



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Ausschussdrucksache
17(15)446-E
am 24.10.2012

Bundesrechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An das Sekretariat des Ausschusses
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
des Deutschen Bundestages
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
V 3 – 02 10 24

Durchwahl
1532

Bonn, den
19.10.2012

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“ am 24. Oktober 2012

Einladung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 27. September 2012

Unser Schreiben vom 12. Oktober 2012 Az.: V3 - 021024

Für den Bundesrechnungshof werden Frau MR Romy Moebus und Herr RD Ralf Bönnte als Sachverständige an der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“ am 24. Oktober 2012 teilnehmen.

Beiliegend erhalten Sie eine schriftliche Stellungnahme, die die bisher veröffentlichten Prüfungsergebnisse zu ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau und die Prüfungsansätze bei den aktuellen Verfügbarkeitsmodellen zusammengefasst darstellt.

Rahm

Moebus



Beglaubigt
Hemmerbach
Amtsinspektorin



Stellungnahme

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung

zum Thema

Öffentlich
Private
Partnerschaften (ÖPP)
im Verkehrswesen

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	5
2	ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau	6
2.1	Verkehrsmengenabhängige Vergütung	8
2.2	Verfügbarkeitsmodell	12
3	Haushalt und Schuldengrenzen	15

0 Zusammenfassung

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat am 5. Januar 2009 ein Gutachten zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ veröffentlicht. Darüber hinaus haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder den Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14. September 2011 erstellt. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich in dieser Stellungnahme auf ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau. Die Aussagen basieren im Wesentlichen auf dem Gutachten des BWV.

ÖPP ist eine wertneutrale Variante gegenüber der konventionellen Beschaffung. Damit ist, wie bei jeder anderen Beschaffungsalternative, auch bei ÖPP für jedes Einzelprojekt die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand objektiv und transparent nachzuweisen.

0.1 Das Bundesverkehrsministerium hat in einer 1. Staffel vier ÖPP-Projekte mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung vergeben. Es hat vor der Vergabe jeweils Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, um die Beschaffungsvarianten ÖPP und Eigenbesorgung zu vergleichen.

Die Ergebnisse dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sieht der Bundesrechnungshof aufgrund der getroffenen Annahmen kritisch. Das Bundesverkehrsministerium setzte dabei seine eigenen Verkehrsprognosen an, aus denen es die Höhe der Vergütung der privaten Vertragspartner (Private) ableitet. Diese Prognosen lagen weit unter den Prognosen der Bieter. Bei den vier vom Bundesrechnungshof geprüften ÖPP-Projekten mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung übertreffen die aus den Verkehrsprognosen abgeleiteten Einnahmeschätzungen der Bieter die Schätzungen des Bundes um insgesamt 2,5 Mrd. Euro.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos auf den Privaten für den Bund nicht vorteilhaft. Sollten sich die Prognosen der Bieter verwirklichen, so wird sich bei den ÖPP-Projekten mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil gegenüber der Eigenbesorgung ergeben. Sollten sich die Prognosen des Bundesverkehrsministeriums bewahrheiten, werden die von den Privaten erwarteten Einnahmen ausbleiben. Sie werden dann versuchen, ihr wirtschaftliches Ziel dennoch zu erreichen, indem sie Kosten reduzieren oder zusätzliche Erlöse (Nachträ-

ge) erzielen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass das Bundesverkehrsministerium bei abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich seine eigenen Schätzungen anzusetzen hat. Bei deren Herleitung muss es jedoch die Schätzungen der Privaten - sofern deren Grundlagen nachvollziehbar sind - berücksichtigen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erscheinen Vergütungsmodelle vorteilhaft, die sich an der Verfügbarkeit der Konzessionstrecke orientieren. Bei diesen Modellen sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht von Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Dadurch erhöht sich die Validität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

0.2 Das Bundesverkehrsministerium hat mit der Vergabe des ÖPP-Projektes BAB A9 das Verfügbarkeitsmodell als neues Vergütungsmodell eingeführt. Dabei sind die künftigen Zahlungen an die Privaten nicht von den Verkehrsmengen abhängig, sondern von einem vertraglich festgelegten Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke. Derzeit befinden sich weitere Projekte dieses Vergütungsmodells in der Ausschreibung oder Vorbereitung. Der Bundesrechnungshof prüft diese Projekte insbesondere hinsichtlich

- der zutreffenden Berücksichtigung der Bau- und Erhaltungskosten,
- der zutreffenden Erfassung und Bewertung der Risiken und
- des neu eingeführten Nutzenvergleiches.

