 7	AS Göttingen – AD Salzgitter	In Vorbereitung	1 000 Mio. Euro	offen
VIII	A 6	Wiesloch/Rauenberg – AK Weinsberg	In Vorbereitung	1 100 Mio. Euro	offen
IX	A 7	AD Hamburg/NW – AD Bordesholm 65 km Betrieb & Erhaltung 65 km Ausbau	Vergabestart: 14.11.2011	1 200 Mio. Euro	offen
X	A 94	Forstinning – Markt	Vergabestart: 02.08.2013	900 Mio. Euro	offen
XI	A 44	Diemelstadt – Kassel/Süd	In Vorbereitung	300 Mio. Euro	offen
XII	A 61	Landesgrenze RP/BW – Worms	In Vorbereitung	500 Mio. Euro	offen
XIII	A 1	Münster/Nord – AK Lotte/Osnabrück und A 30, AS Rheine – AK Lotte/Osnabrück	In Vorbereitung	1 300 Mio. Euro	offen

Tabelle 2: ÖPP-Projekte der 2. Staffel (Quelle: Entwurf Bundeshaushalt 2014)

Bei den zwei bereits vergebenen ÖPP-Projekten der 2. Staffel führte das BMVI neue Vergütungsmodelle ein.

- Beim ÖPP-Projekt BAB A 8 Ulm/Elchingen – Augsburg/West erhält der Private als Vergütung je Lkw und Kilometer einen festen Betrag (**Einheitsmautmodell**). Die Höhe dieses Einheitsmautsatzes unterlag im Vergabeverfahren dem Wettbewerb. Zusätzlich erhielt der Private eine Anschubfinanzierung.
- Beim ÖPP-Projekt BAB A 9 AS Lederhose – Landesgrenze TH/BY erhält der Private eine Vergütung, die nicht von den Mauteinnahmen, sondern von der Qualität der erbrachten Leistung abhängt (**Verfügbarkeitsmodell**). Ver-

fögar ist eine Strecke, wenn sie von den Nutzern befahrbar ist. Das Maö der Verfügarkeit sowie die Höhe des Verfügbarkeitsentgelts unterlagen im Vergabeverfahren dem Wettbewerb. Das BMVI beabsichtigt, die Verfügbarkeit bei künftigen ÖPP-Projekten vorzugeben. Erreicht der Private dieses Maß der Verfügbarkeit, erhält er das festgelegte Entgelt. Ist die Vertragsstrecke nur eingeschränkt verfügbar (z. B. wenn nicht alle Fahrstreifen zur Verfügung stehen oder die zulässige Geschwindigkeit verringert wird) oder weist sie Qualitätsmängel auf, wird das Entgelt nach einem vertraglich festgelegten Modus reduziert.² Ist die tatsächliche Verfügbarkeit höher als vertraglich vereinbart, erhält der Private einen Bonus. Neben dem Verfügbarkeitsentgelt erhielt der Private auch hier eine Anschubfinanzierung.

Das BMVI plant, vier weitere Vorhaben der 2. Staffel als Verfügbarkeitsmodell zu vergeben. Für die restlichen drei zurzeit geplanten ÖPP-Projekte liegen bisher keine verbindlichen Informationen zum Vergütungsmodell vor.

1.2 Ziel und Grundlage des Berichts

Das BMVI wies wiederholt darauf hin, dass ÖPP kein „Allheilmittel“ sei, sondern eine alternative Realisierungsform zur Durchführung ausgewählter Infrastrukturmaßnahmen. Genauso wie im konventionellen Bereich könne auch bei ÖPP-Projekten „nicht ohne Geld gebaut“ werden. Nach eigenem Bekunden erwartet das BMVI von ÖPP im Bundesfernstraßenbau bestimmte Vorteile gegenüber der herkömmlichen Beschaffung:³

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
- Terminsicherheit und höhere verkehrliche Verfügbarkeit
- Hohe Bauqualität und Innovationen
- Neue Impulse für die Straßenbauverwaltung

Der Bundesrechnungshof stellt mit dem vorliegenden Bericht dar, ob das BMVI diese Ziele erreicht hat. Er stützt sich dabei auf seine Erkenntnisse, die er in den vergangenen Jahren bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu sieben ÖPP-Projekten (siehe Nummer I bis III, Tabelle 1 und Nummern V bis

² Vgl. Böger (2005): Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur in Deutschland, in: Public Private Partnership, S. 338 f.

³ Vgl. BMVBS (2011): Öffentlich-Private-Partnerschaften – Am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus, S. 13 ff.

VIII, Tabelle 2) sammelte. Darüber hinaus führte er zusätzliche Erhebungen bei den drei fertiggestellten ÖPP-Projekten durch, um Aussagen zu Terminalsicherheit, Bauqualität und Innovationen bei den ÖPP-Projekten treffen zu können (siehe Nummer I bis III, Tabelle 1). Der Bericht berücksichtigt Daten bis Ende 2013.

Bei seinen Prüfungen berücksichtigte der Bundesrechnungshof auch die Angebote der Bieter. Diese Angebote enthalten zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die der Bundesrechnungshof nicht der Öffentlichkeit zugänglich machen kann. Die in dem vorliegenden Bericht aufgeführten Zahlen und Darstellungen sind daher soweit abstrahiert, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Bieter oder Betreiber möglich sind.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) veröffentlichte zwei Gutachten zum Thema ÖPP im Bundesfernstraßenbau, die auf den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes basieren:

- Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 5. Januar 2009.⁴
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 24. September 2013.⁵

Dieser Bericht baut auf diesen Gutachten auf.

2 Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte

Sowohl vor der Einleitung eines ÖPP-Vergabeverfahrens als auch vor der Erteilung eines Zuschlages für ein ÖPP-Projekt muss das BMVI in einer vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachweisen, dass die ÖPP-Variante gegenüber der konventionellen Realisierung wirtschaftlich zumindest gleichwertig ist. Bei den ersten vier ÖPP-Projekten verglich es dazu die **Kosten** der beiden Beschaffungsvarianten. Bei den ÖPP-Projekten der 2. Staffel berücksichtigte es neben den Kosten auch den gesamtwirtschaftlichen **Nutzen** der beiden Varianten.

⁴ <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2009-bwv-gutachten-oeffentlich-private-partnerschaften-oepp-im-bundesfernstrassenbau/view>.

⁵ <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/startseite/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oepp-im-bundesfernstrassenbau>.

2.1 Kostenvergleich

Der zentrale Bestandteil des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zwischen der konventionellen Beschaffungsvariante und der ÖPP-Beschaffungsvariante ist der Kostenvergleich. Bei diesem wird die unterschiedliche Belastung des Bundeshaushaltes durch die beiden Beschaffungsvarianten verglichen. Die Haushaltsbelastung der ÖPP-Variante ergibt sich dabei je nach individueller Gestaltung des Projektes aus dem verkehrsmengenabhängigen Entgelt oder einem angebotenen periodischen Verfügbarkeitsentgelt sowie gegebenenfalls aus einer Anschubfinanzierung. In der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird das gemäß Angebotswertung wirtschaftlichste ÖPP-Angebot mit der konventionellen Variante verglichen.

Das BMVI hat bislang sechs ÖPP-Projekte vergeben, von denen der Bundesrechnungshof fünf geprüft hat. Die abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu diesen Projekten kamen im Kostenvergleich zu folgenden Ergebnissen:

BAB	Abschnitt	Kostenvorteil ÖPP
		%
<i>Verkehrsmengenabhängige Vergütung</i>		
A 8	Augsburg/West – München/Allach	10,0
A 4	Landesgrenze HE/TH – Gotha	31,8
A 1	AK Bremen – AD Buchholz	39,5
A 8	Ulm/Elchingen – Augsburg/West	-9,8
<i>Vergütung nach der Verfügbarkeit</i>		
A 9	AS Lederhose – Landesgrenze TH/BY	1,6

Tabelle 3: Ergebnisse der Kostenvergleiche des BMVI bei den geprüften ÖPP-Projekten

Die Ergebnisse zeigen, dass das BMVI bei vier der fünf Projekte von einem Kostenvorteil der ÖPP-Variante ausging.

Sowohl die an den Privaten zu zahlenden Entgelte als auch die Kosten der konventionellen Variante werden im Wesentlichen durch die Kosten der Finanzierung sowie Bau-, Betriebs- und Erhaltungskosten bestimmt.

2.1.1 Finanzierungskosten

Bei einem ÖPP-Projekt übernimmt der Private die Finanzierung der Projektkosten, gegebenenfalls abzüglich einer Anschubfinanzierung des Bundes. Das private

Kapital wird dabei sowohl als Eigenkapital von den Eigentümern der ÖPP-Gesellschaft als auch durch Fremdkapitalgeber (i.d.R. Banken) zur Verfügung gestellt.

Das von den Gesellschaftern bereit gestellte Eigenkapital haftet für die Verluste der Gesellschaft, solange diese besteht. Die Fremdkapitalgeber überlassen ihr Kapital hingegen nur zeitlich befristet. Sie erhalten den vereinbarten Zins unabhängig davon, ob die Gesellschaft Gewinn oder Verlust erwirtschaftet.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projektes ist zu beachten, dass die Höhe der Zinsen im Wesentlichen vom Risiko für die Rückzahlung des eingesetzten Kapitals abhängig ist. Daher sind die Eigenkapitalzinsen höher als die Fremdkapitalzinsen.

Bei den bisher gewählten drei verschiedenen Vergütungsmodellen (Mautweiterleitungsmodell, Einheitsmautmodell und Verfügbarkeitsmodell) ist der Umfang der an den Privaten übertragenen Risiken unterschiedlich. Der Umfang der Risikoübertragung wirkt sich auch auf die Höhe der an die Banken zu zahlenden Zinsen aus. Damit beeinflusst die Wahl des Vergütungsmodells die Zinshöhe. Da der Private beim Verfügbarkeitsmodell nicht das Verkehrsmengenrisiko trägt, sind die Zinsen hier geringer als beim verkehrsmengenabhängigen Vergütungsmodell.

