

## **Stellungnahme**

zur schriftlichen Expertenanhörung

im Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

zum Antrag der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 18/3063

„Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern“

**Berlin, 30. September 2015**

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung .....	3
2	Erfahrungen mit ÖPP im Bundesfernstraßenbau aus Sicht VIFG .....	4
3	Zur aktuellen Diskussion um ÖPP-Projekte .....	6
4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Projektentscheidungen .....	10
4.1	Methodik und Ziele der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung .....	10
4.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau .....	13
4.3	Die Realisierbarkeit des konventionellen Vergleichsmaßstabes PSC .....	19
5	Zur Kritik an den Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau .....	20
5.1	Methodisches Verständnis der Finanzierungskosten in der WU .....	20
5.2	Die Höhe der privaten Finanzierungskosten .....	21
5.3	Behauptete Mehrkosten von 1,9 Mrd. Euro .....	23
5.4	Innovationspotentiale und Qualität bei ÖPP-Projekten .....	25
5.5	Finanzierungseffekte .....	25
6	Erfahrungen mit ÖPP im Ausland .....	26
7	Einbeziehung des Mittelstandes .....	30
8	Transparenz .....	31
9	Anlagen .....	33
10	Literaturverzeichnis .....	33
	Anlage: Übersicht über aktuelle und geplante Betreibermodelle .....	34
	Anlage: Projektsteckbriefe zu A-Modellen .....	36

## **1 Vorbemerkung**

Die VIFG fungiert seit ihrer Gründung im Jahre 2003 als „Kompetenzzentrum ÖPP“ des Bundes für Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau und ÖPP im Bereich der Bundesverkehrswege.

Wir unterstützen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bei

- der Entwicklung und Umsetzung privatwirtschaftlicher Projekte und alternativer Finanzierungen
- der Konzeptentwicklung von wirtschaftlichen Beschaffungen im Bereich Verkehrswege (Straße, Schiene, Wasserstraße)
- der Einbeziehung von privatem Kapital in der staatlichen Infrastrukturbereitstellung
- allen Fragestellungen im Rahmen von öffentlichen und privaten Finanzierungsfragen

Wir verfügen über umfangreiche Erfahrungen mit der praktischen Realisierung von Projekten. Im Rahmen der Vorbereitung und Umsetzung von Betreibermodellen und weiteren ÖPP-Projekten führen wir folgende Leistungen durch:

- Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Erstellung von Machbarkeitsstudien
- Unterstützung des Vertragsmanagements bei ÖPP-Projekten
- Erarbeitung von Finanzierungskonzepten wie zuletzt im Rahmen der „Project Bonds Initiative“ der EU
- Begleitung von Vergabeverfahren
- Bearbeitung von Grundsatzfragen
- Bündelung der ÖPP-Kompetenz des Bundes im Bereich Verkehr
- Zentraler Ansprechpartner für deutsche und internationale Interessenten

Die VIFG ist eine privatrechtliche Gesellschaft in 100%igen Eigentum des Bundes. Wir arbeiten exklusiv nur für unseren öffentlichen Eigentümer. Unsere Mitarbeiter verfügen über langjährige Erfahrungen und umfangreiche Expertise aus großen Beratungsgesellschaften, Wirtschaftskanzleien, Bauunternehmen, Banken oder aus der Verwaltung.

Wir nutzen für unseren Aufgaben auch den Erfahrungsaustausch in nationalen und internationalen Netzwerke (IPFA, EU, Expert Meeting Initiative NL, BEL, FRA, UK und UNECE) und können auf diese Weise internationale Erfahrungen direkt in die Entwicklung und Realisierung von Projekten einfließen lassen.

Daneben nehmen Mitarbeiter und Geschäftsführung der VIFG verschiedene Lehrtätigkeiten an Universitäten wahr, arbeiten in Fachgremien und im Ausbildungsprogramm der Baureferendare des Straßenwesens mit und sind in verschiedensten Kommissionen wie der Reformkommission Großprojekte, der Bodewig-Kommission oder der Daehre-Kommission vertreten.

Nachfolgend berichten wir über unsere Erfahrungen mit ÖPP-Projekten, speziell im Bundesfernstraßenbau.

## **2 Erfahrungen mit ÖPP im Bundesfernstraßenbau aus Sicht VIFG**

Die bisherigen Erfahrungen mit ÖPP im Bundesfernstraßenbau sind eindeutig positiv zu bewerten. So wurden bisher mit ÖPP-Modellen mehr als 400 Kilometer Autobahn zum Bau, zur Erhaltung und zum Betrieb eines Streckenabschnittes an private Unternehmen vergeben.

### **Der Lebenszyklusansatz hat sich bewährt**

Der Lebenszyklusansatz aus Planen, Finanzieren, Bauen und Betreiben aus einer Hand in Verbindung mit der vertraglich gesicherten langfristigen Verfügbarkeit und Qualität eines Streckenabschnittes (vereinbarte Service Level, Pönale-Regelungen bei Schlecht- oder Minderleistung, u.ä.) hat sich als Wirtschaftlichkeitsmotor erwiesen und sorgt für ein langfristiges und vorausschauendes Erhaltungsmanagement. Die Anreizstruktur aus Risikoübernahme, privater Finanzierung und langfristiger Verantwortungsübertragung auf einen privaten Vertragspartner hat sich fast ausnahmslos bewährt und zu wirtschaftlichen Projektergebnissen geführt. Der private Betreiber kann den Lebenszyklus des Projektes technisch und wirtschaftlich abbilden und steuern. Über den Projektverlauf kann er Risiken erfassen und deren wirtschaftliche Auswirkungen bei der weiteren Projektumsetzung berücksichtigen. So kann das Projekt über den Lebenszyklus nach technischen und wirtschaftlichen Kriterien umgesetzt und gesteuert werden. In den bisherigen Projekten ist es aus Sicht der öffentlichen Hand zu keinerlei Baukosten- oder Bauzeitüberschreitung gekommen, die Qualität im Bau und im Betrieb ist hoch.

### **Privates Kapital sorgt für Effizienz**

Allein in die ersten sieben ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau (A-Modelle) sind bereits mehr als 2 Mrd. Euro an privatem Kapital geflossen. Und der private Kapitaleinsatz entlastet nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern schafft auch den Anreiz

für eine effiziente Projektabwicklung. Ausufernde Kosten und langwierige Bauzeiten können daher anders als bei vielen Großprojekten vermieden werden. Gleichzeitig sichern die langen Vertragslaufzeiten eine dauerhaft hohe Qualität und sorgen für einen Innovationsanreiz bei Bau, Erhaltung und Betrieb.

### **Die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Lösungen wird genau analysiert**

Bei jeder ÖPP-Vergabe in Deutschland wird ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Modells mit einer herkömmlichen konventionellen Beschaffung vorgenommen, um für einen Zeitraum von zumeist 30 Jahren analysieren zu können, welche Beschaffungsvariante wirtschaftlich vorteilhaft sein kann. Neben einem Vergleich der Kosten der unterschiedlichen Varianten werden auch die Risiken des Projektes analysiert und dem Partner übertragen, der diese mit den geringsten Kosten tragen kann. Kann durch ÖPP ein Projekt schneller oder in besserer Qualität durchgeführt werden, werden auch diese Effekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt. So können tragfähige und wirtschaftliche Lösungen für den öffentlichen Auftraggeber entwickelt und am Markt ausgeschrieben und beschafft werden.

### **ÖPP-Projekte sorgen für Transparenz im öffentlichen Haushalt**

Bei konventionell umgesetzten Projekten müssen im Falle der Realisierung von Risiken (z.B. zu erwartende Baukosten- oder Bauzeitüberschreitungen) zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden, da im öffentlichen kamerale Haushaltssystem fast ausschließlich auf eine Risikovorsorge verzichtet wird. Daher werden die Belastungen für den öffentlichen Haushalt bei konventionellen Projekten systematisch zu gering ausgewiesen, da die kamerale Haushaltsführung dem Realisationsprinzip folgt und grundsätzlich zahlungsorientiert ist.

Eine periodengerechte Erfassung und Darstellung der Risiken sowie des Werte- und Ressourcenverbrauchs kann der kamerale Haushalt nicht erfassen, da er weder Abschreibungen als Maß des Werteverzehrs noch Rückstellungen für eingegangene Risiken kennt. Bei ÖPP-Projekten werden dagegen die übertragenen Risiken im Angebot der Bieter kalkuliert und bei der Höhe der Vergütung berücksichtigt. Im Falle eines ÖPP-Projektes werden damit die Risiken im Haushalt in den Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt, da sich die Verpflichtungsermächtigungen an der zu erwartenden Vergütung für den Vertragspartner orientieren.

Dieses Ungleichgewicht hat zur Folge, dass aus Sicht des öffentlichen Haushaltes die konventionelle Realisierung vermeintlich „billiger“ erscheint. Dabei verbirgt diese vermeintlich billigere konventionelle Beschaffung erhebliche Risiken, die oft zu Termin- und Kostenüberschreitungen führen.

ÖPP schafft damit für Politik und Öffentlichkeit Transparenz über die tatsächlichen Kosten eines Projektes und sorgt gleichzeitig für Kostensicherheit im öffentlichen Haushalt.

### **ÖPP-Modelle entlasten die öffentliche Verwaltung**

Mit einem ÖPP-Modell wird dem privaten Auftragnehmer ein großer Teil des operativen Infrastrukturmanagements übertragen, beginnend zumeist mit der Ausführungsplanung, dem Management einer Großbaustelle und damit der Koordination einer Vielzahl von Unternehmen, die am Bauprozess beteiligt wird. Diese Aufgaben werden im Fall der konventionellen Realisierung üblicherweise von den öffentlichen Bauverwaltungen wahrgenommen. ÖPP-Modelle entlasten damit die Bauverwaltungen und schaffen die Freiräume, sich auf Kernaufgaben zu konzentrieren und ein effizientes Controlling für ÖPP-Projekte aufzubauen.

Damit kann die Bauherrenfunktion der Bauverwaltungen trotz des jahrelangen strukturellen Personalabbaus in vielen öffentlichen Bauverwaltungen gestärkt werden.

### **ÖPP-Modelle entsprechen der Idee der Schuldenbremse**

Anders als im Bereich der Haushaltsfinanzierung sind die privaten Kredite am Ende der Vertragslaufzeit zurückgeführt. Jede Generation trägt damit sowohl Teile der Finanzierungslast und kann gleichzeitig die Vorteile der Infrastruktur nutzen. Die dahinter stehende finanzwirtschaftliche Idee ist das „Pay as you use-Prinzip“. Auch die Schuldenbremse bewertet eine Finanzierung dann als neutral, wenn die Kredittilgung und der Werteverzehr einer Infrastruktur zu gleichen Teilen berücksichtigt werden. Anders dagegen behandelt die Schuldenbremse die bisherige öffentliche Finanzierungspraxis, bei der die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur grundsätzlich nicht zurückgezahlt wird, während der Wert der Infrastruktur, die mit diesen Krediten finanziert wurde, kontinuierlich sinkt.

Damit entsprechen ÖPP-Modelle in idealer Weise dem Grundgedanken der Schuldenbremse.

## **3 Zur aktuellen Diskussion um ÖPP-Projekte**

In Deutschland starteten die ersten ÖPP-Projekte vor rund 15 Jahren mit einer klaren Zielrichtung: Sammeln von Erfahrungen mit einem Modell, mit dem einerseits eine höhere Termin- und Kostensicherheit als bei konventioneller Realisierung erreicht und mit dem andererseits die betriebsnotwendigen Erhaltungsmaßnahmen und Betriebsleistungen über den Lebenszyklus sichergestellt werden können. Dieses Ziel haben die

bisher realisierten ÖPP-Projekte erreicht und man kann eindeutig die positiven Erfahrungen sowie eine kontinuierliche Optimierung der Projekte feststellen.

Umso mehr verwundert die aktuelle und heftige Diskussion um die Beurteilung der ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau. Hinter dieser Kontroverse verbergen sich aus Sicht der VIFG allerdings wesentlich tiefergehende Fragestellungen.