Eine Erörterung der ersten Prüfungsfeststellungen mit dem Bundesverkehrsministerium hat noch nicht stattgefunden.

0.3 Die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Projekten stellen keine Kredite im Sinne der Artikel 109, 115 Grundgesetz dar. Sie werden zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie als Zahlungen an den ÖPP-Partner geleistet werden.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder weisen in ihrem Erfahrungsbericht auf das Risiko hin, dass ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle eingesetzt werden könnten, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der Maßnahme eine gegen das Grundgesetz verstoßende Neuverschuldung zur Folge hätte.

1 Vorbemerkungen

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat am 5. Januar 2009 ein Gutachten zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ veröffentlicht. Darüber hinaus haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder den Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14. September 2011 (Erfahrungsbericht) erstellt. In dieser Stellungnahme beschränkt sich der Bundesrechnungshof auf ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau. Die Aussagen basieren im Wesentlichen auf dem Gutachten des BWV.

ÖPP ist eine wertneutrale Variante gegenüber der konventionellen Beschaffung. Damit ist, wie bei jeder anderen Beschaffungsalternative auch, bei ÖPP für jedes Einzelprojekt die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand objektiv und transparent mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen. Daher liegt der Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes auf den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ÖPP-Modellen.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit bei sechs ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums. Er berücksichtigt in seinen Prüfungen sowohl die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums als auch die Angebote der Bieter. Die Angebote der Bieter enthalten zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die der Bundesrechnungshof nicht der Öffentlichkeit zugänglich machen kann. Die in diesem Bericht aufgeführten Zahlen und Darstellungen sind daher soweit abstrahiert, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Bieter oder die private Vertragspartner (Private) möglich sind.

Eine abschließende Bewertung der laufenden ÖPP-Vorhaben ist derzeit noch nicht möglich, weil diese meist auf 30 Jahre ausgelegten Projekte erst angelaufen sind.

2 ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau

Bei den ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau verpflichtet sich ein Privater, einen Autobahnabschnitt von vier auf sechs Fahrstreifen auszubauen.¹ Er übernimmt die Bauleistungen, die Finanzierung der Investition sowie den Erhalt und Betrieb des Autobahnabschnitts über einen bestimmten Vertragszeitraum.

Das Bundesverkehrsministerium wendet dabei verschiedene Modelle an, die sich insbesondere hinsichtlich der Methode unterscheiden, nach der die Privaten vergütet werden:

- Mautweiterleitungsmodell
- Einheitsmautmodell
- Verfügbarkeitsmodell

Das Bundesverkehrsministerium vergab in einer 1. Staffel vier ÖPP-Vorhaben (siehe folgende Übersicht).

1. Staffel

Land	BAB	Abschnitt	Zeitschiene	Gesamtausgaben lt. Entwurf Bundeshaushalt 2013
BY	A 8	AS Augsburg West - AD München-Allach 52 km Betrieb & Erhaltung 37 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 01.05.2007 Verkehrsfreigabe: 09.12.2010	737 Mio. Euro
TH	A 4	Landesgrenze HE/TH - AS Gotha 44 km Betrieb & Erhaltung 25 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 16.10.2007 Verkehrsfreigabe: 07.09.2010	542 Mio. Euro
NI	A 1	AK Bremer Kreuz - AD Buchholz 65 km Betrieb & Erhaltung 72 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 04.08.2008 Fertigstellungstermin: 11.10.2012	1.017 Mio. Euro
BW	A 5	Malsch - AS Offenburg 60 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 01.04.2009 Fertigstellungstermin: 30.08.2014	985 Mio. Euro

Tabelle 1: ÖPP-Projekte der 1. Staffel

Diese vier ÖPP-Vorhaben vergab das Bundesverkehrsministerium als **Mautweiterleitungsmodelle**. Bei diesen Modellen erhalten die Privaten die vollen oder anteiligen Mauteinnahmen auf dem Streckenabschnitt und ggf. eine Anschubfinan-

¹ Auf die sog. F-Modelle im Bundesfernstraßenbau geht diese Stellungnahme nicht ein.

zierung bei Konzessionsbeginn. Die Höhe des als Vergütung an die Privaten weiterzuleitenden Mautaufkommens ist **verkehrsmengenabhängig**. Die Höhe der Anschubfinanzierung unterlag im Vergabeverfahren dem Wettbewerb.