Beim Bund gilt die Rückzahlung von Krediten als sicher. Deshalb liegen die Zinsen, die der Bund zu zahlen hat, immer unter denen der Privaten. In Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise haben sich die Finanzierungsbedingungen des Bundes und der Privaten sehr unterschiedlich entwickelt. Während die vom Bund zu zahlenden Zinsen in den vergangenen Jahren stark gesunken sind, haben sich die Finanzierungsbedingungen der Privaten verschlechtert (vgl. Abbildung 1). Derzeit liegen die vom Privaten bei ÖPP-Projekten zu zahlenden Fremdkapitalzinsen um bis zu 4 % über den Zinsen, die der Bund zahlen muss.⁶

⁶ Vgl. Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH: Finanzmarktbericht zu ÖPP-Projekten (insb. Bundesverkehrswege) Nr. 9, Stand: Mai 2013, S. 13 und Nr. 10, Stand: Mai 2014, S. 13.

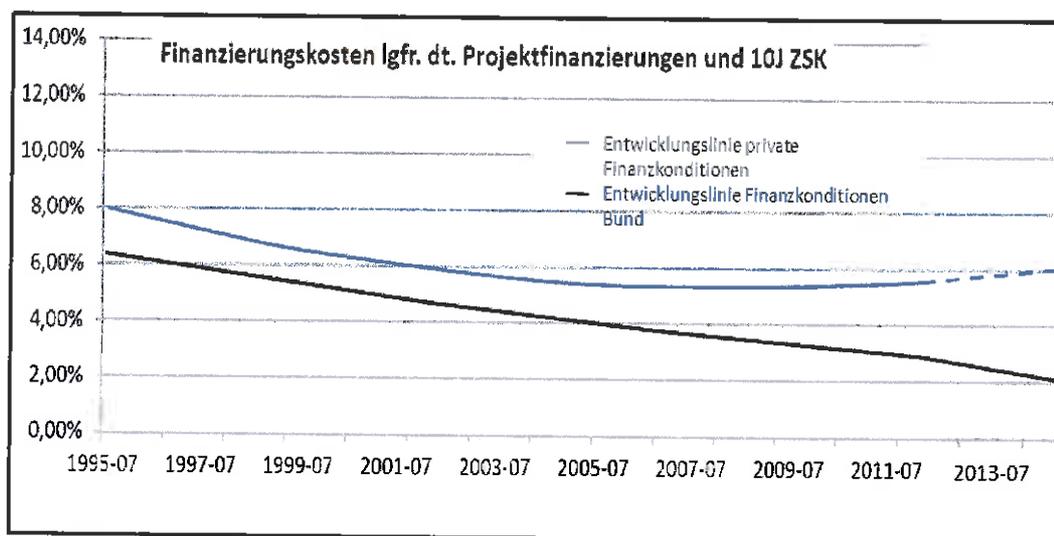


Abbildung 1: Entwicklung der Finanzkonditionen des Bundes und der Fremdkapitalkosten des Privaten⁷

Bei den bisherigen ÖPP-Projekten⁸ schloss das BMVI mit den Privaten Kreditverträge ab, die neben der Kredithöhe auch einen Zins- und Tilgungsplan enthielten.

Die *Kredithöhe* ergab sich aus den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der vom Bund gezahlten Anschubfinanzierung. Da diese Kosten erst nach Abschluss der Bauphase festgestellt werden können, lagen bis Ende 2013 nur für zwei ÖPP-Projekte abschließende Zins- und Tilgungspläne vor. Bei einem dritten Projekt wurde ein vorläufiger Zins- und Tilgungsplan bei Angebotsabgabe erstellt. Bei diesen drei Projekten beläuft sich die Kreditsumme auf insgesamt über 800 Mio. Euro.

Der *Kreditzins* errechnete sich aus den an den Privaten zu zahlenden Eigenkapitalzinsen und den an die Banken abzuführenden Fremdkapitalzinsen. Er lag bei den bisher vergebenen ÖPP-Projekten im Durchschnitt bei über 6 %.⁹

Wie sich die unterschiedlichen Finanzierungskonditionen auf die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante auswirken, verdeutlicht das folgende Beispiel:

⁷ Darstellung in Anlehnung an VIFG-Arbeitspapier Auswirkungen der Diskontierung mit der Zinsstrukturkurve des Bundes auf die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der A-Modelle im Bundesfernstraßenbereich, Dezember 2012.

⁸ Mit Ausnahme des ersten ÖPP-Projekts.

⁹ Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes ergeben sich, auf Basis der vom BMVI in der letzten uns vorliegenden vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2013 angesetzte Eigen- und Fremdkapitalzinsen, Finanzierungskosten von über 7 %.

Beispiel:

Bei den drei bisher fertiggestellten ÖPP-Projekten betragen die durchschnittlichen Projektkosten etwa 800 Mio. Euro.¹⁰ Werden diese Projekte zugrunde gelegt¹¹, ergibt sich folgende Kostenstruktur.

operative Kosten	Mio. Euro
Baukosten	240
Erhaltungskosten	120
Kosten Betriebsdienst	80
Summe	440

Bei den bisherigen Verträgen zwischen den Privaten und dem Bund entspricht die Kredithöhe den Baukosten¹² abzüglich der gezahlten Anschubfinanzierung. Sofern der Bund keine Anschubfinanzierung zahlt, beträgt die Kredithöhe im obigen Beispiel 240 Mio. Euro. Bei den geprüften ÖPP-Projekten lag der Kreditzins bei durchschnittlich 6 %. Während des Vergabezeitraums der geprüften ÖPP-Projekte hätte der Bund einen konventionellen Ausbau zu etwa 4,3 % finanzieren können.¹³ Bei diesen Finanzierungskonditionen entstehen für die ÖPP-Variante im Beispiel Finanzierungsmehrkosten gegenüber der konventionellen Variante von etwa 76 Mio. Euro. Um diese Mehrkosten ausgleichen zu können, müsste der Private bei den operativen Kosten (Bau-, Erhaltungs- und Betriebskosten) etwa 17 % gegenüber der konventionellen Variante einsparen.

Aktuell liegen die Finanzierungskosten des Bundes bei etwa 2 %. Bei gleichbleibenden Finanzierungskonditionen der ÖPP-Variante würden die Finanzierungsmehrkosten des Privaten auf über 170 Mio. Euro steigen, wenn der Bund dem Privaten keine Anschubfinanzierung zahlt. Bei einer Anschubfinanzierung von 50 % der Baukosten würden die Mehrkosten immer noch bei 84 Mio. Euro liegen. Um dies auszugleichen, müsste der Private bei den operativen Kosten 19 % einsparen.

¹⁰ Laufende Vergütung plus Anschubfinanzierung der Projekte Nummer I bis III (Tabelle 1) = 2,4 Mrd. Euro / 3.

¹¹ Der Anteil der Baukosten an den gesamten Projektkosten lag bei bis zu 30 %. Die Erhaltungskosten machten bis zu 15 % und die Betriebsdienstkosten bis zu 10 % aus. Vgl. dazu Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 5. Januar 2009; S. 23 ff.

¹² Es wurden hier die reinen Baukosten ohne Anschaffungsnebenkosten berücksichtigt. Diese liegen in der Praxis im Durchschnitt bei den bisherigen ÖPP-Projekten bei etwa 20 % der Baukosten.

¹³ Durchschnitt der zehnjährigen Staatsanleihen.

Das Beispiel zeigt, dass die Finanzierungskosten bei der ÖPP-Variante deutlich höher sind als bei einer konventionellen Realisierung. Auch wenn es sich hier um ein Beispiel handelt, ist die Größenordnung der Einsparungen, die der Private bei den operativen Kosten erzielen müsste, mit den realen Projekten vergleichbar.

Die bei den aktuellen Projekten gezahlten bzw. geplanten Anschubfinanzierungen reduzierten zwar das Finanzierungsvolumen des Privaten. Da sich die Finanzierungsbedingungen der Privaten im Vergleich zum Bund weiter verschlechterten, blieb die Höhe der Finanzierungsmehrkosten des Privaten nahezu unverändert.

2.1.2 Einsparungen bei Bau, Erhaltung und Betrieb

Der Bundesrechnungshof verglich für die drei ÖPP-Projekte, bei denen die Bau-phase abgeschlossen ist, die Summe der operativen Kosten aus den Angeboten der Bieter mit der Summe der operativen Kosten, die das BMVI für die konventionelle Realisierung (PSC) angesetzt hatte (vgl. Abbildung 2). In den Kosten der konventionellen Realisierung sind dabei auch die Kostensteigerungen nach der Vergabe („Risiken“) berücksichtigt.

