

PPP im Straßenbereich

Stellungnahme der Bundesfachkommission
Straßenbauverwaltung in ver.di
Bundesfachbereich Bund und Länder

Stand April 2007

GLIEDERUNG

A. BUNDESFACHKOMMISSION STRASSENBAUVERWALTUNG	3
B. BEDARFSFESTSTELLUNG STRASSENINFRASTRUKTUR	4
C. BEGRIFFSSCHÄRFE	7
D. ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT	16
E. ZUR NEUORDNUNG DER STRASSENLANDSCHAFT	30
F. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE GEWERKSCHAFTLICHE UND GESETZLICHE INTERESSENVERTRETUNG	31
F. ANLAGEN	34

A. BUNDESFACHKOMMISSION STRASSENBAUVERWALTUNG

Die Bundesfachkommission beschäftigt sich seit Jahren mit dem Thema Privatisierung, den Folgen und Gegenmaßnahmen. Schwerpunkte waren die Auslotung der Möglichkeiten effizienterer Leistungserstellung auf Autobahn-/ Straßenmeistereien mit dem Programm Straßenmeistereien 2000 (AM/SM 2000 sowie SM 21)¹ oder z.B. die Räumerschleife- Optimierung und die Standortoptimierung. Im Bereich der beruflichen Qualifikation wurde das Berufsbild Straßenwärter in Abstimmung mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und die Straßenmeisterfortbildung vorangetrieben. Bereits frühzeitig haben auch die Auseinandersetzungen mit A- und F- Modellen auf Bundesebene begonnen. Anlässlich der aktuellen Forcierung so genannter Public- Private Partnership (PPP) oder übersetzt Öffentlich-Privater-Partnerschaften (ÖPP) hat eine Arbeitsgruppe² innerhalb der Bundesfachkommission Straßenbauverwaltung die vorliegende Stellungnahme diskutiert und verfasst. Entsprechend dem zunehmend standardisierten Ablauf von PPP- Verfahren (s. Abb.1) nimmt die Bundesfachkommission zu den einzelnen Kriterien Stellung.

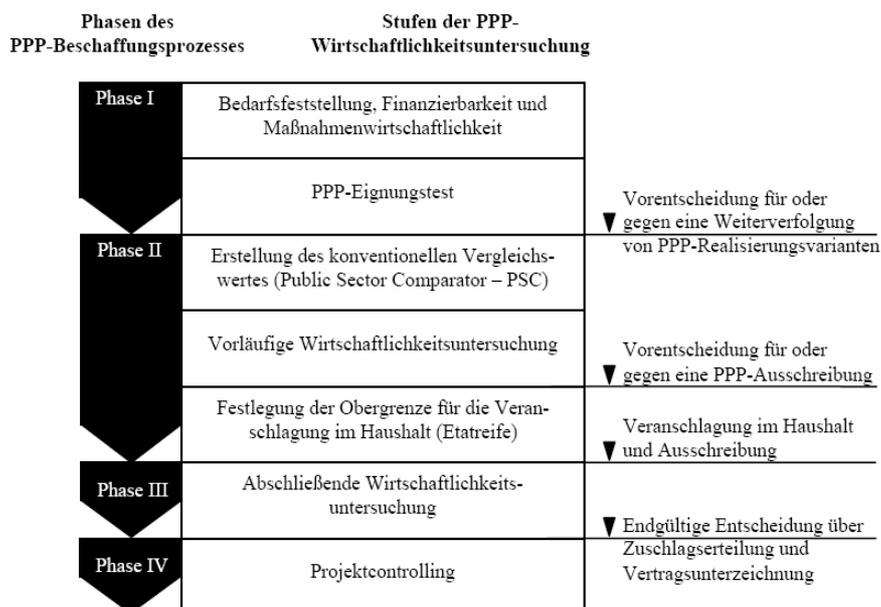


Abb. 1.: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung³

¹ Die Arbeiten waren eine der Reaktionen auf einen Bericht des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 1995.