Das Bundesverkehrsministerium plant, in einer 2. Staffel acht weitere Vorhaben im Bundesfernstraßenbau als ÖPP-Modell zu realisieren (siehe nachfolgende Übersicht). Zwei dieser Vorhaben sind bereits vergeben. Dabei führte das Bundesverkehrsministerium neue Vergütungsmodelle ein:

- Beim Ausbau der BAB A 8 zwischen Ulm und Augsburg erhält der Private als Vergütung einen festen Betrag (sog. Einheitsmautsatz) je Lkw und Kilometer (**Einheitsmautmodell**). Dessen Höhe unterlag im Vergabeverfahren dem Wettbewerb. Auch hier ist die Höhe des als Vergütung an den Privaten weiterzuleitenden Mautaufkommens **verkehrsmengenabhängig**. Zusätzlich erhielt der Private eine feste Anschubfinanzierung von 90 Millionen Euro (brutto).
- Bei dem Projekt BAB A 9 erhält der Private vom Bund – anders als bei den bisherigen ÖPP-Projekten – keine von der Verkehrsmenge abhängige Vergütung, sondern ein Entgelt, dessen Höhe von der Qualität der erbrachten Leistung abhängt (**Verfügbarkeitsmodell**). Wesentliches Vergabekriterium ist der Barwert der künftigen Verfügbarkeitszahlungen. Bei eingeschränkter Verfügbarkeit der Vertragsstrecke (z.B. eingeschränkte Nutzung aufgrund von Fahrstreifen- oder Geschwindigkeitsreduktion) sowie bei Qualitätsmängeln wird das Entgelt reduziert. Daneben erhält der Private eine Anschubfinanzierung von 105 Mio. Euro (brutto).

Das Bundesverkehrsministerium plant, drei weitere Vorhaben der 2. Staffel ebenfalls im Wege des Verfügbarkeitsmodells zu vergeben. Für die restlichen drei Projekte liegen dem Bundesrechnungshof noch keine verbindlichen Informationen zum geplanten Vergütungsmodell vor.

2. Staffel

Land	BAB	Abschnitt	Zeitschiene	Gesamtausgaben lt. Entwurf Bundeshaushalt 2013
BY	A 8	Ulm-Elchingen - AS Augsburg West 58 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Vergabestart: 01.05.2007 Zuschlag: 11.04.2011 Konzessionsbeginn: 01.06.2011 Fertigstellungstermin: 30.09.2015	1.345 Mio. Euro
TH	A 9	Landesgrenze HE/TH - AS Gotha 46,5 km Betrieb & Erhaltung 19 km Ausbau	Vergabestart: 18.03.2009 Zuschlag: 04.08.2011 Konzessionsbeginn: 01.10.2011 Verkehrsfreigabe: 30.11.2014	407 Mio. Euro
SH/HH	A 7	AD Bordesholm - AD Hamburg/Nordwest 65 km Betrieb & Erhaltung 65 km Ausbau	Vergabestart: 14.11.2011 Zuschlag: -	1.303 Mio. Euro
BW	A 6	AS Wiesloch-Rauenberg - AK Weinsberg		1.040 Mio. Euro
NI	A 7	AD Salzgitter - AD Drammetal		698 Mio. Euro
HE	A 44	AD Kassel Süd – AS Diemelstadt		332 Mio. Euro
RP	A 61	Worms – Lgr. RP/BW		520 Mio. Euro
NRW	A 1	Münster-N – AK Lotte/Osnabrück und A30 AS Rheine - AK Lotte/Osnabrück		1.130 Mio. Euro

Tabelle 2: ÖPP-Projekte der 2. Staffel

Der Bundesrechnungshof prüft bei jeweils drei Projekten der ersten und zweiten Staffel die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie deren Beurteilung durch den Bundesrechnungshof stark von dem Vergütungsmodell abhängen.

2.1 Verkehrsmengenabhängige Vergütung

Bei verkehrsmengenabhängigen Vergütungsmodellen erhalten die Privaten - wie bei den vier Projekten der ersten Staffel - die auf der Konzessionstrecke anfallende Lkw-Maut oder aber - wie beim ersten Projekt der zweiten Staffel - einen festen Betrag je gefahrenem Lkw-Kilometer (Einheitsmautmodell). Die vom Bund zu zahlende Vergütung hängt damit im Wesentlichen von der künftigen Verkehrsmenge ab. Für das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist damit

die **Prognose** der während der Vertragslaufzeit entstehenden Verkehrsmengen von entscheidender Bedeutung.

Verkehrsprognose

Das Bundesverkehrsministerium setzte in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seine eigenen Verkehrsprognosen an, aus denen es die Einnahmen der Privaten (Vergütung) ableitete.