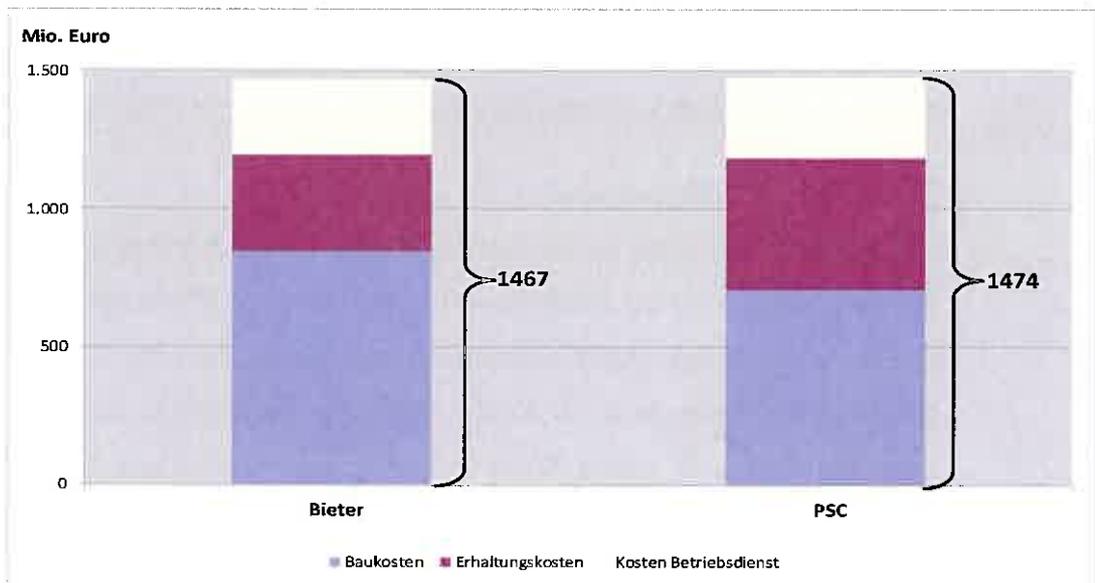


Abbildung 2: Summe der operativen Kosten für die ÖPP-Variante und für die konventionelle Variante bei den drei geprüften Projekten

Die Gegenüberstellung zeigt, dass es zwischen der ÖPP-Variante und der konventionellen Variante Abweichungen bei den einzelnen Kostenblöcken gab. Diese sind zum Teil auf die unterschiedlichen Bauweisen der Fahrbahnen zurück-

zuführen.¹⁴ In Summe unterscheiden sich die operativen Kosten der beiden Beschaffungsvarianten der drei Projekte aber kaum. Insgesamt liegen die operativen Kosten der ÖPP-Variante um 0,5 % unter denen der konventionellen Variante.

Der Bundesbeauftragte hatte bereits in seinem Gutachten aus dem Jahre 2009 darauf hingewiesen, dass er bei den ÖPP-Projekten wenig Spielraum für effizienzsteigernde Innovationen beim Bau sieht. Das BMVI selbst hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass technische Innovationen nur begrenzt durchführbar sind. Ursache hierfür sei der enge regulatorische rechtliche und technische Rahmen, denen Straßenbaumaßnahmen generell unterliegen. Es wies ergänzend darauf hin, dass bei einem ÖPP-Vergabeverfahren von den Bietern zwar Innovationen vorgeschlagen wurden, diese jedoch auf Grund des rechtlichen und technischen Regelwerks für die Verwaltung nicht umsetzbar waren. Die Rahmenbedingungen seien offenbar „tendenziell innovationsavers“, was unabhängig von ÖPP gelten dürfte (vgl. Tz. 4.2).

Da sich für die ÖPP-Variante im Bundesfernstraßenbau keine wesentliche Innovationspotentiale bieten, ist auch künftig – wie bei den bisherigen ÖPP-Projekten – davon auszugehen, dass bei den operativen Kosten keine nennenswerten Einsparungen im Vergleich zur konventionellen Realisierung zu erzielen sind.

2.1.3 Zwischenfazit Kostenvergleich

Die Finanzierung eines Straßenbauprojektes ist für den Privaten erheblich teurer als für den Bund. Da im Straßenbau wegen des engen rechtlichen und technischen Rahmens nur geringe Innovationspotentiale bestehen, kann der Private kaum operative Kosten gegenüber der konventionellen Realisierung einsparen. Dennoch wies das BMVI in seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die verkehrsmengenabhängigen ÖPP-Projekte Kostenvorteile von bis zu 40 % aus. Dies ist angesichts der dargestellten Rahmenbedingungen nicht plausibel.

Das BMVI hat die Hinweise des Bundesbeauftragten aus dem Jahr 2009 aufgegriffen und seit Vergabe der ersten ÖPP-Projekte mit zwei Maßnahmen versucht, die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte zu erhöhen. Zum einen hat es die Vergütung der Privaten zuletzt nicht mehr an der Verkehrsmenge ausgerichtet, sondern

¹⁴ Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 24. September 2013; S. 20 ff.

an der Verfügbarkeit der Strecke. Zudem hat es die Anschubfinanzierung bei den letzten Projekten deutlich erhöht (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 2) und damit den Finanzierungsumfang des Privaten verringert.

Beide Maßnahmen dürften die wirtschaftliche Beurteilung der ÖPP-Projekte auch positiv beeinflusst haben. Dieser Effekt wurde jedoch dadurch überlagert, dass in den letzten Jahren die Unterschiede bei den Finanzierungsbedingungen von Bund und Privaten zugenommen haben. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass bei der ÖPP-Variante weiterhin erhebliche Finanzierungsmehrkosten entstehen. Diese kann der Private jedoch angesichts der engen rechtlichen und technischen Vorgaben im Straßenbau nicht bei den operativen Kosten ausgleichen.

2.1.4 Methode der Wirtschaftlichkeitsberechnung

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen eigene Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte an. Danach sind sowohl die verkehrsmengenabhängigen ÖPP-Projekte als auch die Verfügbarkeitsmodelle teurer als eine konventionelle Realisierung (vgl. Tabelle 4).

BAB	Abschnitte	Kostenvergleich		
		Bundesverkehrsministerium	Bundesrechnungshof	
		%	%	Mehrkosten Mio. Euro
<i>Verkehrsmengenabhängige Vergütung</i>				
A 8	Augsburg West – München-Allach	10,0	-41,4	420
A 4	Landesgrenze HE/TH – Gotha	31,8	-12,4	213
A 1	AK Bremen – AD Buchholz	39,5	-27,9	633
A 8	Ulm-Elchingen – Augsburg West	-9,8	-46,0	600
<i>Vergütung nach der Verfügbarkeit</i>				
A 9	AS Lederhose – Landesgrenze HE/TH	1,6	-7,9	62
Summe				1 928

Tabelle 4: Vergleich der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMVI und der Berechnungen des Bundesrechnungshofes

Nach diesen Berechnungen des Bundesrechnungshofes werden allein die vier geprüften ÖPP-Projekte zu Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Beschaffung von insgesamt **1 928 Mio. Euro** führen.

Die Ursachen für die unterschiedlichen Ergebnisse sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes methodische Mängel bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch das BMVI.

- Für die *verkehrsmengenabhängigen ÖPP-Projekte* sind dies insbesondere zu niedrige Mauteinnahme- und Verkehrsprognosen. Der Bundesbeauftragte empfahl dem BMVI bereits im Jahr 2009, bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen neben den eigenen Mauteinnahmeprognosen auch die Schätzungen der Privaten zu berücksichtigen, die um bis zu 75 % über denen des Bundes lagen. Hätte man bei den vier geprüften ÖPP-Projekten den Durchschnittswert der Prognosen angelegt, wären die Kosten der ÖPP-Variante in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen um insgesamt 1 400 Mio. Euro höher ausgefallen.¹⁵ Weder der Bund noch der Private können die Verkehrsentwicklung sicher vorhersagen oder entscheidend beeinflussen. Daher geht der Bund bei den verkehrsmengenabhängigen Modellen letztlich eine Wette mit den Privaten auf die künftige Verkehrsentwicklung ein. Dies kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofs keine Grundlage für eine valide Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sein.
- Beim *Verfügbarkeitsmodell* hängt die Vergütung des Privaten nicht von der Verkehrsmenge, sondern von der Verfügbarkeit und Qualität der Vertragsstrecke ab. Der Bundesrechnungshof beschäftigte sich daher nicht mit der Frage des künftigen Verkehrsaufkommens, sondern mit anderen Prüfungsfeldern. Er kritisierte insbesondere, dass das BMVI den Diskontierungszinssatz zu hoch ansetzte, die Zinsänderungsrisiken doppelt berücksichtigte und die gewinnabhängigen Steuern bei der ÖPP-Variante fehlerhaft berücksichtigte. Bei diesen Punkten hat sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Hinweisen des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Daneben bemängelte der Bundesrechnungshof die fehlerhafte Ermittlung der Bau- und Erhaltungskosten.

Die Einzelheiten zu diesen methodischen Fragen sind in dem BWV-Gutachten „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 24. September 2013 dargelegt.

¹⁵ Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 24. September 2013, S. 33.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofs widersprochen und in allen genannten Punkten an seiner Methodik zur Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgehalten.

Zudem hat es die Argumentation des Bundesrechnungshofs für falsch gehalten, die Unwirtschaftlichkeit von ÖPP vornehmlich mit höheren Finanzierungskosten des Privaten gegenüber dem Bund zu begründen. Dies lege eine modellhaft idealisierte Abbildung der öffentlichen Finanzierung zugrunde.

Zudem stelle der Private nicht nur Kapital zur Verfügung, sondern trage auch einen Teil der Projektrisiken. Für die Bewertung der Finanzierungskosten bei ÖPP im Bundesfernstraßenbereich sei nicht nur die Liquiditätsfunktion zu betrachten, sondern auch die Risikotragung und die daraus resultierenden Effizienzanreize.

Schließlich sei mit der Entwicklung eines Verfügbarkeitsmodells ein alternativer Vergütungsmechanismus etabliert worden. Ferner würden die Projekte der 2. ÖPP-Staffel voraussichtlich regelmäßig mit spürbaren Anschubfinanzierungen ausgestattet, um die Projekte von Finanzierungskosten deutlich zu entlasten.

Abschließende Würdigung

Auf eine neuerliche inhaltliche Diskussion der einzelnen methodischen Fragestellungen zur Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird hier verzichtet. Der Bundesrechnungshof weist lediglich darauf hin, dass das BMVI auch in den Punkten an seiner Methodik festhält, in denen das BMF den Auffassungen des Bundesrechnungshofs gefolgt ist.