- Wie wollen wir künftig Infrastruktur beschaffen und bereitstellen? Kurzfristig oder lebenszyklusorientiert?
- Wie können wir Großprojekte im Bundesfernstraßenbau überhaupt kosten- und terminsicher realisieren?
- Wie kann die Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit der Infrastruktur dauerhaft sichergestellt werden?
- Über welche finanziellen Ressourcen verfügt die Sektor Bundesfernstraßen langfristig?
- Was heißt das für die Organisation in der Auftragsverwaltung? Welche personellen, fachlichen und finanziellen Ressourcen werden mittel- und langfristig benötigt?
- Sind dauerhaft ausreichend Kapazitäten für Planfeststellung und Ausführungsplanung sowie für das Erhaltungsmanagement vorhanden?
- Mit welchen Beschaffungsmodellen können die anstehenden Herausforderungen bestmöglich bewältigt werden?
- Verfügt die öffentliche Hand auf Bundesseite und in den Ländern über Instrumente und Daten für eine effiziente Projektvorbereitung, -steuerung und ein transparentes Controlling?
- Liegen überhaupt Daten und Erfahrungswerte auf der öffentlichen Seite für Lebenszyklusbetrachtungen von Infrastrukturprojekten vor?

Dies erscheint umso verblüffender, als sich die Problemlage heute noch dramatischer darstellt als Ende der 90er Jahre:

- So hat sich der Investitions- und Sanierungsstau nicht abgebaut, sondern zum Teil dramatisch verschärft.
- Eine lebenszyklusorientierte Bewirtschaftung von Infrastruktur und eine institutionelle Sicherstellung einer langfristigen Erhaltung ist heute genauso wenig in der konventionellen Beschaffung vorhanden wie vor 20 Jahren.
- Nach wie vor werden bei konventionellen Maßnahmen weder Kostenrisiken systematisch berücksichtigt noch umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wie bei ÖPP-Projekten durchgeführt.

- Unverändert werden in vielen öffentlichen Großprojekten Zeit- und Kostenpläne deutlich überschritten.
- Die sektorale Finanzierungssituation in der Verkehrsinfrastruktur ist weiterhin dramatisch.
- Es gibt unverändert einen hohen Modernisierungsbedarf in der Verwaltung bezüglich des Einsatzes von betriebswirtschaftlichen Instrumenten.

Und während ÖPP-Modelle und die damit verbundenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiter intensiv und kritisch diskutiert werden, stellt der BRH zum wiederholten Male fest, dass ein Großteil der durchschnittlich immer wieder festzustellenden Kostensteigerung bei Straßenbauprojekten auf überdimensionierte Planung und unzureichende Bauvorbereitung zurückgehen, ausgeschriebene Planungsarbeiten aufgrund mangelnder Personalausstattung nicht ausreichend geprüft werden können, dass das Kostenbewusstsein im Bereich der Verkehrsverwaltung deutlich auszubauen sei und dass nach wie vor die notwendigen Erhaltungsmittel nicht zur Verfügung gestellt werden. Und trotz seiner kritischen Haltung, gesteht auch der BRH zu, dass mit ÖPP-Modellen Kosten- und Terminsicherheit ebenso wie die Lebenszyklusorientierung erreicht werden kann.

Damit stellt sich aber auch die Frage, welche Auswirkungen es hat, wenn ein Großprojekt nicht als ÖPP umgesetzt wird. Die Kritiker machen es sich da sehr einfach: „Dann wird die konventionelle Variante, der sogenannte PSC umgesetzt, schließlich hat er sich ja in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als vorteilhaft gegenüber dem ÖPP-Modell herausgestellt“.

Zu Fragen ist an dieser Stelle aber, was ist eigentlich der PSC, der öffentliche Vergleichswert und ist dieser überhaupt umsetzbar?

Mit dem PSC wird eine öffentliche Projektrealisierung simuliert, die sich ähnlich wie ein privatwirtschaftlicher Vertrag kalkulatorisch am Lebenszyklus orientiert. Sinn dieser Vorgehensweise ist es, eine möglichst optimale, idealisierte öffentliche Beschaffung zu simulieren, die von allen einschränkenden Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung unbeeinflusst ist, um den maximalen Benchmark für ein ÖPP-Projekt zu erhalten. Denn nur dann sind auch dieselben verkehrlichen Nutzeneffekte und damit auch die Effekte für Wachstum und Beschäftigung aus dem Verkehrsprojekt vergleichbar.

Sollte dieser PSC allerdings tatsächlich umgesetzt werden, sind wieder die schon beschriebenen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die im PSC bewusst ausgeblendet wurden:



- Fachlosvergabe (Realität) statt integrierte Planungs- und Bauabwicklung (PSC).
- Fehlende personelle und fachliche Kapazitäten zur Koordinierung der Planungs- und Bauleistungen in den Auftragsverwaltungen .
- Keine vertragliche oder sonstige Sicherstellung der Qualität und Verfügbarkeit der Infrastruktur über den Lebenszyklus bei der konventionellen Beschaffung.
- Keine vertraglich verankerte Sicherstellung der PSC-Kosten oder der Fertigstellungstermine bei der konventionellen Beschaffung.

Damit ist die Alternative zum ÖPP-Modell nicht die Umsetzung des PSC, sondern eine konventionelle Vergabe des Projektes in vielen einzelnen Fachlosen, die seitens der öffentlichen Verwaltung zu koordinieren sind. Und damit werden weder die Leistungsmerkmale wie in einem ÖPP-Vertrag noch die der PSC-Variante erreicht. Damit können bei konventioneller Realisierung auch nicht dieselben verkehrlichen Nutzeneffekte und damit die Effekte für Wachstum und Beschäftigung aus dem Verkehrsprojekt erzielt werden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- ÖPP-Modelle sind derzeit die einzige Chance, große Infrastrukturprojekte im Bundesfernstraßenbau im Zeit- und Kostenrahmen und mit langfristiger Qualitätszusage umzusetzen.
- Der PSC, also die hypothetische öffentliche Beschaffungsvariante in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ist derzeit strukturell nicht umsetzbar.
- Mit ÖPP-Modellen vergleichbare öffentliche Projekte im Bundesfernstraßenbau wurden in den vergangenen 20 Jahren nicht realisiert.
- Die konventionelle Realisierung heißt kleinteilige, losweise Vergabe.

Hierauf verweist auch der BRH. In seinen Stellungnahmen, zuletzt im Bericht der BRH vom 04.06.2014, betont er ausdrücklich, dass für eine vergleichbare öffentliche Beschaffung der Bund wesentlich mehr Finanzmittel bereitstellen müsste, um die Projekte ebenso schnell und effizient wie ein Privater umsetzen zu können<sup>1</sup>. Und in anderen Veröffentlichungen weist er immer wieder darauf hin, dass für eine öffentliche Be-

---

<sup>1</sup> Vgl. BRH Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau vom 04.06.2014, Seite 26

schaffung die Länderverwaltungen deutlich mehr und besser qualifiziertes Personal einstellen müssten, eine solche Personalausstattung also heute nicht vorhanden ist.

## **4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Projektentscheidungen**

### **4.1 Methodik und Ziele der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

#### **Ausgangspunkt: Strategischer Ansatz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Eine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU)** ist grundsätzlich die Analyse unterschiedlicher Beschaffungsvarianten, im Falle einer ÖPP-Realisierung üblicherweise ein Vergleich zwischen einer ÖPP- und einer konventionellen Beschaffungsvariante.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellen einen kontinuierlichen „Erkenntnis- und Entscheidungsprozess“ dar, der den gesamten Projektlebenszyklus begleitet. Das Ziel der WU ist die Bereitstellung der Informationen, die die Entscheidungsträger der Verwaltung zur Entscheidungsfindung in den unterschiedlichen Projektphasen benötigen. Hierzu bedient man sich in der WU eines gestuften Verfahrens. In der ersten Stufe erfolgt die sog. Eignungsprüfung, in der die Frage beantwortet wird, ob sich das Projekt grundsätzlich für eine ÖPP-Realisierung eignet. Ist dies der Fall, so wird eine vorläufige WU (vWU) durchgeführt. In der vWU erfolgt die Prognose über die zu erwartende Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante im Vergleich zu einer konventionellen Realisierung. Ziel der vWU ist es, eine belastbare Prognose über die Wirtschaftlichkeit der beiden Realisierungsvarianten zu erhalten. Auf dieser Basis kann dann die Entscheidung fallen, ob ein Vergabeverfahren für eine ÖPP-Realisierung gestartet wird.

In der abschließenden WU (aWU) erfolgt dann der Vergleich zwischen der konventionellen Realisierung und dem Angebot des besten Bieters. Ist dieses Angebot wirtschaftlicher als die konventionelle Realisierung, erfolgt der Zuschlag. Die nachgelagerte WU umfasst dann das gesamte Vertrags- und Finanzcontrolling des Projektes.

Die WU ist dann ein geeignetes Instrument für die Entwicklung einer wirtschaftlichen Beschaffung, wenn die Durchführung nicht als routinemäßig und projektweise wiederholter „statischer Vorgang“ verstanden wird, sondern als dynamischer Prognose- und Analyseprozess, mit dem unter Berücksichtigung aller erkennbaren Einflussfaktoren sachgerechte Investitionsentscheidungen ermöglicht und öffentlich begründet werden können.

Die WU ist damit ein wichtiger und zentraler Baustein im Beschaffungsprozess und zur Steigerung der Organisationseffizienz. Dabei hat die WU drei wesentliche Aufgaben:

1. Entwicklungsinstrument, um geeignete Projektstrukturen (Zuschnitt, Projektvolumen, Anschubfinanzierung) zu entwickeln.
2. Entscheidungsinstrument, um eine Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung zu erhalten und im weiteren Ablauf des Vergabeverfahrens einen Vergleich zwischen der hypothetischen Eigenvariante PSC und dem Angebot des besten Bieters für die Zuschlagserteilung zu erhalten.
3. Managementinstrument, um eine Kontrolle der Bauzeiten, die Einhaltung von Qualitäten und eine Verknüpfung von Auszahlungen an das Erreichen von Meilensteinen zu ermöglichen.

Die Methodik zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist in der BHO<sup>2</sup> und in allgemein gültigen Leitfäden<sup>3</sup> und Arbeitsanweisungen<sup>4</sup> beschrieben, die als verbindliche Standards seitens des BMF festgelegt und der Öffentlichkeit zugänglich sind. Die bisher durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen basieren auf diesen Leitfäden und Arbeitsanweisungen, sowie auf Leitfäden und Arbeitsanweisungen des BMVI<sup>5</sup>, in denen die Abläufe der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau weiter konkretisiert werden.

Die WU wird damit zu dem entscheidenden Managementinstrument, um eine strukturierte Projektentwicklung zu fördern, die Vergabeentscheidung anhand der Wirtschaftlichkeit des Projekts zu gewährleisten und im anschließenden Controlling nachzuhal-

---

<sup>2</sup> Vgl. §7 BHO sowie VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO – Auflistung der Mindestinhalte der WU, u.a. Aussagen über relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten, auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind

<sup>3</sup> Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ im Auftrag der FMK (09/2006, veröffentlicht vom BMF 20.08.2007) (sog. FMK Leitfaden, 2006)

<sup>4</sup> Vgl. Neue „Arbeitsanleitung Einführung in die WU“ des BMF (01/2011 - geändert durch Rundschreiben vom 20.12.2013)

<sup>5</sup> Vgl. WU A-Modell – Modellbeschreibung zu den Finanzmodellen der WU für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau (17.07.2006); A-Modell – Leitfaden für WU – für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau (10/2008); Konzeption – Weiterentwicklung der Modellstruktur der A-Modelle (09.12.2008); BMVI; Erläuterung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vergabe von Betreibermodellen, Stand 5. September 2012

ten sowie die Erfahrungen begleitend und abschließend zu evaluieren. Dies gilt grundsätzlich und nicht nur für ÖPP-Projekte.