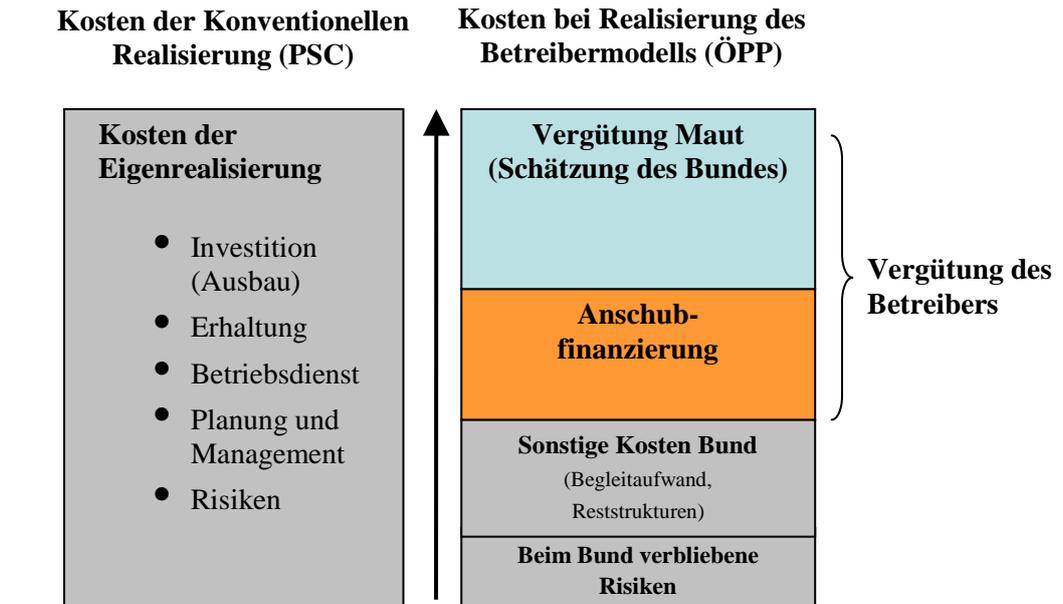


Abbildung 1: Struktur der Abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ²

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die Einnahmeprognosen der erfolgreichen Bieter um bis 75 % über denen des Bundes lagen. Ursächlich dafür waren im Wesentlichen unterschiedliche Verkehrsprognosen. Bei den vier geprüften ÖPP-Projekten ³ mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung übertrafen die Einnahmeprognosen der Privaten die Prognosen des Bundes um insgesamt fast **2,5 Mrd. Euro**. Auffällig dabei ist, dass in allen Fällen auch die Einnahmeprognosen des zweitplatzierten Bieters deutlich über den Prognosen des Bundes lagen (vgl. Abbildung 2).

² Darstellung der Fachberater des Bundesverkehrsministeriums.

³ Drei Projekte der 1. Staffel (Mautweiterleitungsmodelle) und ein Projekt der 2. Staffel (Einheitsmautmodell).