Hinsichtlich der Finanzierungskosten geht der Bundesrechnungshof nicht von einer „modellhaft idealisierten Abbildung der öffentlichen Finanzierung“ aus. Er geht vielmehr – wie vom BMF empfohlen – davon aus, dass der Bund genau wie der Private die Maßnahme projektspezifisch finanziert. Diese Annahme ist zwar hypothetisch, weil der Bund seine Kreditaufnahme nicht am einzelnen Projekt ausrichtet. Sie ist aber dennoch zulässig, weil er das Projekt zum Bezugszeitpunkt genau zu den abgebildeten Konditionen am Markt finanzieren könnte.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass durch die Übernahme der Finanzierung durch den Privaten neben der Liquiditätsfunktion auch Effizienzanreize entstehen. Daher hatte der Bundesbeauftragte in seinem Gutachten aus dem Jahr 2009 auch lediglich eine Reduzierung des privaten Finanzierungsanteil empfohlen

und nicht gefordert, der Bund solle bei den ÖPP-Projekten die Finanzierung alleine übernehmen.¹⁶ Die positiven Effekte, die von der Einbeziehung privaten Kapitals ausgehen können, haben bei den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau jedoch bislang nicht dazu geführt, dass im Vergleich zur konventionellen Variante operative Kosten eingespart werden konnten. Dies gilt auch unter Einbeziehung der „Risikokosten“ bei der konventionellen Realisierung.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVI mit dem Verfügbarkeitsmodell einen neuen Vergütungsmechanismus einführte und die Anschubfinanzierungen erhöhte. Beide Maßnahmen dürften die wirtschaftliche Beurteilung der ÖPP-Projekte positiv beeinflusst haben. Dieser Effekt wurde jedoch überlagert, da die Unterschiede bei den Finanzierungsbedingungen von Bund und Privaten in den letzten Jahren weiter zugenommen haben. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass bei der ÖPP-Variante weiterhin erhebliche Finanzierungsmehrkosten entstehen.

Da der Private deutlich mehr für die Finanzierung des Projekts aufwenden muss als der Bund und er gleichzeitig im Bundesfernstraßenbau kaum Einsparungen gegenüber der konventionellen Realisierung erzielen kann, bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die ÖPP-Variante derzeit keine Kostenvorteile gegenüber der konventionellen Variante hat.

2.2 Nutzenvergleich

Ein Straßenbauprojekt entfaltet erst mit Fertigstellung seinen vollen verkehrlichen Nutzen. Dieser gesamtwirtschaftliche Nutzen entsteht unabhängig davon, ob eine Straße konventionell oder als ÖPP-Projekt beschafft wird. Der Nutzen kann aber früher eintreten, wenn die Beschaffungsvarianten mit unterschiedlichen Bauzeiten und damit unterschiedlichen Fertigstellungszeitpunkten verbunden sind.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der 2. Staffel betrachtete das BMVI neben den Kosten der Beschaffungsvarianten auch deren Nutzen. Es kam dabei zu dem Ergebnis, dass die ÖPP-Variante Nutzenvorteile aufweise. Dabei unterstellte es, der Ausbau werde hier schneller fertig gestellt als bei der konventionellen Variante. Ursache dafür sei, dass es bei der ÖPP-Variante nicht an die ansonsten ge-

¹⁶ Vgl. dazu auch Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 5. Januar 2009, S. 22.

setzlich vorgeschriebene Fach- und Teilloosvergabe zur Förderung des Mittelstandes gebunden sei. Damit fielen Schnittstellen weg und könnten Abläufe gestrafft werden. Die positiven gesamtwirtschaftlichen Nutzeneffekte, die bei einem konventionellen Autobahnausbau von der mittelstandsfördernden Fach- und Teilloosvergabe ausgehen, berücksichtigte das BMVI in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Nutzenbetrachtung des BMVI unvollständig und benachteiligt die konventionelle Variante. Bei der ÖPP-Variante wird der Nutzensvorteil einer früheren Fertigstellung einseitig in Ansatz gebracht, während der vom Gesetzgeber von der Fach- und Teilloosvergabe erwartete Nutzen aus der Förderung des Mittelstands bei der konventionellen Variante unberücksichtigt bleibt.

Grundsätzlich sind gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte für beide Beschaffungsvarianten vollständig zu quantifizieren. Ist dies nicht möglich, ist auf deren Berücksichtigung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verzichten, um eine einseitige Benachteiligung einer Variante zu vermeiden. Zudem überzeugen die vom BMVI den Variantenvergleichen zugrunde gelegten Bauzeitunterschiede nicht (vgl. Tz. 3.1.1).

Stellungnahme BMVI

Nach Ansicht des BMVI steht die vom Bundesrechnungshof vertretene Auffassung im Widerspruch zur Arbeitsanleitung des BMF¹⁷, zum Leitfaden der Finanzministerkonferenz¹⁸ und zu Aussagen des Bundesbeauftragten¹⁹, die die Berücksichtigung von monetär quantifizierbaren sowie von qualitativen Nutzenwirkungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorsehen.

Aus Sicht des BMVI könne grundsätzlich erwogen werden, Wirkungen der Beschaffungsvariantenwahl auf die Mittelstandsförderung im qualitativen Nutzenvergleich zu berücksichtigen.

Allerdings seien nicht die Nutzenwirkungen einer gesetzlichen Vorschrift, die im Übrigen bewusst Ausnahmen von der Regel zulässt, vollständig zu bewerten.

¹⁷ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011.

¹⁸ Finanzministerkonferenz (FMK): Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“, September 2006.

¹⁹ BWV Schriftenreihe – Band 18 „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“, 2013.

Vielmehr seien allein die projektspezifischen Wirkungen auf den Mittelstand relevant. Diese dürften in der Regel nicht bedeutsam sein.

Abschließende Würdigung

Die Darstellung des BMVI, die Auffassung des Bundesrechnungshofes stehe im Widerspruch zum gültigen Regelwerk, trifft nicht zu. Der Bundesrechnungshof lehnt eine Nutzenbetrachtung nicht generell ab. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte eines Einflussfaktors für beide Beschaffungsvarianten vollständig erfasst werden müssen. Für die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau bedeutet dies, dass auch die mittelstandfördernden Effekte der gesetzlichen Vorschrift der Fach- und Teillosvergabe bei der konventionellen Variante berücksichtigt werden müssen. Diese Auffassung vertritt auch das BMF.

Er hält den vom BMVI in seiner Stellungnahme gemachten Vorschlag für unzulässig, die Wirkungen einer gesetzlichen Regelung bei der ÖPP-Variante (Zeitvorteil) im monetären 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.²⁰ Soweit die mittelstandfördernden Effekte nicht monetarisiert werden können, bliebe die Möglichkeit, sowohl diesen Nutzen als auch den Nutzen einer früheren Realisierung des Projekts im Rahmen des qualitativen Nutzenvergleichs zu berücksichtigen. Ist dies nicht gewollt, ist auf deren Berücksichtigung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verzichten, um eine einseitige Benachteiligung einer Variante zu vermeiden.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für bedenklich, dass das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wesentlich von einem Nutzeneffekt beeinflusst wird, der bei der ÖPP-Variante auf der vollständigen Ausnahme von einer gesetzlichen Vorschrift beruht, während diese Ausnahme bei einer konventionellen Realisierung nur begrenzt zulässig sein soll (vgl. Tz. 3.1.1).

²⁰ Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 24. September 2013, S. 11.

3 **Terminsicherheit und Verfügbarkeit**

3.1 **Terminsicherheit**

Bei den drei ÖPP-Projekten, bei denen die Bauphase bereits abgeschlossen ist, wurden die vertraglich vereinbarten Fertigstellungsfristen eingehalten und zum Teil sogar unterschritten. Als Ursache dafür führen das BMVI und die im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder (Auftragsverwaltungen) die Leistungserbringung aus einer Hand bei der ÖPP-Variante sowie personelle und finanzielle Restriktionen bei der konventionellen an.

3.1.1 Leistungserbringung aus einer Hand

Wesentlicher Grund für die termingerechte Fertigstellung bei der ÖPP-Variante ist nach Auffassung des BMVI die Leistungserbringung aus einer Hand. So könne der Private bei unvorhergesehenen Ereignissen während des Baus zügig umdisponieren und beispielsweise an anderer Stelle weiterbauen. Demgegenüber könnten derartige Ereignisse bei herkömmlicher Realisierung wegen der Fach- und Teillosgabe einen „Dominoeffekt“ auslösen. Das heißt, dass der Baustillstand in einem Teil- oder Fachlos die Arbeiten in anderen Losen behindern könne. Dadurch könne es zu Verzögerungen im Bauablauf kommen.

Die „Leistungserbringung aus einer Hand“ steht im Konflikt mit § 97 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, nach dem auch Straßenbauprojekte grundsätzlich in Fach- und Teillosen zu vergeben sind. Dadurch soll der Mittelstand gefördert werden. Nur ausnahmsweise darf aus wirtschaftlichen und technischen Gründen auf eine Aufteilung in Lose verzichtet werden. Das BMVI wendete diese Ausnahmeregelung bei allen bisherigen ÖPP-Projekten an.