² Die Arbeitsgruppe bestand aus Klaus Ernst (Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung), Ferdinand Ross (Landesbetrieb Straßen NRW), E- rich Servatius (Staatliche Bauverwaltung Bayern), Bernd Wolf (Straßenbauverwaltung Thüringen) und Bernd-Axel Lindenlaub (ver.di Bundesverwaltung), unter Mitwirkung von Robert Kösling (Urbane Infrastruktur, Berlin). Die Bundesfachkommission hat der Stellungnahme am 22./23.3.2007 zugestimmt.

³ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006 - Der Leitfaden wurde erstellt unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen durch die länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der FMK) gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“.

Der vorliegende Text positioniert sich zu den Themen Bedarfsfeststellung, Finanzierung, derzeitige Modelle im Straßenbereich sowie Grundlagen des öffentlichen Straßenbaumanagements. Fehleinschätzungen in den so genannten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen/ -prognosen werden aktuell innerhalb des ver.di- Fachbereichs Bund und Länder auch durch die Vorstände der Bundesfachgruppen öffentliches Bau- und Liegenschaftsmanagement und der Bundesfachkommission Justizvollzug sowie durch den Bundesfachbereich Gemeinden⁴ thematisiert. Bereits vorliegende Erfahrungen bei verschiedenen Straßenbau- und Bewirtschaftungs- Modellen fließen ein. Zum Schluss finden Personalvertretungen und Interessierte Handlungsempfehlungen.

B. BEDARFSFESTSTELLUNG STRASSENINFRASTRUKTUR

Bei der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) hat die Bundesregierung im Jahr 2003 sich dem von einigen Bundesländern vertretenen Standpunkt angeschlossen, dass Ersatzinvestitionen und Erhaltungsaufwendungen auf hohem Niveau erforderlich sind, um den Gebrauchswert und den hohen Standard der Straßeninfrastruktur (hier Bundesfernstraßen) langfristig zu gewährleisten.

Vergleichbaren Herausforderungen stehen Bundesländer, Landkreise, sowie Städte und Gemeinden gegenüber. Übereinstimmend wird davon ausgegangen, dass eine funktions- und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor für die jeweilige Region ist.

Deutschland verfügt über ein sehr gut ausgebautes, engmaschiges Straßennetz, das sich im überörtlichen Verkehr eine Netzlänge von 231.467 km aufweist (vgl. Abb. 2).

Straßennetz	Netzlänge in km ¹⁾		Veränderung in km
	1.1.2004	1.1.2005	
Bundesfernstraßen	53 183	53 143	- 40
davon Bundesautobahnen	12 044	12 174	+ 130
Bundesstraßen	41 139	40 969	- 170
Übrige überörtliche Straßen	178 237	178 324	+ 87
davon Landesstraßen	86 809	86 736	- 73
Kreisstraßen	91 428	91 588	+ 160

Die Belastungen des Straßennetzes steigen jährlich weiter an, unter anderem durch die Verkehrsstärkenentwicklung (Anlage 4), die steigende Zahlen im Kraftfahrzeugbestand und die Jahresfahrleistungen.

Neben Neubau und Erweiterung gewinnt die Erhaltung einer verkehrssicheren Verkehrsinfrastruktur zunehmend an Bedeutung.

Abb. 2: Längenstatistik der Straßen des überörtlichen Verkehrs.⁵

⁴ Hier sind vor allem die Fachgruppen „Allgemeine Kommunalverwaltung“ und „Schulen“ aktiv. Im Jahr 2006 wurde das Projekt „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung in kommunalen PPP“ zusammen mit der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt, das gute Erfolge bei der Arbeit vor Ort gegen PPP- Verfahren aufweisen kann. Die Ergebnisse werden Mitte 2007 veröffentlicht.

⁵ Die Zahlen (Stand 1. Januar 2005) der Längenstatistik beinhalten Umstufungen, Messdifferenzen, Fortführungen, Datenbankberichtigungen und Rundungsdifferenzen und sind mit den Bauleistungen des selben Zeitraums nicht unmittelbar vergleichbar.

Die nachhaltige Bewahrung der Substanz und der Nutzungsfähigkeit sind zentrale Zielstellungen. Dafür sind jährlich steigende Finanzmittelanteile aus dem Straßenbauhaushalt bereitzustellen, die den Spielraum für Neu- und Erweiterungsinvestitionen zunehmend einengen.