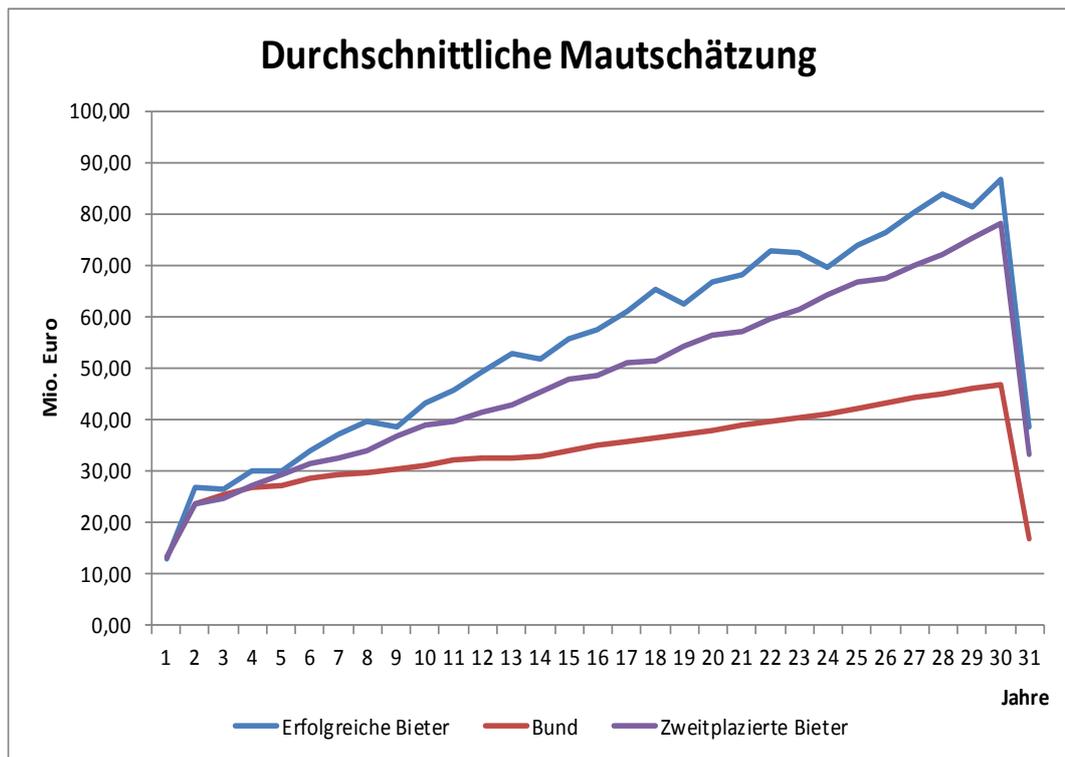


Abbildung 2: Vergleich der durchschnittlichen Mautprognosen Bund und Bieter für vier Projekte⁴

Bereits im Januar 2009 wies der BWV darauf hin, dass er angesichts dieser unterschiedlichen Verkehrsprognosen die vom Bundesverkehrsministerium errechnete Wirtschaftlichkeit bei diesen Projekten skeptisch sieht.⁵ Sollten sich die vergleichsweise höheren Prognosen der Bieter verwirklichen, wird sich für den Bund bei den bisherigen Projekten ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil gegenüber der Eigenbesorgung ergeben. Falls ihre prognostizierten Einnahmen ausbleiben, könnte dies für die Privaten Existenzgefährdend sein. Sie werden deshalb versuchen, ihre wirtschaftlichen Ziele anderweitig zu erreichen. Sie sind gezwungen, Kosten zu reduzieren oder zusätzliche Erlöse (Nachträge) zu erzielen. Auch wenn die Verträge noch so umfassend sind, weisen sie – insbesondere angesichts der langen Vertragslaufzeit – erfahrungsgemäß Regelungslücken und Auslegungsspielräume auf. Die Privaten werden versuchen, diese zu ihren Gunsten zu nutzen.

Die bisherigen Erfahrungen bestätigen vom BWV aufgezeigte Risiken.⁶

⁴ Die im Vergleich zu den Vor- bzw. Folgeperioden deutlich niedrigeren Mautprognosen im ersten und letzten Vertragsjahr sind darauf zurückzuführen, dass die Vertragslaufzeiten i.d.R. unterjährig beginnen.

⁵ Gutachten des BWV für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 05.01.2009, S. 20.

⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Dr. Valerie Wilms, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜND-

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass das Bundesverkehrsministerium bei abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich seine eigenen Schätzungen anzusetzen hat. Bei deren Herleitung muss es jedoch die Schätzungen der Privaten - sofern deren Grundlagen nachvollziehbar sind - berücksichtigen. Verfahren, wie die Schätzungen der Privaten in Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen können, sind Gegenstand der laufenden Prüfungen des Bundesrechnungshofes.

Risikoübertragung

Bei verkehrsmengenabhängigen Vergütungsmodellen übernehmen die Privaten mit dem Verkehrsmengenrisiko ein finanzielles Risiko, welches sie nur bedingt beeinflussen können. Bei der Risikoverteilung sollte jedoch nach allgemeiner Auffassung der Grundsatz gelten, dass die jeweiligen Risiken von demjenigen Vertragspartner getragen werden sollen, der sie am besten beherrschen kann.⁷ Die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos auf den Privaten wirkt damit nicht effizienzerhöhend.

Verwirklicht sich das Verkehrsmengenrisiko in Form von geringen Verkehrszahlen, ergeben sich möglicherweise weitere Folgewirkungen für den Bund. Die Privaten werden versuchen, ihre Kosten etwa durch Einsparungen bei der Erhaltung oder beim Betrieb der Vertragsstrecke zu senken. Damit eventuell einhergehende Qualitätseinbußen sind für den Bund nicht ohne Risiko. Bei ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau ist nämlich zu beachten, dass der Bund im Gegensatz zu einer Privatisierung (d.h. bei einem Verkauf) Straßenbaulastträger bleibt. Als Straßenbaulastträger haftet der Bund für von ihm zu vertretene Schäden.⁸ Dies gilt auch, wenn er die Aufgabe an einen Privaten übertragen hat. Der Bund kann erst anschließend versuchen, seine Forderungen gegenüber dem Privaten geltend zu machen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass die vollständige Übertra-

NIS 90/DIE GRÜNEN „Realisierung der ersten Staffel von Projekten nach dem A-Modell bei Bundesfernstraßen“, (BT-Drucksache 17/6375), Antworten auf die Fragen 12 – 18.