Folgt man der Auffassung des BMVI, dass es bei der Fach- und Teillosvergabe zu einem „Dominoeffekt“ kommen kann, besteht zwischen der Mittelstandsförderung und der schnellen und termingerechten Fertigstellung von Bauvorhaben ein Zielkonflikt. Indem der Gesetzgeber bisher der Verwaltung grundsätzlich die Fach- und Teillosvergabe vorschreibt, bevorzugt er das Ziel der Mittelstandsförderung. Sollte der Gesetzgeber künftig das Interesse an einer schnellen Fertigstellung von Bauvorhaben als vorrangig und gleichzeitig den „Dominoeffekt“ als wesentlich einschätzen, müsste er die vergaberechtlichen Vorgaben anpassen. Der Bundesrechnungshof hält es bei gegebener Gesetzeslage jedoch für nicht vertretbar, mit Hinweis auf eine schnelle Baufertigstellung verstärkt auf die ÖPP-

Variante zurückzugreifen, nur weil bei dieser Variante gesetzliche Ausnahmetatbestände genutzt werden.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat die Auffassung vertreten, die Aufteilung eines Auftrags in Fach- und Teillose müsse nicht grundsätzlich vorgenommen werden. Sie stelle lediglich eine vorrangig zu erwägende Möglichkeit dar, den mittelständischen Interessen gerecht zu werden. Öffentliche Auftraggeber seien nicht verpflichtet, nur um dem allgemeinen Ziel der Mittelstandsförderung zu dienen, ihre berechtigten Zweckmäßigkeitüberlegungen unterzuordnen und eine Leistung losweise auszuschreiben. Das BMVI hat angeführt, dass auch im konventionellen Bereich mit entsprechender vergaberechtlicher Begründung vom Gebot der Fach- und Teillosvergabe im Einzelfall Abstand genommen werde.

Abschließende Würdigung

Das BMVI vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung die Fach- und Teillosvergabe müsse im konventionellen Bereich nicht grundsätzlich vorgenommen werden.²¹ Gleichzeitig weist es darauf hin, dass es aufgrund der Fach- und Teillosvergabe bei der konventionellen Variante zu einem Dominoeffekt und damit zu Verzögerungen im Bauablauf komme. Der Bundesrechnungshof hält diese Aussagen für widersprüchlich. Würde bei den kritischen Bauabschnitten der konventionellen Variante von der Fach- und Teillosvergabe abgewichen werden, käme es hier nicht zu dem vom BMVI angeführten „Dominoeffekt“. Damit wären aus diesem Grund keine Bauzeitunterschiede zwischen den Beschaffungsvarianten zu erwarten.

3.1.2 Personelle und finanzielle Restriktionen

Die Auftragsverwaltungen wiesen darüber hinaus darauf hin, dass bei der konventionellen Realisierung eine Unterteilung in Teil- und Fachlose zu einer Vielzahl von einzelnen Vergabeverfahren führen würde. Diese Vielzahl von Einzelausschreibungen könne nicht parallel durchgeführt werden, da hierfür das Personal fehle und erfahrungsgemäß niemals ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt würden. Ein Land könnte große Straßenbauprojekte nur in einem Zug durchführen, wenn es die gesamten vom Bund zur Verfügung gestellten finanziel-

²¹ Auch die Rechtsprechung räumt bei der konventionellen Variante einen Beurteilungsspielraum ein, die kritischen Bereiche einer Straßenbaumaßnahme zu Mischlosen bzw. Leistungspaketen zusammenzufassen.

len Mittel bei diesem Bauprojekt konzentriere. Andere wichtige Neubau- und Sanierungsprojekte könnten dann nicht realisiert werden.²²

Die von der Auftragsverwaltung angeführten personellen und finanziellen Restriktionen dürfen nicht dazu führen, dass Baumaßnahmen als Ausweg bevorzugt im Wege von ÖPP-Projekten realisiert werden. Bereits im Jahre 2004 hatte der Bundesbeauftragte²³ darauf hingewiesen, dass die Auftragsverwaltungen aufgrund ihrer rechtlichen Verpflichtungen dafür zu sorgen haben, dass ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden. Zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung gehört u. a. auch die Befolgung des gesetzlichen Grundsatzes der Fach- und Teillovergabe. Dazu gehört auch, für eine ausreichende Personalausstattung der damit befassten Straßenbauämter zu sorgen.²⁴ Überdies hat der Bundesrechnungshof wiederholt empfohlen, der Auftragsverwaltung für Straßenbaumaßnahmen Haushaltsmittel bedarfsgerecht zuzuweisen.²⁵

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einer ÖPP-Realisierung die Bauleistung nicht lediglich von einem Unternehmen erbracht wird, sondern viele Subunternehmer beteiligt sind. Die Koordinierung der Subunternehmer muss beim ÖPP-Projekt der Private erbringen. Die Koordinierungskosten einschließlich der im Rahmen der Koordinierung, z. B. durch Leistungsmängel oder den Ausfall von Subunternehmen, entstehenden Risikokosten wird er in seinem Angebot berücksichtigen. Diese Kosten sind vom Bund über die Betreiberentgelte zu entlohnen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist auch bei der konventionellen Realisierung eine schnelle und termingerechte Fertigstellung großer Bauvorhaben möglich, wenn die Auftragsverwaltung personell und finanziell angemessen ausgestattet wird.²⁶ Der Bundesrechnungshof sieht in der ÖPP-Realisierung keinen Ansatz, das grundsätzliche Problem einer zu geringen Personalausstattung bei den Auftragsverwaltungen zu lösen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Leistun-

²² Vgl. Vermerk Regierungspräsidium Stuttgart / Karlsruhe vom 01. Februar 2012; vgl. Vermerk Autobahndirektion Südbayern vom 19. November 2010.

²³ BWV-Schriftenreihe Band 11 "Bundesfernstraßen, Planen, Bauen, Betreiben", 2004.

²⁴ BWV-Schriftenreihe Band 11 "Bundesfernstraßen, Planen, Bauen, Betreiben", 2004, S. 50 ff.

²⁵ Bemerkung (Jahresbericht) des Bundesrechnungshofes 2010: Bemerkungen Nr. 50 "BMVBS will Wirtschaftlichkeit von Bauabläufen verbessern".

²⁶ Im Kostenvergleich hat das BMVI die Personalkosten, die für eine termingerechte Fertigstellung notwendig sind, berücksichtigt.

gen – die sonst von der Verwaltung erbracht werden – auch bei der ÖPP-Variante vergütet werden.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass die Auftragsverwaltungen im Zuge der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für beide Beschaffungsvarianten darlegten, wann eine Verkehrsfreigabe erfolgen würde. Dabei würden zwar personelle Restriktionen der öffentlichen Hand berücksichtigt, nicht aber finanzielle Restriktionen.

Abschließende Würdigung

Ursache für die personellen Restriktionen ist eine mangelnde Finanzausstattung. Würden, wie bei der ÖPP-Variante, ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, so könnten zusätzlich Personal eingestellt oder Dritte beauftragt werden.

Wenn die Terminalsicherheit bei einzelnen Straßenbauprojekten von herausragender Bedeutung ist, müssten unabhängig von der Beschaffungsvariante die dafür erforderlichen zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Auftragsverwaltung bei einer angemessenen Personal- und Finanzausstattung große Bauvorhaben schnell und termingerecht fertigstellen könnte.

3.2 Verfügbarkeit

Das BMVI verspricht sich von den ÖPP-Projekten unter anderem eine höhere Verfügbarkeit der ausgewählten Strecken für die Nutzer. Um ein möglichst hohes Maß der Verfügbarkeit zu gewährleisten, sehen die Verträge bei den verkehrsmengenabhängigen ÖPP-Projekten vor, dass der Private bei bestimmten Erhaltungsarbeiten Verkehrsbeeinträchtigungskosten zahlen muss. Bei dem bisher einzigen als Verfügbarkeitsmodell vergebenen ÖPP-Projekt war das Maß der Verfügbarkeit Vergabekriterium. Der obsiegende Bieter bot eine Verfügbarkeit der Strecke an, die über der für die konventionelle Realisierung unterstellten Verfügbarkeit lag. Das BMVI beabsichtigt nunmehr, das Maß der Verfügbarkeit bei künftigen ÖPP-Projekten vorzugeben.

Das Bestreben des BMVI, auf den Bundesfernstraßen eine höhere Verfügbarkeit zu erreichen, kann der Bundesrechnungshof grundsätzlich nachvollziehen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass eine höhere Verfügbarkeit unabhängig

von der Art der Beschaffung auch mit höheren Kosten einhergeht. Das BMVI sollte generell festlegen, welches Maß der Verfügbarkeit auf den Bundesfernstraßen anzustreben ist. Erhaltung- und Betriebsmaßnahmen sind dann auf dieses Maß auszurichten, unabhängig davon, ob ein Privater oder die öffentliche Hand die Strecke betreibt. Der Auftragsverwaltung sind dann auch die dazu nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Eine hohe Verfügbarkeit allein auf einzelne ÖPP-Strecken zu begrenzen, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht sachgerecht.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat bestätigt, dass derzeit im Bundesfernstraßenbereich lediglich bei den Verfügbarkeitsmodellen die Verfügbarkeit einer Strecke festgelegt wird.

Es will prüfen, inwieweit die bei ÖPP-Verfügbarkeitsmodellen gewonnenen Erfahrungen generell für einen Verfügbarkeitsmaßstab auf den Bundesfernstraßen herangezogen werden können.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof betont noch einmal seine Auffassung, dass das BMVI generell festlegen sollte, welches Maß der Verfügbarkeit auf verschiedenen Bundesfernstraßen aufgrund ihrer verkehrlichen Bedeutung anzustreben ist. Dabei sollten der mit der Verfügbarkeit einhergehende Nutzen und die dadurch entstehenden Kosten maßgebend sein. Mit einer solchen Vorgabe ist unabhängig von der Wahl der Beschaffungsvariante ein optimales Maß der Verfügbarkeit festgelegt.

4 Qualität und Innovationen

4.1 Qualität

Das BMVI vertrat die Auffassung, die Ausführungsqualität bei den ÖPP-Projekten sei überdurchschnittlich. Es führte dies insbesondere darauf zurück, dass sich der Private bei der Herstellung der vertraglich vereinbarten Qualität besondere Mühe gebe, um über die restliche Vertragslaufzeit die Erhaltungskosten zu reduzieren.