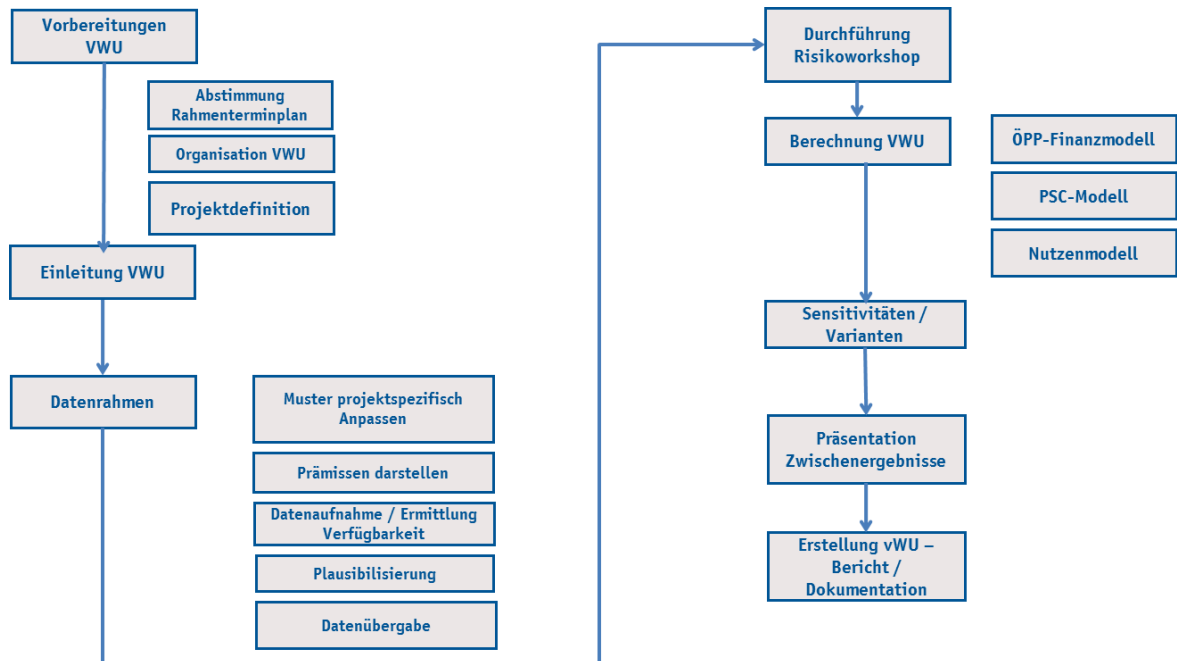


Abbildung 1: Musterablauf einer vWU

### Vergleich von konventioneller Realisierung und ÖPP-Modell

Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine am Lebenszyklus ausgerichtete Leistungsbeschreibung: Bauzeit, Qualität und Verfügbarkeit der Strecke werden für die Projektdauer definiert.

In der ÖPP-Variante kann die geforderte Leistung mit dem privaten Partner in vertraglicher Form abschließend vereinbart werden. Um dieses Modell nun mit einer konventionellen Beschaffung vergleichen zu können, muss diese öffentliche Realisierungsvariante die gleichen Leistungen erbringen wie vom ÖPP-Partner gefordert. Denn nur dann können diese beiden Varianten auch verglichen werden.

Damit stellt sich aber die Frage, ob eine vergleichbare öffentliche Beschaffung in der Lage ist, ebenfalls eine fest definierte Qualität und Verfügbarkeit sicherzustellen, die ebenfalls im Zeit- und Kostenplan umgesetzt werden kann. Denn nur dann sind auch dieselben verkehrlichen Nutzeneffekte und damit auch die Effekte für Wachstum und Beschäftigung aus dem Verkehrsprojekt vergleichbar.

Die im konventionellen Bereich übliche Fachlosvergabe kann die Leistungen einer Lebenszyklusvariante wie ÖPP nicht erreichen. Daher muss zu Vergleichszwecken eine öffentliche Lebenszyklusvariante als Vergleichsmaßstab konstruiert werden.

Konkret bedeutet dies, dass im Falle der öffentlichen Variante das Geschäftsmodell zu beschreiben ist. Ziel ist, die konventionelle losweise Vergabe in ein Lebenszyklusmodell umzuwandeln. Hierzu müssen folgende Annahmen getroffen werden:

- Bauzeit/Baukosten
- Ressourcen (z.B. Personal)
- Haushalt/finanzielle Mittel
- Erhaltung
- Risiken, Qualität

Der so entstandene PSC ist eine modellhafte Abbildung, um das Geschäftsmodell „konventionelle Realisierung“ überhaupt berechnen zu können.

In ähnlicher Weise wird auch das zu erwartende ÖPP-Angebot für die vWU simuliert. Hierzu müssen folgende Annahmen getroffen werden:

- PSC -> Effizienzen
- Projektgesellschaft
- Private Finanzierung
- Finanzierungsmodell

Vor dem Vergabestart leitet sich die ÖPP-Variante zuerst aus dem PSC ab und wird am Ende des Vergabeverfahrens bei der abschließenden WU durch das Angebot des Privaten Bieters ersetzt, d.h. die ursprünglichen Annahmen für die ÖPP-Beschaffung werden am Ende des Vergabeverfahrens von tatsächlichen Marktpreisen ersetzt und die PSC-Annahmen werden nochmals überprüft, bleiben aber Annahmen und werden nicht durch Marktpreise ersetzt.

#### **4.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau**

Alle ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau werden im Rahmen einer umfangreichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) auf ihre Wirtschaftlichkeit und Umsetzungsfähigkeit hin untersucht. Das BMVI ist damit Vorreiter bei der Durchführung von WU, da

in vielen Verwaltungen zumeist keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen durchgeführt werden<sup>6</sup>.

Bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Bundesfernstraßenbau werden in der Regel auf Grundlage der Genehmigungsplanung sämtliche mit dem Projekt verbundene Kosten auf Basis eines ausführlichen Datenrahmens für die Projektphasen kalkuliert. Anschließend werden auch die Risiken mit Hilfe eines standardisierten Risikokatalogs vor Experten dargelegt und eingeschätzt.

Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden sämtliche Kosten, Risiken, Steuern und der volkswirtschaftliche Nutzen eines Projektes berücksichtigt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt in der Regel in drei Schritten:

- Vergleich der monetären Kosten (Schritt 1),
- Vergleich der monetär bewertbaren Nutzen (Schritt 2)
- und Vergleich der nicht monetär bewertbaren Nutzen (Schritt 3).

#### **4.2.1 Vergleich der monetären Kosten**

Nach den Leitfäden soll die WU die Gesamtkosten (und Einnahmen) eines konventionell in Eigenregie durchgeführten und finanzierten Projektes (PSC) den Gesamtkosten (und Einnahmen) eines ÖPP-Projektes (ÖPP-Beschaffungsvariante) gegenüberstellen<sup>7</sup>. Die einzelnen Kostenbestandteile beider Beschaffungsvarianten werden über den Lebenszyklus aus Sicht der öffentlichen Hand dargestellt. Gegenstand des Vergleichs sind sämtliche Kosten, die in einem direkten Zusammenhang mit dem Projekt stehen. Die Abschätzung der Vergütung Maut/Verfügbarkeit wird am Anfang des Prozesses unter plausiblen Annahmen geschätzt und durch die Angebote der privaten Bieter später ersetzt.

---

<sup>6</sup> Gemäß „Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 18, Vorwort „Für nahezu 85 % der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.“

<sup>7</sup> Vgl. BMVBS, Leitfaden WU, 2006, S. 22.

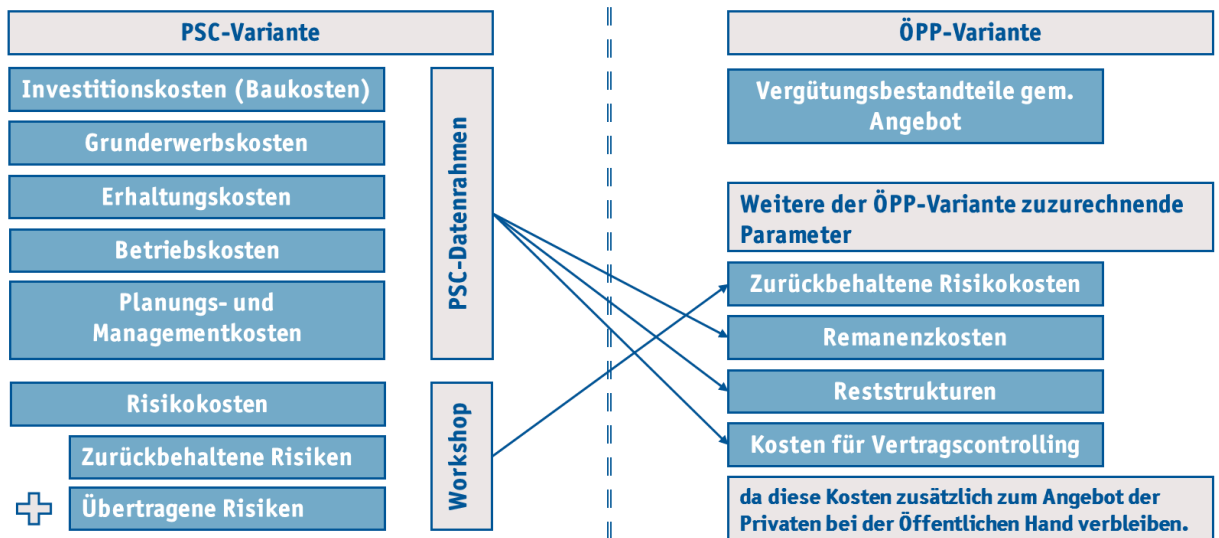


Abbildung 2: Systematik Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Grobstruktur)

**Kernelemente der Kalkulation der (konventionellen) PSC-Beschaffungsvariante sind:**

- Ermittlung langfristiger Prognosen für alle Kostenbestandteile inklusive Preissteigerungen (Planung, Bau, Erhaltung, Betriebsdienst, Management)
- Ermittlung von Risikokosten

**Kernelemente der Kalkulation der Kosten der ÖPP-Beschaffungsvariante sind:**

- Prognose der Verfügbarkeitsvergütung oder der Vergütung Maut unter Berücksichtigung einer Anschubfinanzierung bzw. eines Abzugsbetrages
- Ermittlung der verbleibenden Kosten beim Auftraggeber (Controlling, Begleitaufwand, Reststrukturen)
- Bewertung der verbleibenden Risikokosten
- Bewertung von Effizienzpotentialen

Für den Vergleich der Beschaffungsvarianten ist ein einheitlicher Betrachtungszeitraum in Anlehnung an den Lebenszyklus zugrunde zu legen. Bei den A-Modellen bestimmt sich der Betrachtungszeitraum anhand der Vertragslaufzeit von 20 bis 30 Jahren.

Obwohl beide Beschaffungsvarianten die gleichen Leistungsmerkmale aufweisen, ergeben sich aber unterschiedliche Zahlungsprofile für den öffentlichen Auftraggeber, wie in den folgenden Abbildungen verdeutlicht wird.