⁷ Nur bei einer solchen Risikoverteilung entwickelt sich aus der Risikoübertragung eine Anreizfunktion. Mit der Risikoübertragung und der damit verbundenen Kostenübertragung entsteht bei demjenigen, der die Risiken trägt, ein Anreiz, die Ausprägung der risikobehafteten Größe zum eigenen Vorteil – d. h. kostensenkend – zu beeinflussen. Vgl. Beckers / Miksch (2002): Die Allokation des Verkehrsmengenrisikos bei Betreibermodellen für Straßeninfrastruktur - Theoretische Grundlagen und Anwendung auf das A-Modell, Diskussionspapier 2002/10, Technische Universität Berlin, S. 11.

⁸ § 823 i.V.m. § 836 BGB.

gung des Verkehrsmengenrisikos auf den Privaten weder effizienzsteigernd wirkt noch dessen Leistung verbessert. Langfristig besteht vielmehr die Gefahr, dass Nachträge sogar zu höheren Kosten führen können. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes erscheinen daher Vergütungsmodelle vorteilhaft, die sich nicht an der Verkehrsmenge, sondern an der Verfügbarkeit der Vertragsstrecke orientieren.

2.2 Verfügbarkeitsmodell

Beim Verfügbarkeitsmodell wird ein vertraglicher Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke festgelegt. Verfügbar ist eine Strecke, wenn sie von den Nutzern befahrbar ist. Erreicht der Private den Referenzwert, erhält er das festgelegte Entgelt. Wird der Referenzwert unterschritten, mindert sich die Vergütung.⁹

Beim Verfügbarkeitsmodell sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht von den Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Dadurch erhöht sich die Validität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Aktuell verfolgt der Bundesrechnungshof dazu wie schon bei den anderen Vergütungsmodellen folgende Prüfungsansätze:

- Zutreffende Berücksichtigung der Bau- und Erhaltungskosten beim Vergleich ÖPP und konventionelle Variante

Die Vergleichbarkeit zwischen den Varianten muss in sämtlichen Phasen des Projektes gewährleistet sein. Dies setzt voraus, dass für beide Varianten einheitliche Rahmenbedingungen gelten.

So muss z.B. bei der konventionellen Realisierung genau wie bei der ÖPP-Variante davon ausgegangen werden, dass der öffentliche Auftragsgeber finanziell so ausgestattet ist, dass ein reibungsloser Bauablauf gewährleistet ist. Außerdem muss bei der konventionellen Realisierung unterstellt werden, dass die Verwaltung – genau wie der Private – die Bau- und Erhaltungskosten nicht über den Lebenszyklus der Straße optimiert, sondern über die Vertragslaufzeit.¹⁰

- Zutreffende Erfassung und Bewertung von Risiken

⁹ Vgl. Böger (2005): Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur in Deutschland, in: Public Private Partnership, S. 338 f.

¹⁰ Dies ist notwendig, da es derzeit kein Verfahren gibt, den Restwert einer Straße zu bestimmen und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Vgl. Gutachten des BWV für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 05.01.2009, S. 24

Gemäß § 7 Abs. 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, bei denen auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen ist. Die Analyse der mit dem Projekt verbundenen Risiken ist daher wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Zu diesen Risiken zählen bei den ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau z. B. das Baugrundrisiko oder allgemeine Kalkulationsrisiken.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes befassen sich sowohl mit methodischen Fragen der Risikobewertung als auch mit „praktischen“ Problemen bei der Anwendung der Methoden. Derzeit wird die Risikobewertung im Straßenbau noch durch eine mangelhafte Datengrundlage erschwert. Sie gründet daher im Wesentlichen auf Diskussionen des Bundesverkehrsministeriums mit seinen Beratern und den Auftragsverwaltungen.

Überdies prüft der Bundesrechnungshof, ob ÖPP-spezifische Risiken (wie z.B. das Insolvenzrisiko des Privaten) in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt werden müssen. Zur Bewertung solcher ÖPP-spezifischer Risiken liegen derzeit noch wenig Erfahrungen vor. Notwendig ist eine stetige Evaluierung der ÖPP-Projekte durch das Bundesverkehrsministerium.