In den geprüften ÖPP-Verträgen gab das BMVI die Bauqualität vor. Dazu definierte es Werte, die der Private bei der Fertigstellung der ÖPP-Strecke zu erreichen hat. So wurden etwa für den Straßenoberbau in Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen die Zustandsmerkmale Ebenheit und Griffigkeit sowie die

Substanzmerkmale wie Risse, Flickstellen, Eckabbrüche oder Kantenschäden beschrieben.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen der drei bereits fertiggestellten ÖPP-Projekte fest, dass die vom BMVI vorgegebene Bauqualität für den Straßenoberbau nicht durchgängig erreicht werden konnte.

- Bei einem Projekt wurde in einer ersten Messung festgestellt, dass der Private bei mehr als 50 % der Neubaustrecke die geforderten Übergabewerte in Bezug auf die Ebenheit nicht erfüllt hatte. Der Private versuchte daraufhin, die geforderten Zustandswerte durch Nachbesserungen zu erreichen. Dies gelang ihm nur teilweise. Das BMVI schloss daraufhin Nachtragsvereinbarungen mit ihm, in denen es seine Qualitätsanforderungen gegen eine Kompensationszahlung verringerte.
- Bei einem anderen Projekt wurde in Messungen festgestellt, dass der Private beim Oberbau der neu erstellten Ausbaustrecke die Substanzmerkmale (Risse, Eckabbrüche, Kantenschäden) der Betonfahrbahnen zum Teil nicht eingehalten hatte. Im Jahr 2013 liefen Nachverhandlungen über mögliche Kompensationszahlungen des Privaten, die bis Ende 2013 noch nicht abgeschlossen waren. Der Private bot für die verbliebenen Qualitätsabweichungen eine Ausgleichzahlung in niedriger sechsstelliger Höhe an.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat die Feststellung des Bundesrechnungshofs, die Anforderungen an die Bauqualität sei nicht durchgehend erreicht worden, als pauschal zurückgewiesen. Sie sei schon allein deshalb nicht sachgerecht, weil die Anforderungen in Bezug auf die Bauqualität bei jedem Projekt individuell und spezifisch festgelegt würden.

Zum ersten Beispielsfall hat das BMVI angemerkt, der Bundesrechnungshof habe die Messergebnisse zur Ebenheit korrekt dargestellt. Nach erfolgter Sanierung seien jedoch nur noch wenige Einzelstellen mit Überschreitungen verblieben. Dafür habe der Private einen Ausgleichsbetrag in mittlerer sechsstelliger Höhe gezahlt. Es sei zudem festzustellen, dass die Qualität der Ausführung nicht allein am Merkmal der Längsebenheit bewertet werden könne.

Die Bauqualität beim zweiten vom Bundesrechnungshof angeführten Fall sei nach Einschätzung des BMVI auch im Vergleich zur konventionellen Realisierung

hoch gewesen. Bei den im Rahmen der Zustandserfassung festgestellten Abweichungen handele es sich lediglich um kleine bzw. kleinste Beschädigungen der Betonplatten, die eher als „Schönheitsfehler“ zu sehen seien.

Das BMVI hat ferner darauf hingewiesen, dass ein direkter Vergleich im Hinblick auf die Qualität des Oberbaus zwischen ÖPP-Projekten und Projekten, die konventionell realisiert wurden, nicht möglich sei, da bei der konventionellen Realisierung die aufwändige Zustandserfassung und Auswertung gemäß ZTV Funktion StB gar nicht vorgenommen werde.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt zu, dass sich die Ausführungsqualität eines als ÖPP und eines konventionell realisierten Straßenbauprojektes nicht ohne weiteres vergleichen lassen, da sich die Abnahmeregularien und -prüfungen unterscheiden. Überdies liegen nach Kenntnis des Bundesrechnungshofs keine statistischen Auswertungen zur Bauqualität bei der konventionellen Realisierung vor. Der Bundesrechnungshof hält daher die vom BMVI vertretene Auffassung, die Ausführungsqualität bei den ÖPP-Projekten sei überdurchschnittlich, für nicht hinreichend belegt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb bewusst darauf verzichtet, die Qualität der beiden Beschaffungsvarianten pauschal zu vergleichen. Er hat stattdessen für die geprüften ÖPP-Projekte am Beispiel des Oberbaus untersucht, ob die vertraglich vorgegebenen Zustandswerte eingehalten wurden. Dies war nicht durchgehend der Fall. Dieser Aussage hat das BMVI auch nicht widersprochen. Zum Hinweis des BMVI, dass es sich im zweiten Fall nur um „Schönheitsfehler“ handele, ist lediglich anzumerken, dass der Private für die verbliebenen Qualitätsabweichungen immerhin eine Ausgleichzahlung in niedriger sechsstelliger Höhe angeboten hat.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die vom Bund vertraglich vorgegebene Bauqualität für den Straßenoberbau nicht durchgängig erreicht werden konnte.

4.2 Innovationen

Das BMVI verspricht sich von den ÖPP-Projekten auch technische Innovationen für den Straßenbau. Der Bundesbeauftragte hatte bereits in seinem Gutachten aus dem Jahre 2009 darauf hingewiesen, dass er bei den ÖPP-Projekten wenig Spielraum für effizienzsteigernde Innovationen sieht. Er begründete dies damit, dass bei der Realisierung von Straßenbauprojekten die Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses und der bestehenden technischen Vorschriften, die im Wesentlichen der Sicherheit im Straßenverkehr dienen, zwingend einzuhalten sind. Überdies ist zu beachten, dass auch die Einbindung von Banken in die Finanzierung der ÖPP-Projekte technischen Innovationen in gewissem Maße entgegensteht. Banken wollen mit sicheren Ein- und Ausgaben kalkulieren und bevorzugen daher den Einsatz bewährter technischer Lösungen.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes bestätigen diese Erwartung. Bislang übernahmen die Privaten im Wesentlichen die von der Verwaltung vorgelegten Referenzplanungen.²⁷ Damit bauten sie die Projekte so, wie es auch die Verwaltung geplant hatte. Technische Innovationen waren bei den bisherigen ÖPP-Projekten – auch nach Angaben der beteiligten Straßenbauverwaltungen – nicht festzustellen.

Gerade aufgrund der mit Blick auf die Sicherheit im Straßenverkehr geltenden detaillierten Vorschriften und Regelungen sieht der Bundesrechnungshof bei den ÖPP-Projekten auch künftig kaum Innovationspotential für den Bundesfernstraßenbau.

Stellungnahme BMVI

Laut BMVI unterliegt der Bau von Straßenverkehrsanlagen und Ingenieurbauwerken klaren Regularien, ohne die ein sicheres Bauen und Betreiben der jeweiligen Anlagen nicht möglich wäre. Außerdem seien die Planfeststellungsbeschlüsse zu beachten. Insofern treffe es zu, dass technische Innovationen nur begrenzt durchführbar seien. Ursache hierfür sei aber nicht der ÖPP-Ansatz, sondern der enge regulatorische rechtliche und technische Rahmen, denen Straßenbaumaßnahmen generell unterliegen.

²⁷ Teilweise wählten die Privaten einen anderen Oberbau als die Auftragsverwaltung in der Referenzplanung.

Trotzdem sei zumindest für ein bereits realisiertes ÖPP-Projekt zu konstatieren, dass dieses den konventionell abgewickelten Bauprojekten im Straßenbau innovativ vieles voraus hatte. Das BMVI hat folgende Beispiele genannt:

- Bereits in der Angebotsphase planten die Bieter Erhaltungszyklen, die in ihre Angebote eingingen. Diese unterlägen somit im Gegensatz zur konventionellen Beschaffung bereits sehr früh der Prüfung und Bewertung durch den Auftraggeber und die Bieter.
- Mit den Leistungen des Baus/Ausbaus, der Unterhaltung und der Erhaltung sei auch der Grunderwerb ausgeschrieben und durch den Konzessionsnehmer durchgeführt worden. Dies habe ganz wesentlich zur Schnelligkeit der Abwicklung des Baus/Ausbaus beigetragen.
- Das digitale Dokumentenmanagementsystem und das digitale Planmanagementsystem einschließlich eines digitalen Prüflaufes der Ausführungsplanung Straßenbau, Ingenieurbau und Landschaft habe zu erheblichen Zeitverkürzungen und Einsparungen von Ressourcen geführt.
- In der Phase des Baus/Ausbaus habe der Private im Rahmen der geltenden Richtlinien und Verordnungen mehrere technische Verfahren und Bauweisen angewendet, die dem neuesten Stand der Technik entsprachen. Durch die Maßgaben des Konzessionsvertrages werde dies auch in den Phasen der Unterhaltung und Erhaltung nicht abrechen, da stets neueste technische Verfahren zum Einsatz kommen könnten.

Ergänzend hat das BMVI darauf hingewiesen, dass bei einem ÖPP-Vergabeverfahren auf Wunsch der Vergabestelle Innovationen von den Bietern genannt worden seien, die jedoch auf Grund des rechtlichen und technischen Regelwerks für die Verwaltung nicht umsetzbar erschienen; die Rahmenbedingungen seien offenbar tendenziell innovationsavers, was unabhängig von ÖPP gelten dürfte.

Abschließende Würdigung

Das BMVI bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass technische Innovationen bei ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau nur begrenzt möglich sind. Es führt dies auf die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen bei Straßenbaumaßnahmen zurück. Zu dem Argument, das bei ÖPP-Projekten zudem

die Einbindung von Banken in die Finanzierung möglichen technischen Innovationen in gewissem Maße entgegensteht, äußerte sich das BMVI nicht.