In der Konsequenz wird die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (vor allem die Straßenbaufinanzierung) seit Anfang der 90er Jahre zunehmend in Frage gestellt. Bereits im Jahr 1992 ging das Bundesverkehrsministerium davon aus, dass ca. $\frac{1}{4}$ der im Bundesverkehrswegeplan bis zum Jahr 2012 vorgesehenen Ausgaben nicht über die klassische Haushaltsfinanzierung zu realisieren sei. Die von der Bundesregierung eingesetzte Pällmann-Kommission sprach bereits im Jahr 2000 von einer Instandhaltungskrise für Straße, Schiene und Wasserstraßen und forderte zusätzliche Investitionen in die Bundesverkehrswege von 3,8 Mrd. Euro jährlich.

Der Investitionsanteil der öffentlichen Hand wird bewusst weiter in Frage gestellt. Allein der Bund hat für die Jahre 2004 bis 2008 eine Absenkung der Verkehrsinvestitionen in Milliardenhöhe unter das Niveau der bisherigen Finanzplanung vorgesehen.⁶ Im Bereich der Instandhaltung existieren ebenfalls Defizite. Hier ist auch die große Zahl der Ingenieurbauwerken (Brücken etc. s. Anlage 4) relevant, die ebenfalls einen stark zunehmenden Instandhaltungsbedarf aufweisen.



Auf der Autobahn A11 unweit der Abfahrt Penkun; Foto: dpa

Daraus resultierende Vermögensverluste sind noch nicht zu beziffern. Die Unterfinanzierung ist aufgrund des bereits jetzt realisierbaren Paradigma-Wechsels in der Priorität von Neubau zu Bestandssicherung besonders alarmierend.⁷

Weiterer Handlungsdruck wird durch Interessensverbände aufgebaut, die teilweise die Straßenqualität öffentlich äußerst kritisch beurteilen.⁸ Unterstützt werden diese Darstellungen durch wissenschaftliche Gutachten und Expertisen, die größtenteils durch einige wenige große Baukonzerne gesponsert wurden und werden.

⁶ Gegenmaßnahmen wie „Maßnahmen zur Fortsetzung der Agenda 2010: 2 Mrd. Euro - Programm zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur aus dem Jahr 2005 können diese Lücken nicht schließen – erst recht, wenn dafür über den Zeitraum 2005- 2008 nur 900 Mio. Euro für den Straßenbereich (54 Projekte) vorgesehen sind.

⁷ Erstmals in 2005 werden diese nach den Kriterien des neuen Bundesverkehrswegeplans für Neu-, Um- und Ausbau der Bundesfernstraßen und für die Erhaltung dieser Straßen etwa zu gleichen Teilen in Höhe von rund 270 Mio. € bereitgestellt.

⁸ So hat z.B. der ADAC aufgrund einer eigenen Untersuchung festgestellt, dass 40 % der Landesstraßen in Schleswig-Holstein der heutigen Verkehrsbelastung auf Dauer nicht standhalten könnten. Dabei fuhren Automobil-Clubmitglieder von Mai bis September 2006 knapp 3500 Kilometer Landesstraßen ab und begutachteten den Straßenzustand nach einem einheitlichen Erfassungskonzept. Dokumentiert wurden sichtbare Defizite wie Unebenheiten, Spurrinnen, Risse, Abplatzungen und Flickstellen. Dabei sei keinerlei Messtechnik eingesetzt worden, da die "subjektive Wahrnehmung" der Sicht des Autofahrers entspreche. Aus dieser weniger wissenschaftlichen Bewertung werden Forderungen, wie sofortige Erhaltungsmaßnahmen oder Sanierung in den nächsten fünf Jahren (bei einem Volumen von mehr als 100 Mio. € für 1500 km Landesstraßen), laut, die auch nicht durch einen aufgestockten Betrag seitens des Landes von 11,7 Mio. € abzudecken sind. Es fällt auch nicht mehr ins Gewicht, dass für den Straßenbau in diesem Bundesland insgesamt in 2006 313 Millionen Euro aufgewendet werden (s. „Die Welt“, 27.10.2006)