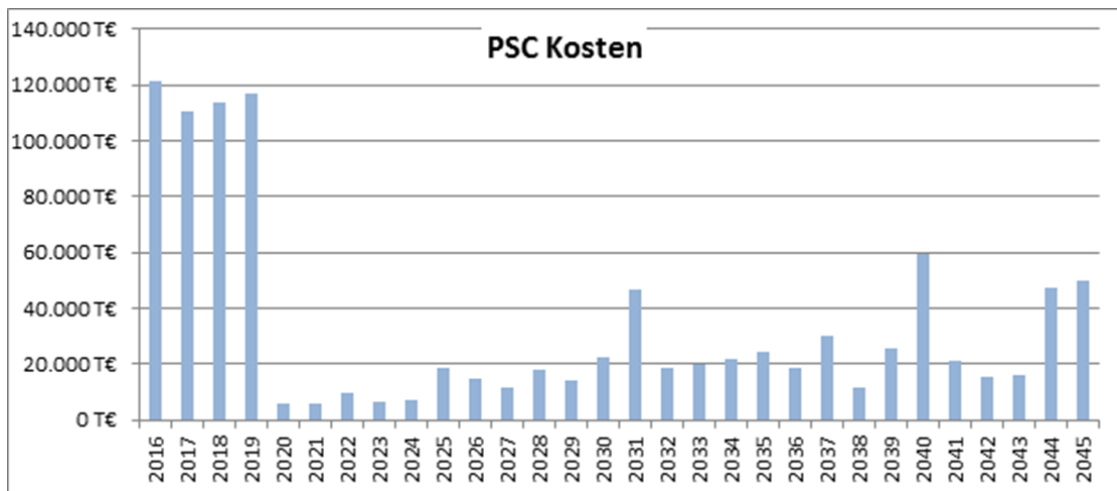


Abbildung 3: Zahlungsprofil der PSC-Kosten der öffentlichen Hand bei PSC-Beschaffung

Gegenüberstellung der Kosten und des Entgelts der ÖPP-Beschaffung im Zeitverlauf

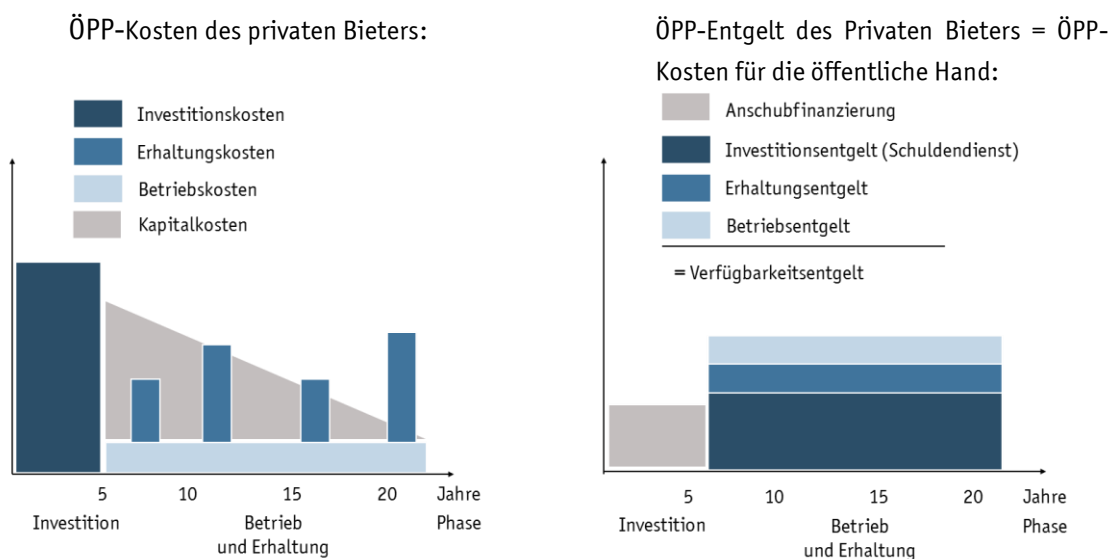


Abbildung 4: Zahlungsprofil der ÖPP-Kosten für die öffentliche Hand bei ÖPP-Beschaffung

Um diese unterschiedlichen Zahlungsreihen aus der PSC-Kosten und des ÖPP-Entgelts vergleichbar und damit bewertbar zu machen, sehen die Leitfäden vor, die sog. Barwertmethode anzuwenden. Hierbei werden alle anfallenden Ausgaben der jeweiligen Beschaffungsvariante aus Sicht der öffentlichen Hand auf einen einheitlichen Bezugszeitpunkt diskontiert und zu einem Gesamtbarwert der Beschaffungsvariante zum Zeitpunkt T=0 summiert. „Für die Bestimmung des Diskontierungszinssatzes kommt



die Ableitung des Zinssatzes aus der Zinsstrukturkurve oder vereinfachend alternativ die Verwendung eines durchschnittlichen Zinssatzes in Frage. Dabei hat der öffentliche Projektträger für seine Ebene zu entscheiden, wie diskontiert werden soll.“<sup>8</sup>

Bei den ersten WU-Modellen wurde mit der tagesaktuellen Zinsstruktur des Bundes diskontiert, die die Volatilität der Märkte wiedergibt und dadurch die WU-Ergebnisse erheblich beeinflussen kann. Um stabilere WU-Ergebnisse für die langfristige Entscheidung über eine Infrastrukturbeschaffung zu haben, wurden bei den letzten WU mit den durchschnittlichen Zinsstrukturkurven gerechnet und als Vergleichsfall noch ein Ergebnis mit der tagesaktuellen Zinsstrukturkurve ermittelt.

Im Ergebnis wird die Beschaffungsvariante mit dem geringeren Barwert als wirtschaftlich vorteilhaft ausgewiesen.

#### **4.2.2 Vergleich des monetär bewertbaren Nutzens**

Bei dem Vergleich der Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante und der ÖPP-Variante wird ein einheitlicher Qualitäts- und Leistungsstandard zu Grunde gelegt. Die im Kostenvergleich (siehe oben) unterstellte idealisierte Annahme der gleichen Leistung in beiden Beschaffungsvarianten trifft jedoch in der Realität nicht immer zu. Zudem können auch durch den unterschiedlichen Charakter der Beschaffungsvarianten neben unterschiedlichen Kosten auch noch weitere Wirkungsunterschiede der beiden Beschaffungsvarianten existieren.

Zur Berücksichtigung entsprechend unterschiedlicher Nutzenwirkungen der Beschaffungsvarianten mit gesamtwirtschaftlicher Relevanz sieht die BMF-Arbeitsanleitung und der FMK-Leitfaden eine Kosten-Nutzen-Analyse vor<sup>9</sup>. Die Nutzenwirkungen können dabei grundsätzlich als monetär bewertbarer Nutzen und als nicht monetär bewertbarer Nutzen anfallen.

Voraussetzung für den Einsatz der Kosten-Nutzen-Analyse ist eine projektspezifische Auseinandersetzung damit, welche Ziele mit der Maßnahme verfolgt werden, wie die Maßnahmenwirkungen zu erfassen sind und welche Bewertungsmaßstäbe angelegt werden können<sup>10</sup>. Es muss also geklärt werden, anhand welcher Kriterien die beiden

---

<sup>8</sup> Vgl. FMK Leitfaden, 2006, S. 21

<sup>9</sup> Vgl. FMK Leitfaden, 2006, S. 32. sowie BMF Arbeitsanleitung, 12. Januar 2011, S.6 und S.21.

<sup>10</sup> Vgl. FMK Leitfaden, 2006, S. 45.

Beschaffungsvarianten verglichen werden sollen<sup>11</sup>. Die Wirkung einer Maßnahme wird durch den volkswirtschaftlichen Nutzen ausgedrückt. Dieser Nutzen wird u.a. für Autobahnprojekte nach der Methode der Bundesverkehrswegeplanung ermittelt. Hierbei werden alle relevanten Wirkungen (Verkehrsbeteiligungsdauer, Erreichbarkeit, Verkehrssicherung, Umweltwirkungen, Transportkosten usw.) erfasst.

Der volkswirtschaftliche Nutzen der Maßnahme tritt mit der Gesamtbaufertigstellung ein und gilt für die gesamte Nutzungsdauer. Bestehen zeitliche Unterschiede in der Baufertigstellung zwischen den beiden Beschaffungsvarianten wird der volkswirtschaftliche Nutzen auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten aktiviert. Der nach der Methodik der BVWP-Bewertung abgeleitete Nutzen wird dementsprechend ab dem Zeitpunkt der jeweiligen Verkehrsfreigabe bis zum Ende der Konzessionszeit angesetzt. Volkswirtschaftliche Nutzenunterschiede zwischen den Beschaffungsvarianten entstehen in der Zeit zwischen den jeweiligen Verkehrsfreigabezeitpunkten. Nicht berücksichtigt ist hierbei die Beeinträchtigung durch die Bautätigkeit. Auch nach Baufertigstellung können durch Betriebs- und Erhaltungsmaßnahmen volkswirtschaftlich relevante Nutzenunterschiede zwischen den Beschaffungsvarianten entstehen. Organisation und Abwicklung von betriebs- und erhaltungsbedingten Baustellen führen zu unterschiedlichen Streckenverfügbarkeiten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der monetär bewertbare Nutzen für Autobahnprojekte nach der Methode der Bundesverkehrswegeplanung ermittelt wird. In Anlehnung an dieser Methode werden auch die monetär bewertbaren Nutzen beider Beschaffungsvarianten ermittelt. und die Beschaffungsvariante mit dem größeren Barwert des volkswirtschaftlichen Nutzens wird als wirtschaftlicher bezeichnet.

#### **4.2.3 Vergleich des nicht monetär bewertbaren Nutzens**

Der Vergleich des nicht monetär bewertbaren Nutzens wird dann relevant, wenn der Vergleich der Kosten und der monetarisierbaren Nutzen unterschiedlich ausfallen und deswegen keine eindeutige Entscheidung für eine Beschaffungsvariante ermöglichen. In einem solchen Fall kann auch der nicht monetär bewertbare Nutzen qualitativ analysiert und für die Entscheidungsfindung aufbereitet werden. Dabei werden die beiden Beschaffungsalternativen hinsichtlich ihres Zielbeitrags zu nachfolgend definierten Zielbereichen bewertet. Die Bewertung umfasst die in der Bewertungsmethodik des

---

<sup>11</sup> Vgl. BMF Arbeitsanleitung vom 12. Januar 2011, S. 21.

BVWP 2003 enthaltenen qualitativen Bewertungsinstrumente der Raumwirksamkeitsanalyse und der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung sowie ggf. weitere relevante Ziele aus der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.<sup>12</sup>

#### **4.3 Die Realisierbarkeit des konventionellen Vergleichsmaßstabes PSC**

Als Vergleichsmaßstab für die ÖPP-Projekte wird nach den gültigen WU-Leitfäden eine konventionelle Beschaffung herangezogen werden. Dabei wird aber nicht die objektive Beschaffungswirklichkeit der Fachlosvergabe im konventionellen Straßenbau zu Grunde gelegt, sondern eine an der Lebenszyklusbeschaffung ausgerichtete „hypothetische“ Vergleichsvariante, der PSC.

Wie unter Punkt 3 bereits erläutert (siehe oben) ist der PSC im Bereich der Bundesfernstraßen kaum umsetzbar, da es in den öffentlichen Verwaltungen an finanziellen und personellen Mitteln fehlt.

Im Ergebnis ist festzuhalten:

- ÖPP-Modelle sind derzeit die einzige Chance, große Infrastrukturprojekte im Bundesfernstraßenbau im Zeit- und Kostenrahmen und mit langfristiger Qualitätszusage umzusetzen.
- Der PSC, also die hypothetische öffentliche Beschaffungsvariante in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ist derzeit strukturell nicht umsetzbar.
- Mit ÖPP-Modellen vergleichbare öffentliche Projekte im Bundesfernstraßenbau wurden in den vergangenen 20 Jahren nicht realisiert.

---

<sup>12</sup> Vgl. BMVI; Erläuterung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vergabe von Betreibermodellen, Stand 5. September 2012, S. 72.

## **5 Zur Kritik an den Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau**

In der Öffentlichkeit werden ÖPP-Modelle und insbesondere die Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau intensiv und oftmals kritisch diskutiert. Hierzu haben auch die Berichte des Bundesrechnungshofes (BRH) beigetragen (zuletzt im „Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau“ vom 04.06.2014).