Die Aussage des BMVI, ÖPP-Projekte hätten den konventionell abgewickelten Bauprojekten im Straßenbau „innovativ vieles voraus“, wird nicht überzeugend belegt. Die aufgeführten Beispiele betreffen weniger technische Innovationen als vielmehr ablauforganisatorische Aspekte. Im Übrigen geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass auch im konventionellen Straßenbau nach dem neusten Stand der Technik gebaut wird. Darüber hinaus können Bieter unterschiedliche technische Verfahren bei der konventionellen Realisierung als Nebenangebot anbieten.

5 Impulse für die Verwaltung

Das BMVI erwartet von den ÖPP-Projekten Impulse für die öffentliche Verwaltung, um Planung und Durchführung künftiger Straßenbauprojekte zu verbessern.

Das BMVI musste vor der Entscheidung über die ÖPP-Projekte umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen und war damit zum Teil erstmalig gezwungen, alle bei einem Straßenbauprojekt anfallenden Kosten in seine Betrachtungen einzubeziehen. So musste es zum Beispiel die Risiken identifizieren und bewerten, die mit einem Straßenbauprojekt einhergehen und die die öffentliche Hand bei der konventionellen Realisierung tragen muss. Ebenso musste es Betriebs- und Erhaltungskosten prognostizieren, die der Verwaltung über einen 30-jährigen Zeitraum für einen bestimmten Streckenabschnitt entstehen.

Der Bundesrechnungshof sieht darin Ansätze, die zu einer verbesserten Planung und zu mehr Kostentransparenz im Bundesfernstraßenbau führen können. Die ÖPP-Projekte haben damit dazu beigetragen, dass die Themen Risikomanagement und zutreffende Prognose der Lebenszykluskosten verstärkt von der Verwaltung, aber auch von der interessierten Öffentlichkeit, wahrgenommen werden.²⁸

Werden diese Erkenntnisse künftig auch für andere Straßenbauvorhaben genutzt, haben die ÖPP-Projekte einen nicht unwesentlichen Beitrag zu mehr Kostentransparenz bei Bundesfernstraßenbauprojekten geleistet.

Das BMVI hat zu diesem Punkt nicht Stellung genommen.

²⁸ Vgl. Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin, S. 4.

6 Fehlanreize bei ÖPP-Projekten

6.1 Finanzierungs- statt Beschaffungsalternative für den Bundesfernstraßenbau

Bei den ÖPP-Modellen im Straßenbau zahlte der Bund dem Privaten teilweise eine Anschubfinanzierung auf die Baukosten. Die darüber hinausgehenden Baukosten finanzierte der Private vor. Das BMVI schloss dazu mit den Privaten – außer bei dem ersten ÖPP-Projekt – Kreditverträge ab. Die Kreditsumme bei drei Projekten belief sich auf insgesamt über 800 Mio. Euro (vgl. Tz. 2.1.1).

Ab dem Haushaltsjahr 2011 gilt im Bundeshaushalt die neue Schuldenregel²⁹, mit der die strukturelle Nettokreditaufnahme begrenzt wird. Die Schuldenregel soll nach einem Übergangszeitraum im Bundeshaushalt spätestens 2016 und in den Länderhaushalten ab 2020 in vollem Umfang wirksam werden. Ziel ist es die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu gewährleisten. Dabei werden als Kredite alle Einnahmen erfasst, die der Finanzierung der im Haushalt veranschlagten Ausgaben dienen. Die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten werden nicht als Kredite in diesem Sinne betrachtet, da dem Haushalt nicht unmittelbar Geldmittel zufließen. Diese Zahlungen werden erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie während der Vertragslaufzeit an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip).

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 diese Vorfinanzierung können Straßenbauprojekte über einen längeren Zeitraum als bei der konventionellen Umsetzung im Haushalt realisiert werden. Bei konventioneller Realisierung werden die Haushaltsmittel in einem kürzeren Zeitraum und zu einem früheren Zeitpunkt fällig. Die Mittelveranschlagung hierfür könnte im Hinblick auf die Vorgaben der neuen Schuldenregel auf Hindernisse stoßen. Damit enthält die ÖPP-Variante eine Vorfinanzierungskomponente, die den aktuellen Haushalt zu Lasten kommender Haushalte entlastet.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs kann damit ein Anreiz entstehen, Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle Rea-

²⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248); Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702).

lisierung wirtschaftlicher wäre. Äußerungen der Bundesregierung³⁰ und der Auftragsverwaltung (vgl. Tz. 3.1) weisen darauf hin, dass ÖPP unabhängig von deren Wirtschaftlichkeit als Finanzierungsalternative für Projekte verstanden wird, für die keine ausreichenden Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe wiesen bereits im Jahr 2006 darauf hin, dass sich die öffentliche Hand Projekte, die sie sich konventionell finanziert nicht leisten kann, ebenso wenig alternativ finanziert leisten darf.³¹ Dies wäre mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) unvereinbar.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass die bei ÖPP-Projekten mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung geschlossenen Kreditverträge den Bund nicht mit Finanzierungskosten belasten. Laut den jeweiligen Konzessionsverträgen seien Zins und Tilgung nur insoweit geschuldet, als ein Vergütungsanspruch nach Maßgabe der vertraglichen Regelungen bestehe. Das Finanzierungsrisiko obliege dem privaten Vertragspartner. Das auf die ÖPP-Verbindlichkeiten anzuwendende Fälligkeitsprinzip sei insofern folgerichtig; Fehlanreize speziell für ÖPP im Straßenbau im Hinblick auf die neue Schuldenregel seien nicht erkennbar.

Das BMVI hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, dass ÖPP verstärkt als Finanzierungsalternative für Projekte verstanden werde, für die keine ausreichenden Haushaltsmittel zur Verfügung stünden. Durch deutlich höhere Anschubfinanzierungen habe sich der privatfinanzierte Anteil bei den ÖPP-Projekten der zweiten Staffel im Vergleich zu den ÖPP-Pilotprojekten deutlich reduziert. Im Übrigen könnten ÖPP-Projekte nur dann gestartet werden, wenn auch ausreichend Mittel für eine herkömmliche Finanzierung zur Verfügung stehen würden.

Abschließende Würdigung

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme nur auf ÖPP-Projekte mit verkehrsmen-

³⁰ Vgl. Äußerungen des ehemaligen Bundesverkehrsministers Peter Ramsauer im Interview mit dem Weser Kurier vom 12. Oktober 2012: „Ohne die Hilfe privater Investoren hätte sich der Ausbau der A1 um Jahre nach hinten geschoben, weil schlicht nicht genug Geld da ist.“ und Äußerungen des Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel in der Sendung Frontal 21 vom 25. März 2014: „Und jetzt hat der Bund dem Land gesagt, O.K., ich bin bereit, eurem Wunsch zu folgen und auf konventionelle Bauweise zu wechseln, dann aber brauchen wir alles Geld aus Niedersachsen für diesen Abschnitt und dann wird bis 2017 an keiner anderen Stelle in Niedersachsen gebaut.“

³¹ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften.

genabhängiger Vergütung abgestellt. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMVI unabhängig vom Vergütungsmodell mit den Privaten Kreditverträge abschloss. Er hält an seiner Auffassung fest, dass der Bund bei den ÖPP-Projekten über die Vergütung des Privaten natürlich auch dessen Finanzierungskosten mitträgt. Die Kreditvereinbarungen machen deutlich, dass die ÖPP-Projekte eine Vorfinanzierungskomponente enthalten, deren Höhe exakt bezifferbar ist.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMVI zu, dass durch die höheren Anschubfinanzierungen die Vorfinanzierungsfunktion der ÖPP-Projekte gesenkt wurde. Solange jedoch ein Teil der Projektkosten weiterhin vorfinanziert wird, bleibt der beschriebene Fehlanreiz bestehen.

Im Übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass nicht – wie vom BMVI behauptet – ÖPP-Projekte nur dann gestartet werden, wenn ausreichend Mittel für eine herkömmliche Realisierung des geplanten Projekts im Haushalt zur Verfügung stehen.³² Die Mittel werden im Bundeshaushalt dabei in der Höhe eingestellt, wie sie im Falle einer ÖPP-Realisierung anfallen werden. Für die Bauphase sind dies neben der laufenden Vergütung auch die Anschubfinanzierung, die aber aufgrund der Vorfinanzierung unter den tatsächlichen Baukosten der konventionellen Realisierung liegt.

Unabhängig von der Veranschlagung im Haushalt zeigen die Aussagen der Bundesregierung, dass bei einer herkömmlichen Finanzierung zumindest kurz- und mittelfristig eben nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen würden, sondern auf andere Straßenbauprojekte verzichtet werden müsste.

6.2 ÖPP und Länderquote

Das BMVI weist die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für den konventionellen Straßenbau jährlich den Ländern zu. Diese Finanzanteile der Länder für den Bundesfernstraßenbau (Länderquoten) haben sich in den vergangenen Jahren nur marginal verschoben.

Für die ÖPP-Projekte gelten Sonderregelungen. Die laufenden Vergütungszahlungen, die die Privaten während der Vertragslaufzeit erhalten, zieht das BMVI für jedes Haushaltsjahr vorab von der Gesamtsumme der an die Länder für konventi-

³² Auch bei ÖPP muss die Maßnahme vollständig über Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt veranschlagt werden.

onelle Maßnahmen zu verteilenden Investitionsmitteln ab. Die Anschubfinanzierungen rechnete es bei den ÖPP-Projekten der 1. Staffel in voller Höhe, bei den Projekten der 2. Staffel zu 50 % auf die Quote des betroffenen Landes an.

Grundsätzlich hält es der Bundesrechnungshof für richtig, dass das BMVI Projekte mit herausgehobener gesamtwirtschaftlicher Bedeutung auch außerhalb der Länderquote finanzieren kann. Eine solche Förderung sollte jedoch an das jeweilige Projekt geknüpft sein und nicht an eine bestimmte Beschaffungsalternative.