- Zutreffende Berücksichtigung von Effizienzvorteilen der ÖPP-Variante in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüft die öffentliche Verwaltung die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer ÖPP-Beschaffung bereits **vor** der Eröffnung des Vergabeverfahrens. Methodisch wird dabei die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit durch eine Gegenüberstellung der ÖPP- mit der konventionellen Beschaffungsvariante beurteilt.

Da zum Zeitpunkt der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch kein ÖPP-Angebot vorliegt, muss die Verwaltung die voraussichtlichen Projektkosten der ÖPP-Variante abschätzen. Dazu ermittelt das Bundesverkehrsministerium zunächst die Bau-, Erhaltungs- und Betriebskosten der konventionellen Realisierung. Von diesen Kosten werden die unterstellten Effizienzvorteile der ÖPP-Variante abgezogen. Ferner werden die Planungs- und Managementkosten sowie die Finanzierungskosten des Privaten berechnet. Darüber hinaus werden für die Projektrisiken, die auf den Privaten

übertragen werden sollen, prozentuale Risikozuschläge gebildet und auf die einzelnen Kostenblöcke aufgeschlagen. Diese Kosten muss der Private über die Vergütung decken, die ihm der Bund zahlt. Daneben berücksichtigt der Kostenvergleich den zusätzlichen Begleitaufwand, der mit dem ÖPP-Projekt zu Lasten der öffentlichen Hand entsteht sowie eventuelle Remanenzkosten (z.B. langjährigen Überhang an Personal im Betriebsdienst). Im Überblick gehen mögliche Effizienzvorteile wie folgt in die Ermittlung der Kosten der ÖPP-Variante ein:

ÖPP-Variante	
Vergütung des Privaten	Baukosten der konventionellen Variante ÷ Abschlag für Effizienzvorteile + Zuschlag für übertragene Risiken Erhaltungskosten der konventionellen Variante ÷ Abschlag für Effizienzvorteile + Zuschlag für übertragene Risiken Betriebskosten der konventionellen Variante ÷ Abschlag für Effizienzvorteile + Zuschlag für übertragene Risiken Planungs- und Managementkosten Projektgesellschaft Finanzierungskosten des Privaten → Rendite auf Eigenkapital → Zinszahlungen für Fremdkapital Kosten für die Risiken, die dem Privaten übertragen werden
Kosten für Begleitaufwand und Reststrukturen	
= Kosten der ÖPP-Variante (vor Steuern)	
÷ Steuerrückflüsse	
= Kosten der ÖPP-Variante (nach Steuern)	

Tabelle 3: Berechnung der ÖPP-Kosten in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Daraus wird deutlich, dass der Abschätzung der Effizienzvorteile besondere Bedeutung für die Ermittlung der ÖPP-Kosten in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zukommt. Angesichts der geringen Erfahrungen

schätzt das Bundesverkehrsministerium die Effizienzvorteile – wie bei der Risikobewertung – auf der Basis von Diskussionen mit seinen Beratern und den Auftragsverwaltungen. Um die gewählten Ansätze genauer zu schätzen ist es notwendig, die bisherigen ÖPP-Projekte stetig zu evaluieren. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, in wie weit das Bundesverkehrsministerium solche Evaluierungsergebnisse bei den Projekten der 2. Staffel einfließen lässt.

- Nutzenvergleich

Bei den ÖPP-Projekten der 1. Staffel beschränkte das Bundesverkehrsministerium seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf den Kostenvergleich von konventioneller Realisierung und ÖPP-Variante. Bei den ÖPP-Projekten der 2. Staffel erweiterte das Bundesverkehrsministerium die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen um einen gesamtwirtschaftlichen Nutzenvergleich.¹¹ Der Bundesrechnungshof prüft diesen hinsichtlich seiner methodischen Zulässigkeit und praktischen Umsetzbarkeit.

3 Haushalt und Schuldengrenzen

Aus haushaltsrechtlicher Sicht weist der Bundesrechnungshof bei den ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau insbesondere auf die Auswirkungen auf den Verkehrshaushalt, den transparenten Ausweis im Bundeshaushalt und die neue Schuldenregel des Grundgesetzes hin.