Die Feststellungen des BRH beziehen sich insbesondere auf folgende Themenbereiche:

- Methodisches Verständnis der Finanzierungskosten in der WU,
- Die Höhe der privaten Finanzierungskosten,
- Mehrkosten von 1,9 Mrd. Euro durch die ÖPP-Realisierung (BRH Feststellung)
- Innovationspotentiale und Qualität bei ÖPP-Projekten
- Finanzierungseffekte

### **5.1 Methodisches Verständnis der Finanzierungskosten in der WU**

Der BRH ist der Auffassung: „Die Finanzierung der Straßenbauprojekte ist für den Privaten erheblich teurer als für den Bund“ und „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.“

Wir teilen diese Feststellung nicht, die im Übrigen auch nicht den einschlägigen Leitfäden und Arbeitsanweisungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entspricht. Diese stellen ganz bewusst und methodisch einwandfrei auf das Kriterium Wirtschaftlichkeit bei der Entscheidung über die Realisierbarkeit von Projekten und nicht auf die Vorteilhaftigkeit einzelner isolierter Kostenpositionen wie Finanzierungskosten, ab. Denn diese Sichtweise berücksichtigt nicht das Zusammenspiel der unterschiedlichen Anreizmechanismen in einem Projekt. Wird einfach mit „billigem Haushaltsgeld“ finanziert, verzichtet der öffentliche Auftraggeber auf die effizienzsteigernde Anreizstruktur privater Risikoübernahme durch die privaten Kapitalgeber im Projekt. Dies kann dazu führen, dass zwar die Finanzierungskosten sinken, gleichzeitig aber die Gesamtkosten steigen und damit die Wirtschaftlichkeit des Projektes unvorteilhaft wird.

Die zentrale Frage ist daher, ob man bei öffentlicher Finanzierung die gleiche Leistung bekommt und ob diese Leistung wirtschaftlicher als bei privater Finanzierung ist. Diese Frage wird in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft, für die Bund und Länder

methodisch anerkannte Leitfäden entwickelt haben. Die isolierte Beurteilung der Wirtschaftlichkeit anhand der Finanzierungskosten, wie sie der BRH hier vornimmt, ist daher methodisch falsch.

## **5.2 Die Höhe der privaten Finanzierungskosten**

Die Zinshöhe in einem ÖPP-Modell drückt die Einschätzung der Kapitalgeber über das mit dem Projekt verbundene Risiko einer termin- und kostensicheren baulichen Umsetzung, einer vereinbarten Qualität und Verfügbarkeit der Strecke über 30 Jahre und ggf. über die zu erwartenden Einnahmen aus. Daraus resultiert ein starker Anreiz, das Projekt eng zu steuern, ein umfassendes Risikomanagement zu betreiben und einen umfassenden und transparenten Controllingprozess aufzusetzen.

Im Gegensatz dazu ist die Zinshöhe bei öffentlicher Finanzierung unbestritten „billiger“. Daher stellen die Höhe der Finanzierungskosten aufgrund des öffentlichen Selbstversicherungsansatzes keinen Indikator für das Risikomaß eines Projektes dar. Und genau aus diesem Grunde bietet der öffentliche Finanzierungsprozess keine Anreize für die Verwaltung, eine vergleichbare Steuerung, ein projektbezogenes Risikomanagement und ein enges Controlling wie in einem ÖPP-Projekt aufzubauen.

Da die Risiken eines Projektes ja nicht einfach verschwinden, wenn die öffentliche Hand baut, wird der Preis für die vermeintlich billige Haushaltsfinanzierung aber auch in konventionellen Projekten gezahlt: längere Bauzeiten, deutliche Kostenüberschreitungen und Qualitätsmängel. Dieser Mechanismus kann bei öffentlichen Großprojekten wie dem Berliner Flughafen jeden Tag beobachtet werden. Nicht ohne Grund ist hierzu eine Reformkommission „Bau von Großprojekten“ durch das BMVI eingerichtet worden. Die vermeintlich höheren Finanzierungskosten des Privaten sind wirtschaftlich die Versicherungsprämie für eine kosten- und terminsichere Realisierung. Die Annahme des BRH, dass der Private diese Finanzierungskostennachteile durch Effizienzen im Bau oder Betrieb ausgleichen müsse, um wirtschaftlich zu sein, ist daher nicht zwingend und insbesondere methodisch falsch.

Im Übrigen ist anzumerken, dass insbesondere in den letzten Monaten die Finanzierungsvorteile des Bundes gegenüber den Privaten deutlich geringer geworden sind. Durch die Einbindung der Versicherer und der öffentlichen Banken über die „Project Bonds“ konnte im Projekt A 7 in Schleswig-Holstein zuletzt ein Zinssatz von knapp unter 3% realisiert werden. Hierbei ist eine Marge in der Größenordnung von 140 Basispunkten enthalten (=1,4%). Dies entspricht den Konditionen vor der Finanzkrise.

Die Realisierung von Infrastrukturprojekten sollte aber nicht von den Entwicklungen auf den Finanzmärkten abhängig sein, da die Finanzmärkte sehr volatil sind und Ent-

scheidungen über Infrastrukturprojekte langfristiger Natur sind und nicht von den täglichen Schwankungen der Finanzmärkte beeinflusst werden sollten.

Durch die seitens des BMVI umgesetzte Finanzierungsstruktur aus öffentlicher Anschubfinanzierung und privater Projektfinanzierung werden die Finanzierungskosten des Projektes gesenkt, ohne die Anreizfunktion der privaten Finanzierung aufzugeben. Der BHR argumentiert, dass die teureren Finanzierungskosten der Privaten durch Kosteneinsparungen bei den Privaten ausgeglichen werden können, die wiederum wegen geringerer Innovationspotentiale nicht möglich wären. Dabei wird nicht darauf hingewiesen, dass Kosteneinsparungen nicht nur durch Innovationspotentiale, sondern zum Beispiel auch durch die stabile Finanzierung der Privaten möglich sind, da ein Bauvorhaben dadurch kostensparend durchgeführt werden kann. Bei der konventionellen Beschaffung ergeben sich durch personelle oder haushälterische Engpässe oft kostenintensivere Bauabläufe. D.h. die teureren Finanzierungskosten des Privaten garantieren eine sichere Finanzierung des Projekts, die für den optimalen Bauablauf maßgeschneitert ist.

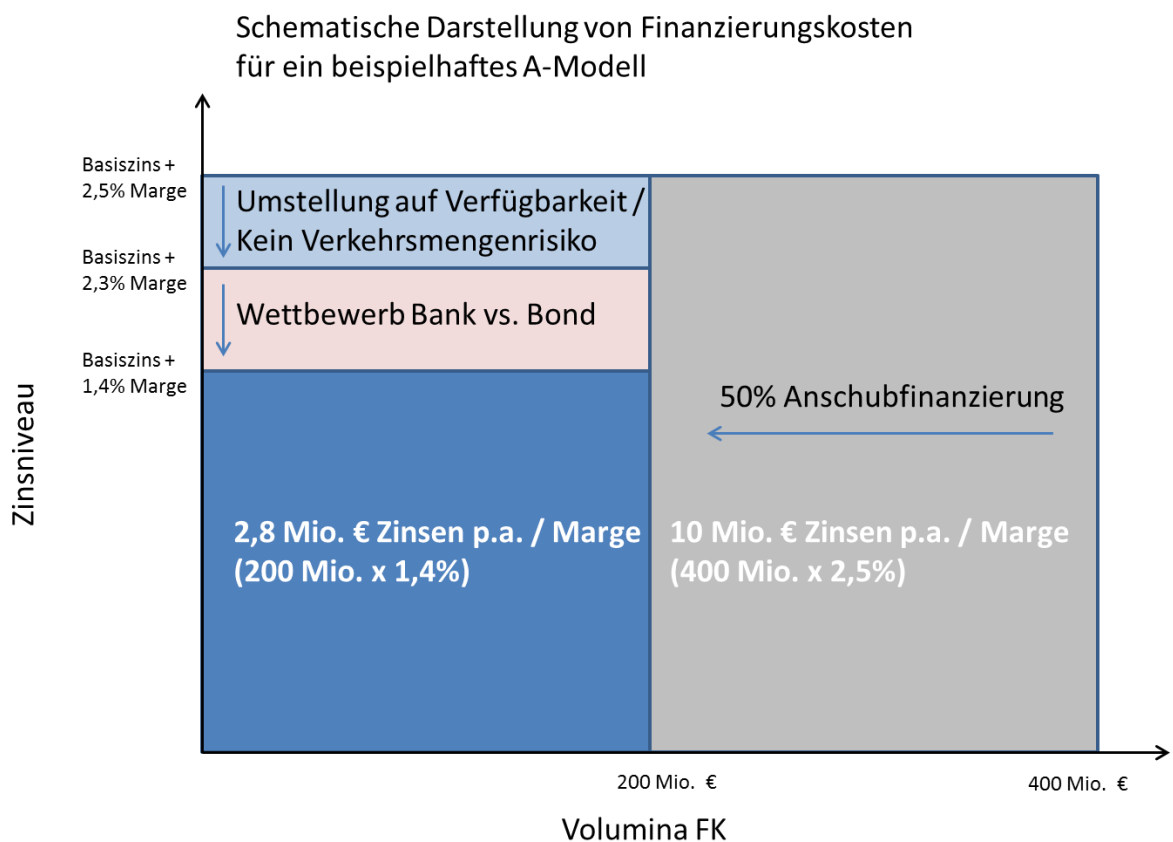


Abb 5. Schematische Darstellung der Änderung der Finanzierungskosten

Die obige Graphik zeigt, dass sich die Finanzierungskosten im Rahmen eines ÖPP-Projekts seit den ersten Pilotprojekten bis heute deutlich reduziert haben. So konnten einerseits durch die seitens des BMVI umgesetzte Erhöhung der Anschubfinanzierung die privaten Finanzierungskosten im Rahmen der ÖPP-Modelle deutlich reduziert werden. Andererseits führte die Umstellung von verkehrsmengenabhängigen Projekten zu Verfügbarkeitsprojekten ebenfalls zu einer Senkung der Finanzierungsmargen und –kosten. Und zuletzt kann eine weitere Reduzierung der Finanzierungsmargen und –kosten beobachtet werden, der auf den wettbewerblichen Druck durch die Einbeziehung von Projektanleihen (Project Bonds) in der Finanzierung der ÖPP-Projekten zurückzuführen ist.

### **5.3 Behauptete Mehrkosten von 1,9 Mrd. Euro**

Wir können die Berechnungen des BRHs nicht nachvollziehen, da weder uns noch der Öffentlichkeit die Grundlagen und Annahmen dieser Berechnungen vorliegen. Es ist aus unserer Sicht nur dann möglich zu berechneten Mehrkosten von 1,9 Mrd. Euro zu kommen, wenn viele Annahmen kumulativ zu möglichst größten Ungunsten der ÖPP-Beschaffungen getroffen werden. Wir weisen darauf hin, dass eine sachliche und fachlich versierte Untersuchung erfordert, Annahmen zu treffen, die möglichst gut die Realität abbilden und keine der Beschaffungsalternativen gezielt benachteiligen.

Der Bericht des BRH erweckt den Eindruck, dass der BRH in seinen Berechnungen angenommen hat, dass:

- der Bund die Verkehrsprognosen des Privaten zum Teil übernehmen soll (geschätzte Mehrkosten von 1,4 Mrd. Euro);
- die bei den ÖPP-Projekten zu zahlenden Fremdkapitalzinsen um bis zu 4% über den Zinsen des Bundes liegen;
- die Finanzierungskosten des Bundes durch eine zehnjährige Staatsanleihe abzubilden seien;
- es keinen Nutzen aus der früheren Fertigstellung eines ÖPP-Projektes gäbe
- die privaten Bieter keine Unternehmenssteuern zahlen, etc.

Solche Annahmen sind nicht nachvollziehbar und liefern keine belastbaren Ergebnisse. Bei realistischen Annahmen erweisen sich die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau als wirtschaftlich.

Gegen die Berücksichtigung der privaten Verkehrsprognosen sprechen sowohl methodische wie auch fachliche Gründe:

Zunächst wäre die Berücksichtigung der privaten Verkehrsprognosen nur dann relevant für die Kalkulation des Bundes, wenn die Zielsetzungen in beiden Prognosen die gleiche wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Das Prognoseziel des Bundes bei seiner Verkehrsmengenschätzung besteht darin, die zukünftige Verkehrsmenge als Basis der künftigen Vergütungszahlungen an den Privaten so realistisch wie möglich zu prognostizieren. Die den Angeboten zugrundeliegende Verkehrsprognose der privaten Bieter dagegen hat dagegen eine andere Zielstellung. Zum einen ist die Verkehrsmengenschätzung ein wesentlicher Faktor im Bietungsverfahren, zum anderen werden auf Basis der Verkehrsprognose und damit auch der Prognose über den Projekterfolg Eigen- und Fremdkapitalgeber eingeworben. Damit ist die Verkehrsprognose der Bieter strategisch und wettbewerblich motiviert und entspricht methodisch nicht dem Erkenntnisziel des Bundes.