Mit der dargestellten Sonderfinanzierung von ÖPP-Projekten schafft das BMVI bei den Ländern Anreize, Straßenbauprojekte als ÖPP umzusetzen, weil sie so über die aus ihrer Länderquote finanzierbaren konventionellen Projekte hinaus Mittel erhalten. Dies könnte 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.

Stellungnahme BMVI

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass der Vorwegabzug in erster Linie die laufende Vergütung des Privaten betreffe, aus der nicht allein der Ausbau der Vertragsstrecke zu finanzieren sei, sondern auch deren Betrieb und Erhaltung. Für diese Aufgaben erhielten die Straßenbauverwaltungen bei konventioneller Umsetzung Bundesmittel nach einem bestimmten Schlüssel. Da sich diese Zuweisungen durch ÖPP reduzierten, werde die Landesquote durch den Vorwegabzug bei ÖPP nicht gravierend entlastet.

Gleichzeitig hat das BMVI betont, dass die Anschubfinanzierung für die Projekte der 2. ÖPP-Staffel voraussichtlich erheblich erhöht und hälftig aus der Landesquote getragen werde.

Das BMVI hat weiterhin klargestellt, dass die ÖPP-Projekte nicht die einzigen Maßnahmen im Vorwegabzug seien. Sonderfinanzierung außerhalb der Länderquote bestünden auch für andere Projekten mit hervorgehobener gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, z. B. für den Bau der A 14, Magdeburg – Schwerin (Verkehrsprojekte Deutsche Einheit) und für die Stadtstaaten, wie z. B. in Berlin für den Bau der A 100. Das BMVI sieht in der Sonderfinanzierung der ÖPP-Projekte keinen Anreiz, Kosten der konventionellen Variante zu hoch anzusetzen, sondern einen Anreiz, dass wichtige BAB-Projekte bevorzugt geplant und beschleunigt realisiert werden.

Abschließende Würdigung

Die Darstellung des BMVI, dass der Vorwegabzug in erster Linie die laufende Vergütung des Privaten betreffe, wird nicht hinreichend erläutert. Das BMVI weist in seiner Stellungnahme selbst darauf hin, dass die Anschubfinanzierung für die Projekte der 2. ÖPP-Staffel, die erheblich erhöht werde, nur hälftig aus der Landesquote zu tragen sei. Dies würde bedeuten, dass bei Baukosten von 100 Mio. Euro und einer Anschubfinanzierung von 50 % das betreffende Land nur 25 Mio. Euro aus den Mitteln seiner Quote finanzieren müsste. Bei einer konventionellen Realisierung müsste es die gesamten Baukosten von 100 Mio. Euro aus den Mitteln seiner Quote finanzieren.

Der Bundesrechnungshof hat nicht bestritten, dass für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit und für die Stadtstaaten Sonderregelungen gelten. Diese Regelungen sind mit der Sondersituation der Wiedervereinigung und der Stadtstaaten begründet und lassen sich nicht auf „normale“ Straßenbauprojekte übertragen. Gleichwohl befürwortet der Bundesrechnungshof, dass das BMVI Projekte mit hervorgehobener gesamtwirtschaftlicher Bedeutung auch außerhalb der Länderquote finanzieren kann. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass eine solche Förderung an das jeweilige Projekt geknüpft sein sollte und nicht an eine bestimmte Beschaffungsalternative.

7 Gesamtbeurteilung

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse untersucht, ob das BMVI die mit der Umsetzung von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau angestrebten Ziele verwirklichen konnte.

Der Bundesrechnungshof stellt dazu fest:

- **Verbesserung der Wirtschaftlichkeit**

Die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau sind nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes deutlich teurer als die konventionelle Realisierung durch die öffentliche Hand.

Ursache dafür ist insbesondere, dass die Finanzierungskosten der Privaten deutlich über denen der öffentlichen Hand liegen. Dieser erhebliche Kostennachteil kann nicht durch Einsparungen bei den operativen Kosten ausgeglichen werden. Insbesondere bleiben innovative Lösungen im Baubereich gering und werden infolge der überwiegend zwingenden, auf Verkehrssicherheit be-

ruhenden technischen Vorgaben auch in Zukunft gering bleiben.

Auch gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte der ÖPP-Variante, auf die sich das BMVI beruft, können die Kostennachteile nicht ausgleichen. Dies gilt insbesondere, da die bei der konventionellen Variante zu erwartenden positiven Effekte der Mittelstandsforderung vom BMVI nicht berücksichtigt werden.

- **Terminsicherheit und höhere Verfügbarkeit**

Die ÖPP-Projekte sind termingerecht fertiggestellt worden. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der ausreichenden finanziellen Ausstattung der ÖPP-Variante. Bei einer angemessenen Personal- und Finanzausstattung könnten auch die Auftragsverwaltungen große Bauvorhaben schnell und termingerecht fertigstellen.

Die vom BMVI als Begründung angeführte Leistungserbringung aus einer Hand überzeugt nicht. Das BMVI selbst wies darauf hin, dass auch bei der konventionellen Realisierung von der Fach- und Teillosen abgewichen werden kann.

- **Hohe Qualität und Innovationen**

Die vertraglich vorgegebenen Zustandswerte bei den geprüften ÖPP-Projekten konnten nicht durchgehend eingehalten werden. Ein Qualitätsvergleich von konventioneller und ÖPP-Realisierung ist nicht ohne weiteres möglich, da sich die Abnahmeregularien und -prüfungen der beiden Beschaffungsvarianten unterscheiden. Überdies liegen nach Kenntnis des Bundesrechnungshofs keine statistischen Auswertungen zur Bauqualität bei der konventionellen Realisierung vor.

Bei den ÖPP-Projekten sind innovative technische Lösungen für den Bundesfernstraßenbau bislang ausgeblieben. Angesichts der genauen Vorgaben der Planfeststellungsbeschlüsse und der bestehenden technischen Vorschriften sind bei künftigen ÖPP-Projekten kaum technische Innovationen zu erwarten.

- **Neue Impulse für die Verwaltung**

Die Planung und Durchführung von ÖPP-Projekten führte in der Straßenbauverwaltung zu neuen Impulsen bei Themen wie Risikomanagement oder Lebenszyklusbetrachtungen von Infrastrukturprojekten.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes erfüllen die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau nicht die Erwartungen, die das BMVI an deren Umsetzung ge-

knüpft hat. Insbesondere führen sie nicht zu wirtschaftlicheren Lösungen. Dennoch förderten sowohl das BMVI als auch verschiedene Länder in den vergangenen Jahren die Verwirklichung weiterer ÖPP-Projekte. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies insbesondere auf die Anreizwirkung der privaten Vorfinanzierung bei ÖPP-Projekten zurückzuführen. Das heißt, dass Straßenbauprojekte zu einem Zeitpunkt realisiert werden können, in dem für die konventionelle Realisierung die finanziellen Mittel fehlen.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse gibt der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen:

- Solange sich die Finanzierungsbedingungen von Bund und Privaten nicht entscheidend annähern, sollte das BMVI auf haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte im Straßenbau in der derzeitigen Ausgestaltung – unabhängig vom Vergütungsmodell – verzichten.
- Haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung sollten im Bundesfernstraßenbau künftig gar nicht mehr durchgeführt werden. Weder der Bund noch der Private kann die Verkehrsentwicklung sicher vorhersagen oder entscheidend beeinflussen. Daher geht der Bund bei den verkehrsmengenabhängigen Modellen letztlich eine Wette mit den Privaten auf die künftige Verkehrsentwicklung ein. Eine solche Risikoverteilung kann nicht effizienzerhöhend sein.
Die Vergütungsmodelle bei ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau sollten sich vielmehr an der Verfügbarkeit der Konzessionstrecke orientieren. Bei diesen Modellen sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht von Verkehrsprognosen abhängig, wodurch sich die Validität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erhöht.
- Vor der weiteren Umsetzung von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau ist zu prüfen, wie Fehlanreize in Bezug auf die Schuldenregel vermieden werden können. Ziel muss es sein, dass die Schuldenbremse keinen Einfluss auf die Entscheidung hat, ob eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell realisiert wird.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das BMVI die Erfahrungen bei den bisherigen ÖPP-Projekten mit Blick auf eine Verbesserung der konventionellen Realisierung von Straßenbauprojekten auswerten. Es lassen sich bereits

jetzt folgende Vorschläge für die konventionelle Beschaffungsvariante formulieren:

- Der Bau und die Erhaltung von Bundesfernstraßen sind bedarfsgerecht zu finanzieren. Der Bau prioritärer Projekte sollte dabei – unabhängig von der Beschaffungsvariante – außerhalb der Länderquote finanziert werden. Dies führt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes dazu, dass prioritäre Straßenbauprojekte schneller und kostengünstiger realisiert werden können.
- Das BMVI sollte unter Beachtung von Nutzen-Kosten-Betrachtungen das Maß der Verfügbarkeit festlegen, welches es auf den Bundesfernstraßen anstrebt.
- Strebt das BMVI Innovationen im Bundesfernstraßenbau an, so sind diese nur bei der konventionellen Variante zu realisieren. Nur bei der konventionellen Realisierung steht dem Risiko einer fehlgeschlagenen Innovation auf einem Streckenabschnitt, der mögliche Nutzen einer Innovation im gesamten Bundesfernstraßennetz gegenüber.
- Bei der Planung von Straßenbauprojekten sind die Lebenszykluskosten zu betrachten.
- Das BMVI sollte bei Straßenbauprojekten ein Risikomanagementsystem als Teil der Projektsteuerung einführen.

Ahrendt

Rahm

Moebus