Auswirkungen auf den Verkehrshaushalt

Bei der konventionellen Realisierung eines Projekts im Bundesfernstraßenbau werden die Finanzierungskosten des Bundes aus dem Einzelplan 32 „Bundesschuld“ getragen. Im Gegensatz dazu werden bei ÖPP-Modellen die Finanzierungskosten des Privaten aus dem Verkehrshaushalt finanziert. Sie schränken damit die künftigen Spielräume für Infrastrukturprojekte ein. Die Auswertung der Angebote der 1. Staffel zeigte, dass die Kapitalkosten der Privaten¹² - in Abhängigkeit von der Höhe der Anschubfinanzierung - weit über 30 % der gesamten Projektkosten betragen können.

¹¹ Nach Auffassung des Bundesverkehrsministeriums ergeben sich zwischen den Beschaffungsvarianten Nutzenunterschiede insbesondere aus einer früheren Aktivierung des Gesamtnutzens und einer geringeren Beeinträchtigung durch kürzere Bauzeiten bei der ÖPP-Variante. Die frühere Fertigstellung der ÖPP-Variante resultiert nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums im Wesentlichen daraus, dass der private Vertragspartner bei den ÖPP-Modellen die Baumaßnahmen nicht in Fach- und Teillosen vergeben muss.

¹² Die Kapitalkosten des Privaten setzen sich aus den Finanzierungskosten für das Fremdkapital sowie der Eigenkapitalrendite zusammen.

Transparenter Ausweis im Bundeshaushalt

Nach Maßgabe der Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sind die finanziellen Verpflichtungen des Bundes über die Vertragslaufzeit je ÖPP-Vorhaben transparent und nachvollziehbar im Haushalt darzustellen. Der Bundesrechnungshof begrüßt es daher, dass das Bundesfinanzministerium die ÖPP-Projekte im Bundeshaushalt in den Übersichten - Teil X darstellt. Daneben werden im Einzelplan 12, Kapitel 1209, Titel 82312 Verpflichtungsermächtigungen für die ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau eingestellt.¹³

ÖPP und die neue Schuldenregel des Grundgesetzes

Kredite im Sinne von Artikel 109, 115 Grundgesetz sind sogenannte Finanzschulden.¹⁴ Unter Finanzschulden fallen alle Rückzahlungsverpflichtungen, die aus Rechtsgeschäften stammen und der Geldbeschaffung dienen.¹⁵ Kredite sind folglich Geldmittel,

- die dem Bundeshaushalt zur Deckung der Ausgaben zufließen und
- die in den folgenden Haushaltsperioden zurückgezahlt werden müssen.

Die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Projekten sind danach keine Kredite im Sinne der Artikel 109, 115 Grundgesetz. Sie werden nach der neuen Schuldenregel¹⁶ erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie als Zahlungen an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip).

Die Rechnungshöfe weisen in ihrem Erfahrungsbericht auf das Risiko hin, dass ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle eingesetzt werden könnten, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der geplanten Maßnahme eine gegen die neue Schuldenregel verstoßende Neuverschuldung zur

¹³ Das Bundesfinanzministerium ist damit den Empfehlungen des Bund-/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ zur haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Behandlung von ÖPP-Projekten vom 5. September 2007 gefolgt.

¹⁴ *Nebel* in: Piduch: Haushaltsrecht, Art. 109 Rn. 17; *Hauser* in: Heuer/Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 Glnr. 8; *Höfling/Rixen* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 128; *Henneke* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf: Grundgesetz, Art. 115 Rn. 11; *Pünder* in: Isensee/Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, § 213 Rn. 20.

¹⁵ *Hauser* in: Heuer/Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 Glnr. 8; *Nebel* in: Piduch: Haushaltsrecht, Art. 109 Rn. 17; ähnlich: *Heintzen* in: von Münch/Kunig: Grundgesetz, Art. 115 Rn. 10.

¹⁶ 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).

Folge hätte. Äußerungen des Bundesverkehrsministeriums weisen darauf hin, dass ÖPP-Projekte tatsächlich als Finanzierungsalternative und nicht als Beschaffungsvariante verstanden werden.¹⁷ Klar muss daher sein, dass der Zeitpunkt für die Buchung als defizitrelevante Ausgabe keinen Einfluss auf die Entscheidung haben darf, eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell zu finanzieren.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe haben bereits im Jahr 2006 darauf hingewiesen, dass sich die öffentliche Hand jene Projekte, die sie sich konventionell finanziert nicht leisten kann, ebenso wenig alternativ finanziert leisten darf.¹⁸

¹⁷ Vgl. Äußerungen des Bundesverkehrsministers Peter Ramsauer in: Interview im Weser Kurier vom 12.10.2012

¹⁸ 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 (ÖPP)