Weiterhin ist fachlich anzumerken, dass die tatsächliche Verkehrsmengenentwicklung bisher den Prognoseansatz des Bundes bestätigt. Die auf Grundlage der tatsächlichen gefahrenen Lkw-Kilometer erfolgte Vergütung liegt deutlich näher an den ursprünglichen Prognosen des Bundes als an den ursprünglichen Prognosen der privaten Bieter. Daher sind die vom BRH berechneten Mehrkosten i.H.v. 1,4 Mrd. Euro sowohl methodisch nicht nachvollziehbar, noch werden sie von der Wirklichkeit bestätigt.

Der BRH hat in seinen Berichten angeführt, dass im Rahmen der WU der Diskontierungszinssatz zu hoch angesetzt wurde, Zinsänderungsrisiken doppelt berücksichtigt und fehlerhafte Annahmen zur Berechnung der gewinnabhängigen Steuern getroffen wurden.

Die seitens des BMVI zugrunde gelegten **Diskontierungszinssätze** wurden von der VIFG empirisch überprüft. Im Ergebnis konnte nachgewiesen werden, dass die die vom BMVI angenommenen Zinssätze angemessen sind. Diese Überprüfung wurde seitens des BMF bisher nicht beanstandet. Eine doppelte Berücksichtigung von Zinsänderungsrisiken liegt ebenfalls nicht vor.

Anders als vom BRH festgestellt wurden die **gewinnabhängigen Steuern** bei der ÖPP-Variante korrekt berücksichtigt. Dies auch seitens einer vom BMVI beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigt worden.

Das BMVI hat die Bedenken und die Vorschläge des BRH geprüft und als sachgerecht abgelehnt oder angenommen. Das BMF hat ebenfalls klargestellt, dass das BMVI zuständig für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist.



#### **5.4 Innovationspotentiale und Qualität bei ÖPP-Projekten**

Wir weisen darauf hin, dass die ÖPP-Projekte einige **Innovationen** nachweisen können und dass mehr Innovationspotentiale evtl. durch Änderung des engen rechtlichen und technischen Rahmens oder des Vergabeverfahrens erreicht werden könnten. Im ÖPP-Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern (Belgien, Frankreich, Niederlande) haben wir festgestellt, dass Innovationen verwirklicht werden, jedoch das Vergabeverfahren und teilweise der rechtliche und technische Rahmen dort anders strukturiert ist. Der BRH stellt fest, dass die ÖPP-Projekte genauso wie die konventionelle Beschaffung zu wenig Innovation mit sich bringen.

Nach unserer Kenntnis und aus intensiven Gesprächen mit den Auftragsverwaltungen in den Ländern haben die ÖPP-Projekte eine überdurchschnittliche hohe Qualität. Nicht nachvollziehbar ist daher die Feststellung des BRH, dass die überdurchschnittliche Ausführungsqualität der bisherigen ÖPP-Projekte nicht belegbar sei.

Der BRH schreibt: „Bei den drei ÖPP-Projekten, bei denen die Bauphase bereits abgeschlossen ist, wurden die vertraglich vereinbarten Fertigstellungsfristen eingehalten und zum Teil unterschritten.“ Hier kritisiert der BRH, dass Termin- und Kostensicherheit auch durch eine konventionelle Realisierung erreicht werden kann, wenn die Auftragsverwaltungen ihre personellen und finanziellen Kapazitäten deutlich ausweiten würden. Seit mehr als 20 Jahren ist jedoch ein stetiger Abbau in den Verwaltungen zu beobachten. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass anders als der BRH feststellte, in allen bisherigen ÖPP-Projekten die vertraglich festgelegten Fertigstellungstermine unterschritten wurde.

Wir schließen uns der Meinung des BRH an, dass „von der Planung und Durchführung der ÖPP-Projekte neue Impulse für die Straßenbauverwaltungen aus[gingen]“.

#### **5.5 Finanzierungseffekte**

Der BRH ist der Meinung, dass: „die ÖPP-Variante eine Vorfinanzierungskomponente [enthält], die den aktuellen Haushalt zu Lasten kommender Haushalte entlastet“.

Wir weisen darauf hin, dass eine Berücksichtigung der Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten in dem „aktuellen Haushalt“ stattfindet, weil die Anschubfinanzierungen am Anfang der Projektlaufzeit veranschlagt werden. Wir sind der Meinung,

dass eine weitere Berücksichtigung der Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten nicht angemessen wäre, da den langfristigen Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten ebenfalls langfristige Einnahmen aus der LKW-Maut gegenüberstehen. Diese Mauteinnahmen werden für die Nutzung der Autobahn im Fälligkeitsjahr gezahlt und mit diesen Mauteinnahmen werden die Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten beglichen. Daher sorgt die ÖPP-Variante dafür, dass die Kosten gerecht über die Nutzungsdauer verteilt werden.

## **6 Erfahrungen mit ÖPP im Ausland**

### **ÖPP-Modelle sind in zahlreichen Infrastruktursektoren weltweit erfolgreich**

Ob Verkehrsprojekte, Schulen oder IT-Infrastruktur: Viele Infrastrukturprojekte werden weltweit erfolgreich privatwirtschaftlich im Auftrag von Politik und Verwaltung realisiert. Hierzu gehören Flughäfen, ganze Straßennetze oder auch Schienenwege.

Die VIFG pflegt einen intensiven Austausch mit ausländischen ÖPP-Einheiten im Verkehrssektor, so auch mit den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien und Belgien. Darüber hinaus verfügen wir über ein Netzwerk von internationalen Kontakten, das es uns erlaubt, belastbare Aussagen über die Erfahrungen in anderen Ländern mit ÖPP zu treffen.

Nachfolgend geben wir einen Überblick über die Entwicklung in unterschiedlichen Ländern.

#### **Niederlande**

Der Fokus in den Niederlanden liegt beim Thema Wirtschaftlichkeit: Maßgebliches Ziel ist die Erreichung von Effizienzvorteilen sowie Kostensenkungen und/oder Nutzensteigerungen für die öffentliche Hand. Nach Aussage des niederländischen PPP-Kompetenzzentrums ist man insbesondere daran interessiert, durch die Entwicklung stabiler Rahmenbedingungen die Gewährleistungsverantwortung des Staates, insbesondere für die Infrastruktur, sicherzustellen und gleichzeitig Voraussetzungen zu schaffen, eine wettbewerbliche Ausführung der Projekte durch den Markt zu initiieren.

In den Niederlanden werden die Projekte „budgetiert“, d.h. die Projekte sind entsprechend „PSC“ umzusetzen. Für den Fall, dass der PSC vorteilhafter ist, wird dieser Wert als einzuhaltendes Projektbudget für die Umsetzung des Projektes festgelegt. Damit ist in den Niederlande der PSC kein Wert, der eine idealisierte Beschaffung darstellt, sondern ein Wert, den die Verwaltung dann auch tatsächlich einzuhalten hat. Die pro-

jektweise Abwägung, ob ein Projekt als ÖPP oder PSC realisiert werden soll, wird durch eine WU unterstützt.

**Bewertung / Erfahrungen:** Gute Erfahrungen mit ÖPP.

Die Niederlande haben nach einer Pilotphase weitere Projekte im Autobahnbau initiiert und auf Schleusen/Sperrwerke ausgedehnt.

**Sektoren:** Autobahnen, jetzt auch Staffeln für Schleusen/Sperrwerke, Teilw. Hochbau

**Diskussionsthemen zu ÖPP:**

- Projektweise Abwägung ob ein Projekt als ÖPP oder PSC realisiert werden soll
- WU wird durchgeführt (Diskontierungszinssatz ist der der privaten Finanzierung (ca. 6%) und nicht wie in Deutschland ein festgelegter Zinssatz der öffentlichen Seite)
- Bei Großprojekten fehlen in der Regel die Ressourcen der öffentlichen Seite um den PSC umzusetzen; Bsp.: Sperrwerk bei Amsterdam
- Echter Wettbewerb PSC und ÖPP

### Frankreich

In Frankreich wird zwischen Konzessionen und ÖPP unterschieden. Bei Konzessionen verfügt der Betreiber über eigene Einnahmen (Maut; Trassenentgelte) und die Projekte beinhalten dadurch ein Verkehrsmengenrisiko. Bei ÖPP werden die Verfügbarkeitsentgelte voll aus dem Haushalt bezahlt. Durch Konzessionen wird zusätzliches Geld durch Maut geschaffen, da die Maut in Frankreich nicht wie in Deutschland durch den Haushalt läuft, sondern direkt an den Betreiber fließt (vgl. F-Modell in Deutschland). Traditionell gibt es auf Autobahnen eine flächendeckende Maut. Konzessionen bringen daher wegen der Mauterhebung für Pkw und Lkw zusätzliches Geld ein. Die Konzessionen werden in Frankreich „off balance“ gebucht, d.h. nicht der Staatsverschuldung hinzugerechnet. Zunehmend werden auch ÖPP-Projekte realisiert, etwa da wo eine Konzession nicht umsetzbar ist. Dafür gibt es in Frankreich ein eigenständiges ÖPP-Gesetz. Eine WU wird durchgeführt, aber diese fällt in der Regel positiv für die Konzession oder der ÖPP-Realisierung aus, da die Diskontierungszinssatz bei 15% liegt.

**Bewertung / Erfahrungen:** Gut. Konzessionen sind die „Standardbeschaffungsvariante“ in Frankreich für Großprojekte.

**Sektoren:** Autobahnen, Schienenwege (HGV-Strecken), Hochbau

**Diskussionsthemen zu ÖPP:**

- HSR Schienen-Strecken sind in Frankreich problematisch, da offensichtlich zu schnell „politische“ Projekte realisiert wurden.

- Autobahnkonzessionen sind heute erfolgreich, da diese in der Regel die schwierige Anfangsphase (ramp up) überwunden haben und sich im „eingeschwungenen“ Zustand befinden
- Vereinzelt werden wenige neue Projekte ausgeschrieben (Staatschuldenkrise)
- WU wird durchgeführt

### **Großbritannien**

Großbritannien ist für seinen traditionell „schlanken“ öffentlichen Sektor (Privat geht vor Staat) bekannt. Großprojekte (ca. über 100 Mio. Pfund) wurden in der Vergangenheit im Straßenbau als ÖPP (PFI) umgesetzt. Seit einiger Zeit befindet sich Großbritannien in einem Prozess der Neuausrichtung der Investitionspolitik, so dass die „neue Investitionsplanung“ der Regierung noch nicht zu vielen konkreten Projekten geführt hat.

**Bewertung / Erfahrungen:** Gut.

**Sektoren:** Hochbau, Autobahnen

**Diskussionsthemen zu ÖPP:**

Wegen aktuellen Investitionsstopps im Infrastrukturbereich werden auf regionaler Ebene lediglich Hochbauprojekte ausgeschrieben. Die neue Investitionsplanung hat noch nicht zu konkreten Projekten geführt.

### **Belgien**

Belgien befindet sich in einer Pilotphase: ÖPP-Projekte wurden „off balance“ gebucht und mit dem Ziel einer „schnellen Realisierung von Großprojekten“ durchgeführt. In letzter Zeit wurden die „off balance“ Buchungen kontrovers diskutiert und einzelne abgeschlossenen Projektverträge wurden sogar nachträglich geändert, damit Projekte weiterhin „off balance“ bleiben. WU wird in der Pilotphase nicht durchgeführt.

**Bewertung / Erfahrungen:** Noch in der Pilotphase.

**Sektoren:** Autobahnen, Hochbau

### **Spanien**

Spanien hat in den Jahren vor der Schuldenkrise eine Phase des schnellen Ausbaus der Infrastruktur mit Konzessionen erlebt, die auch mit einer geschickten Einbindung von EU-Geldern verbunden wurde. Durch die Wirtschafts- und Staatschuldenkrise sind auch die ÖPP-Projekte betroffen, so dass den Konzessionsprojekten das Verkehrsaufkommen fehlt. Die Regierung und die betroffenen Projektgesellschaften arbeiten an einer

Lösung, die eventuelle Insolvenzen der betroffenen Projektgesellschaften abwenden sollte. Die Autobahnen und Schienenwege bleiben weiterhin in Betrieb. Neue Projekte werden angehalten.

**Bewertung / Erfahrungen:** Aufgrund der Finanzkrise ist eine Bewertung nur eingeschränkt möglich, bezüglich Kosten- und Terminsicherheit und Qualität sind die Erfahrungen gut.

**Sektoren:** Autobahnen, HGV-Eisenbahnstrecken

### Polen

In Polen stockt die Einführung einer Maut (bzw. jetzt erst vergeben) daher stocken auch die ÖPP-Projekte im Autobahnbau. Das Land tut sich insgesamt schwer mit der Umsetzung von konkreten Projekten. Einige Ausschreibungen von Großprojekten mussten zurückgezogen werden.

**Bewertung / Erfahrungen:** Bisher liegen noch keine Erfahrungen vor.

**Sektoren:** Autobahnen

### USA

In den USA sind ÖPP-Projekte nach europäischem Muster bisher wenig verbreitet. Vereinzelt wurden Mautprojekte für Sonderbauwerke oder "Fast Lanes" ausgeschrieben. Wegen allgemein schlechter Infrastruktur, sind die neuesten Entwicklungen in den USA durch den sog. „Partnership to build America Act“ gekennzeichnet, d.h. es wird über Fondslösungen zur Finanzierung von Infrastruktur diskutiert, die „staatsfern“ organisiert werden sollen, d.h. ohne Garantien des federal Gouvernements.

#### **Ausgabeseite:**

- Soll Kredite, Zuschüsse und Hebelprodukte zur Finanzierung der Infrastruktur bereitstellen
- Bestimmt für Verkehr-, Energie und Telekomnetze
- Für Gebietskörperschaften aber auch für private Betreiber, wenn diese Infrastruktur ausbauen

#### **Einnahmenseite:**

- Soll durch eine Reform der Unternehmenssteuern gespeist werden
- Wegen der 35%-igen corporate tax in USA „bunkern“ die großen und profitablen US-Konzerne große Summen im Ausland.

- Wenn die Konzerne diese Gelder zurückholen soll die corporate tax entfallen, dafür müssen diese aber in den Fonds investieren (Zeichnung von Anleihen)
- Konditionen: Laufzeit 50 Jahre bei 1%-iger Verzinsung

### **Kanada**

Kanada verfügt über eine stetige Pipeline von ÖPP-Projekten. Die langfristige Finanzierung läuft in der Regel nicht über eine Bankenfinanzierung wie in Deutschland sondern über eine Anleihefinanzierung. Hauptsächlich Pensionsfonds zeichnen dann diese Anleihen.

**Bewertung / Erfahrungen:** Gut.

**Sektoren Kanada:** Autobahnen, Hochbau

## **7 Einbeziehung des Mittelstandes**

In jedem der bisherigen Projekte ist der Mittelstand vertreten, entweder als Mitgesellschafter der Projektgesellschaft, als Mitgesellschafter an der Bauarbeitsgemeinschaft oder als beauftragter Nachunternehmer. Mehr als 60% der Wirtschaftsleistung wird von der lokalen oder regionalen Wirtschaft erbracht. Die Baukonzerne bringen im wesentlichen Managementenerfahrung für eine Großprojektrealisierung und das notwendige Kapital.

So ist beispielsweise im aktuellen Projekt A 7 Schleswig-Holstein/Hamburg (Dreieck Hamburg Nordwest und Bordsesolm) neben Hochtief PPP Solutions (49%) und dem institutionellen Investor Dutch Infrastructure FUND (41%) das mittelständische Bauunternehmen KEMNA Bau Andreae mit 10% an der Projektgesellschaft beteiligt. Das Bauunternehmen Johann Bunte ist bei dem Projekt A 1 in Niedersachsen zwischen Hamburg und Bremen beteiligt wie auch das mittelständische Unternehmen Berger Bau beim ersten Bauabschnitt der A 8 in Bayern.

Der BRH weist ebenfalls darauf hin, „dass auch bei einer ÖPP-Realisierung die Bauleistung nicht lediglich von einem Unternehmen erbracht wird, sondern viele Subunternehmer beteiligt sind.“ Diese Subunternehmer sind vielfach Mittelständler.

Um den Mittelstand noch stärker an den ÖPP-Modellen zu beteiligen, gibt es eine Reihe von Möglichkeiten.

- So eignen sich insbesondere ÖPP-Projekte mit dem Schwerpunkt Erhaltung aufgrund des geringeren Eigenkapital- und Fremdkapitalbedarfes für eine stärkere und umfassendere Beteiligung des Mittelstandes.
- Sofern es durch eine nachhaltigere Projektpipeline gelingen sollte, vermehrt institutionelle Investoren für die Beteiligung und Finanzierung der Projekte einzubinden, ergeben sich auch hier zusätzliche Möglichkeiten für den Mittelstand bei überschaubarem Eigenkapitaleinsatz und ohne Fremdfinanzierungsbedarf.
- Daneben ist in der Vergangenheit diskutiert worden, die VIFG als echte Finanzierungsgesellschaft auszugestalten und gezielt mit der Finanzierung von ÖPP-Projekten zu beauftragen. Auch in diesem Falle ließen sich ÖPP-Modelle etablieren, bei denen sich vermehrt der Mittelstand ebenfalls mit überschaubarem Eigenkapitaleinsatz und ohne Fremdfinanzierungsbedarf beteiligen kann.

## **8      Transparenz**

Die Bekanntmachungen und die Informationsmemoranden zu den bisherigen ÖPP-Projekten wurden bisher europaweit veröffentlicht. Alle Vergabeunterlagen zu den ÖPP-Projekten (d.h. Leistungsbeschreibungen, Anforderungen an die technische und finanzielle Leistungsfähigkeit, Wertungs- sowie Zuschlagskriterien) wurden bei allen bisher realisierten ÖPP-Verfahren im Bundesfernstraßenbau unter Vertraulichkeit allen Bietern zur Verfügung gestellt.

Eine Veröffentlichung aller WU-Unterlagen zu den bisher realisierten Projekten ist nicht empfehlenswert, weil die privaten Bieter dadurch die Preisobergrenze des öffentlichen Auftraggebers bei künftigen Projekten kennen und strategisch in ihre Kalkulationen einbeziehen würden. D.h. der Anreiz die eigene Preiskalkulation an der Kostenkalkulation der öffentlichen Seite anzulehnen wird erheblich. Sowohl in konventionellen Verfahren wie auch bei ÖPP-Modellen werden daher Kalkulationen der privaten und der öffentlichen Seite aus wettbewerbsrelevanten Gründen vertraulich behandelt. Eine Offenlegung aller der WU zugrundeliegenden Kalkulationen halten wir daher mit Blick auf die Folgen für den Wettbewerb und die daraus zu erwartenden negativen finanziellen Auswirkungen für den Bund nicht für wünschenswert.

GGf. können wettbewerbsrelevante Unterlagen (wie z.B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) dann veröffentlicht werden, wenn diese nach einer Karenzzeit nicht

mehr relevant für den Wettbewerb sind. Dies ist jedoch im Kontext mit anderen Sektoren abzustimmen und juristisch zu überprüfen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu allen bisher realisierten Projekten in Bundesfernstraßenbau basieren auf allgemein gültigen Leitfäden und Arbeitsanweisungen<sup>13</sup>, die im Bereich der Bundesverkehrswege als verbindliche Standards festgelegt sind. Alle Leitfäden, Rundschreiben und Arbeitsanweisungen sind für die Öffentlichkeit zugänglich.

---

13

- VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO – Auflistung der Mindestinhalte der WU, u.a. Aussagen über relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten, auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind
- FMK Leitfaden, 2006
- Neue „Arbeitsanleitung Einführung in die WU“ des BMF (01/2011 - geändert durch Rundschreiben vom 20.12.2013)
- WU A-Modell – Modellbeschreibung zu den Finanzmodellen der WU für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau (17.07.2006);
- A-Modell – Leitfaden für WU – für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau (10/2008)



## **9 Anlagen**

- Übersicht über aktuelle und geplante Betreibermodelle
- Projektsteckbriefe zu A-Modellen

## **10 Literaturverzeichnis**

Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ im Auftrag der FMK (09/2006, veröffentlicht vom BMF 20.08.2007) (sog. FMK Leitfaden, 2006)

Neue „Arbeitsanleitung Einführung in die WU“ des BMF (01/2011 - geändert durch Rundschreiben vom 20.12.2013)

WU A-Modell – Modellbeschreibung zu den Finanzmodellen der WU für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau (17.07.2006)

A-Modell – Leitfaden für WU – für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau (10/2008)

Konzeption – Weiterentwicklung der Modellstruktur der A-Modelle (09.12.2008)

BMVI; Erläuterung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vergabe von Betreibermodellen, Stand 5. September 2012

BRH Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau vom 04.06.2014 (BRH-Bericht)

„Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 18

## Anlage: Übersicht über aktuelle und geplante Betreibermodelle

### Pilotprojekte A-Modell

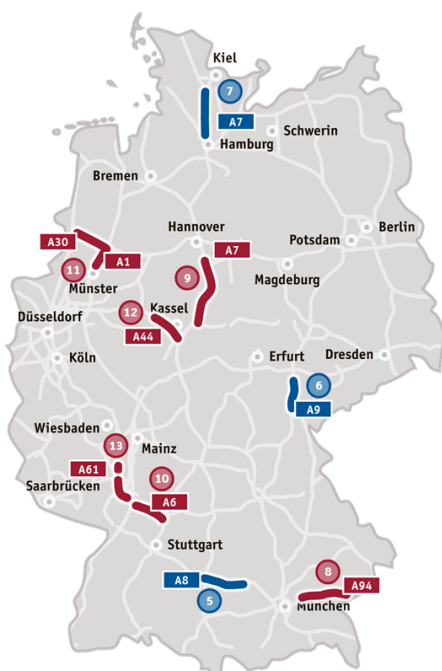


1. Bayern	A8 (AS Augsburg-West – AD München-Allach)	Verkehrsfreigabe
2. Thüringen	A4 (Landesgrenze Hessen/Thüringen – AS Gotha)	Verkehrsfreigabe
3. Niedersachsen	A1 (AD Buchholz – AK Bremen)	Verkehrsfreigabe
4. Baden-Württemberg	A5 (Malsch – Offenburg)	Verkehrsfreigabe

#### Eckpunkte

- Konzession an privaten Partner
- 6-streifiger Ausbau
- Betrieb und Erhaltung über eine bestimmte Laufzeit (z.B. 30 Jahre)
- Vergütung bspw. durch Mauteinnahmen der Strecke + Anschubfinanzierung

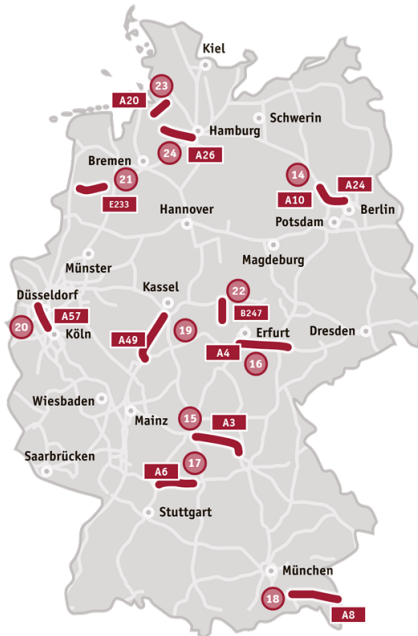
### Projekte der 2. Staffel



5. Bayern	A8 (AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg-West)	Im Bau
6. Thüringen	A9 (AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern)	Verkehrsfreigabe
7. Schleswig-Holstein	A7 (AS Neumünster-Nord – südlich AD HH-Nordwest)	Im Bau
8. Bayern	A94 (AS Forstinning – AS Markt)	Vergabeverfahren
9. Niedersachsen	A7 (AD Salzgitter – AS Göttingen)	Vergabeverfahren
10. Baden-Württemberg	A6 (AS Wiesloch/Rauenberg – AK Weinsberg)	Vergabeverfahren
11. Nordrhein-Westfalen	A1/A30 (A1 Lotte/Osnabrück – Münster/Nord, A30 Rheine/Nord – Lotte/Osnabrück)*	In Vorbereitung
12. Hessen	A44 (Diemelstadt – Kassel-Süd)*	In Vorbereitung
13. Rheinland-Pfalz	A61 mit Abschnitten der A650, A65 (Worms – Landesgrenze RP/BW)*	In Vorbereitung

\* Projektstart ist abhängig von der Schaffung des Baurechts und positivem Ergebnis der WU

## Projekte der Neuen Generation



14. Brandenburg	A10/A24 (AS Neuruppin (A24) – AD Pankow/LGr BB (A10))*	Vergabeverfahren
15. Bayern	A3 (AK Biebelried – AK Fürth/Erlangen)*	In Vorbereitung
16. Thüringen	A4 (AS Gotha – LGr TH/SN)*	In Vorbereitung
17. Baden-Württemberg	A6 (AK Weinsberg – AK Feuchtwangen/Crailsheim)*	In Vorbereitung
18. Bayern	A8 (Rosenheim – Bundesgrenze D/A)*	In Vorbereitung
19. Hessen	A49 (AK Kassel-West – A5)*	In Vorbereitung
20. Nordrhein-Westfalen	A57 (AK Köln/Nord – AK Moers)*	In Vorbereitung
21. Niedersachsen	E233 (AS Meppen (A31) – AS Cloppenburg (A1))*	In Vorbereitung
22. Thüringen	B247 (Bad Langensalza – A38)*	In Vorbereitung
22. Schleswig-Holstein / Niedersachsen	A20 (Elbquerung)*	In Vorbereitung
24. Niedersachsen / Hamburg	A26 (Hamburg (A1) – Rübke (inkl. Hafenquerspange))*	In Vorbereitung

\* Projektstart ist abhängig von der Schaffung des Baurechts und positivem Ergebnis der WU

## Anlage: Projektsteckbriefe zu A-Modellen

### Das A-Modell A8



#### Zeitplan

Status	Verkehrsfreigabe
Ausschreibung	März 2005
Shortlist	Sept. 2005
BAFO	Feb. 2007
Financial Close	Mai 2007
Konzessionsbeginn	Mai 2007
Bauzeit	3,5 Jahre

Stand: Oktober 2012

Quelle: Dealogic / Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / autobahnplus A8 GmbH

#### Projekt-Details

Streckenabschnitt	AS Augsburg-West – AD München-Allach
Länge	53 km (Betrieb und Erhaltung bis einschl. „Eschenrieder Spange“), einschl. 37 km Ausbau (AS Augsburg-West – Parkplatz Palsweis)
Projektvolumen	290 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 250 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 730 Mio. €
Konzessionsnehmer	autobahnplus A8 GmbH (BAM PPP / Egis / Fluor / Trapp / Berger Bau) <a href="http://www.autobahnplus.de">http://www.autobahnplus.de</a>
Kapitalgeber	DEPFA Bank
Berater Finanzierung	KPMG
Berater Recht	Lovells

#### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	289 Mio. €	Eigenkapital (total)	27 Mio. €
• Eigenkapitalbrückenkredit	27 Mio. €	EK-Quote	11,7 %
• langfr. Darlehen	241 Mio. €	Marge	40-80 bps
• Standby Mezzanine	12 Mio. €		
• Schuldendienstdeckungsreserve	9 Mio. €		

### Das A-Modell A4



#### Zeitplan

Status	Verkehrsfreigabe
Ausschreibung	Aug. 2005
Shortlist	Jan. 2006
BAFO	Aug. 2007
Financial Close	Okt. 2007
Konzessionsbeginn	Okt. 2007
Bauzeit (geplant 4 Jahre)	tats. 4 Monate kürzer

Stand: Oktober 2012

Quelle: Dealogic / Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG

#### Projekt-Details

Streckenabschnitt	Landesgrenze Hessen / Thüringen – AS Gotha (Umfahrung Hörselberge)
Länge	44 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 24,5 km Neu- und Ausbau hinzu Rückbau von ca. 10 km der alten A4-Trasse
Projektvolumen	300 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 200 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 550 Mio. €
Konzessionsnehmer	Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG (HochTief / Vinci) <a href="http://www.via-solutions.de">http://www.via-solutions.de</a>
Kapitalgeber	EIB / Dexia / HBOS
Berater Finanzierung	Deutsche Bank
Berater Recht	Freshfields

#### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	280 Mio. €	Eigenkapital (total)	25 Mio. €
• EIB	100 Mio. €	EK-Quote	8,3 %
• Dexia	90 Mio. €	Marge	80-90 bps
• HBOS	90 Mio. €		

## Das A-Modell A1



### Zeitplan

Status	Verkehrsfreigabe
Ausschreibung	Dez. 2005
Shortlist	Mai 2007
BAFO	Apr. 2008
Financial Close	Juli 2008
Konzessionsbeginn	Aug. 2008
Bauzeit (geplant 4 Jahre)	tats. 3 Monate kürzer

Stand: Oktober 2012

Quelle: Dealogic / Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / A1 mobil GmbH & Co. KG

### Projekt-Details

Streckenabschnitt	AD Buchholz – Bremer Kreuz
Länge	72,5 km (Ausbau und Erhaltung), einschl. 65,5 km Betrieb
Projektvolumen	650 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 540 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1 Mrd. €
Konzessionsnehmer	A1 mobil GmbH & Co. KG (Bilfinger Berger / Laing Roads / Johann Bunte) <a href="http://www.a1-mobil.de/">http://www.a1-mobil.de/</a>
Kapitalgeber	Unicredit / Caja Madrid / DZ Bank sowie seit Nov. 2008 Commerzbank / Deka Bank
Berater Finanzierung	Macquarie
Berater Recht	Freshfields

### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	600 Mio. €	Eigenkapital (total)	50 Mio. €
Syndizierung		EK-Quote	7,7 %
• langfr. Darlehen	445 Mio. €	Marge (Bauphase)	125 bps
• Eigenkapitalbrückenkredit	52 Mio. €	(6-12 Jahre)	120 bps
• Schuldendienstdeckungsreserve	35 Mio. €	(13-20 Jahre)	130 bps
		(21-29 Jahre)	140 bps

## Das A-Modell A5



### Zeitplan

Status	In Betrieb
Ausschreibung	Dez. 2005
Shortlist	Feb. 2007
BAFO	Dez. 2008
Financial Close	März 2009
Konzessionsbeginn	Apr. 2009
Bauzeit	ca. 6 Jahre

Stand: Oktober 2012

Quelle: Dealogic / Infra-News / Regierungspräsidium Freiburg / Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG

### Projekt-Details

Streckenabschnitt	Malsch – Offenburg
Länge	59,8 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 41,5 km Ausbau (Baden-Baden - Offenburg)
Projektvolumen	670 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 350 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1 Mrd. €
Konzessionsnehmer	Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG (Vinci / Strabag / Meridiam Infrastructure) <a href="http://www.via-suedwest.de/">http://www.via-suedwest.de/</a>
Kapitalgeber	BBVA, KBC, NIBC, Santander, EIB
Berater Finanzierung	Deutsche Bank
Berater Recht	Freshfields

### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	450 Mio. €	Eigenkapital (total)	110 Mio. €
• EIB	225 Mio. €	EK-Quote	≈ 15 %
• Anteil der 4 weiteren Banken	225 Mio. €	Marge	200-300 bps
• Kreditlaufzeit	28,5 Jahre		
Cash Sweep / Anstieg der Margen nach ca. 8 Jahren vorgesehen	35 Mio. €		

## Das A-Modell A8 II



### Zeitplan

Status	In Betrieb
Ausschreibung	Jan. 2009
Shortlist	Apr. 2010
BAFO	Sept. 2010
Financial Close	Mai 2011
Konzessionsbeginn	Juni 2011
Bauzeit	ca. 3,5 Jahre

Stand: Oktober 2012

Quelle: Dealogic / Infra-News / Autobahndirektion Südbayern / PANSUEVIA GmbH & Co. KG

### Projekt-Details

Streckenabschnitt	AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg-West
Länge	58 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 41 km Ausbau (Günzburg - Augsburg)
Projektvolumen	ca. 400 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1,3 Mrd. €
Konzessionsnehmer	Pansuevia GmbH & Co. KG (Hochtief / Strabag) <a href="http://www.pansuevia.de/">http://www.pansuevia.de/</a>
Kapitalgeber	UniCredit, BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) und LBWW sowie EIB
Berater Finanzierung	UniCredit
Berater Recht	Freshfields

### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	290 Mio. €	Eigenkapital (total)	80 Mio. €
• EIB	149 Mio. €	EK-Quote	≈ 20 %
• Anteil der 3 weiteren Banken	225 Mio. €	Marge	270-320 bps
• Kreditlaufzeit	19 Jahre		
Anschubfinanzierung (netto)	75 Mio. €		

## Das Verfügbarkeitsmodell A9



### Zeitplan

Status	In Betrieb
Ausschreibung	März 2009
Shortlist	Feb. 2011
BAFO	Juni 2011
Financial Close	Sept. 2011
Konzessionsbeginn	Okt. 2011
Bauzeit	ca. 3,5 Jahre

Stand: Oktober 2012

Quelle: Dealogic / Infra-News / DEGES / Via Gateway Thüringen GmbH & Co. KG

### Projekt-Details

Streckenabschnitt	AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern
Länge	46,5 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 19 km Ausbau (Triptis – Schleiz)
Projektvolumen	300 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 105 Mio. €
Konzessionsnehmer	Via Gateway Thüringen GmbH & Co. KG (Vinci / BAM / Roland Meister) <a href="http://www.viagateway-th.de/">http://www.viagateway-th.de/</a>
Kapitalgeber	KW IPEX, BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria)
Berater Finanzierung	Deutsche Bank
Berater Recht	Hogan Lovells

### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	120 Mio. €	Eigenkapital (total)	12 Mio. €
• langfr. Fazilität	104 Mio. €	EK-Quote	≈ 10 %
• Eigenmittelbrücken kredit	16 Mio. €	Marge	ca. 250 bps
• Kreditlaufzeit	19,5 Jahre		
Abschlagszahlungen (netto)	88 Mio. €		

## Das Verfügbarkeitsmodell A7 I



### Zeitplan

Status	In Betrieb
Ausschreibung	Dezember 2011
Shortlist	Juni 2012
BAFO	April 2014
Financial Close	August 2014
Vertragsbeginn	September 2014
Bauzeit	ca. 3,5 Jahre

### Projekt-Details

Streckenabschnitt	AS Neumünster-Nord – südlich AD HH-Nordwest
Länge	65,1 km (6-8streifige Ausbaustrecke AD Bordesholm – AD HH-Nordwest), 58,9 km (Betrieb und Erhaltung AS Neumünster-Nord – AD HH-Nordwest)
Projektvolumen	geschätzte Baukosten ca. 600 Mio. €; Haushaltsvolumen ca. 1,6 Mrd. €
Auftragnehmer	Via Solutions Nord GmbH & Co. KG (Hochtief / Kemna / DIF)
Kapitalgeber	Bond: Axa, Aegon, KfW IPEX, MassMutual, ING, Sun Life, EIB (Lead Manager: Societe Generale, Credit Agricole) – EIB
Berater Finanzierung	Societe Generale
Berater Recht	Freshfields

### Finanzierungs-Details

Fremdkapital (total)	600 Mio. €	Eigenkapital (total)	60 Mio. €
• kurzfr. Fazilität (5,5 Jahre)	81 Mio. €	EK-Quote	≈ 10 %
• EIB (PBCE - Garantieinstrument)	90 Mio. €	Rating (Moody's)	A3
• Projektanleihe	429 Mio. €		
• Laufzeit	29 Jahre		
• Coupon	2,957 %		

Stand: Oktober 2014

Quelle: Dealogic / Infra-News / EIB / BMVI / DEGES