Auf der Grundlage dieses kurzen Abrisses zur Bedarfsfeststellung stimmt die Bundesfachkommission darin überein, dass

1. der Erhalt einer nachhaltigen und leistungsfähigen Straßeninfrastruktur nicht nur für den Wirtschaftsstandort sondern auch für die Lebensqualität in Deutschland wichtig ist;⁹
2. für eine leistungsfähige Straßeninfrastruktur in erster Linie die Bau- und Zustandsqualität verantwortlich ist;
3. eine hohe Bau- und Zustandsqualität vor allem durch die Bauherren- und Betriebsfunktion des öffentlichen Straßenbaus, bzw. des dafür zuständigen öffentlichen Straßenmanagements gewährleistet wird;
4. die Bündelung der Funktionen im Sinne eines Lebenszyklus in der Hand eines öffentlichen Dienstleisters langfristig am wirtschaftlichsten realisiert werden kann;
5. die bestehenden Partnerschaften mit Privatunternehmen wesentlich zu einer effizienten und effektiven Dienstleistungserstellung führen.

Die Bundesfachkommission stimmt **nicht** zu, dass

1. PPP zu einer nachhaltigen Lösung von Finanzierungsproblemen insbesondere im Bereich der Verkehrsinfrastruktur jenseits eng gesteckter Verschuldungsgrenzen beiträgt;
2. aufgrund einer angeblichen Finanzknappheit PPP- Modelle favorisiert werden (so sind Maßnahmen der A 4 bereits über die VDE/A-Finanzierung abgesichert);
3. PPP- Verfahren flächendeckend den Investitionsstau im Straßen- und Ingenieurbauwerke- Bereich beheben können;
4. es aufgrund von PPP zu perfekt kalkulierten Verfahren mit rascher Bauzeit unter geringst möglicher Belastung der öffentlichen Budgets kommt und PPP somit die wirtschaftlichere Alternative ist.
5. aktuelle Privatisierungsmodelle im Straßenbereich als PPP im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft zu verstehen sind.

Die derzeitige Diskussion zu PPP- Verfahren im Straßenbereich ist oftmals widersprüchlich. Die Bundesfachkommission möchte daher an dieser Stelle klare Grundlinien aufzeigen und Aussagen insbesondere zur Wirtschaftlichkeit und pauschaler Vorteilhaftigkeit (Innovationskraft, Managementwissen etc.) privater Dienstleistungserstellung in Frage stellen.

⁹ Der Kriterienkatalog im BVWP umfasst neben der Kostenkomponente Investitionskosten auch nutzerorientierte Merkmale wie Beförderungskosten, Erhaltung der Verkehrswege, Verkehrssicherheit, Erreichbarkeit, Umwelteffekte, räumliche Wirkungen, induzierter Verkehr, Anbindung von See- und Flughäfen.

C. BEGRIFFSSCHÄRFE

Seit Anfang der 90er Jahre wird verstärkt über neue Finanzierungsformen für den Straßenbau diskutiert. Als Ergänzung „klassischer“ Haushaltsfinanzierung werden Modelle vorgestellt, die insbesondere auf die Mobilisierung privaten Kapitals und privaten „Know-Hows“ abzielen sollen.

Die Bundesfachkommission bewertet die derzeitigen Modelle aus finanz- und straßenbautechnischer Sicht kritisch. Bei den derzeitigen Modellen werden neue Finanzierungsformen vorwiegend über einen Systemwechsel realisiert. Die angewandte argumentative Verknüpfung zwischen der Realisierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben durch Nutzerfinanzierung (in eingeschränktem Umfang mit einer streckenbezogenen LKW-Maut) und einer komplett privatwirtschaftliche Leistungserbringung wird seitens der Bundesfachkommission strikt abgelehnt.

Ein bereits diskutierter vollständiger Vermögenstransfer von der Bundes-, Landes-, Kreis- oder Kommunalebene auf Privatunternehmen ist nicht zulässig - eine vollständige Privatisierung der Straßen(bau)verwaltung ebenfalls nicht. Nach Art. 90 Abs. 1 GG ist der Bund Eigentümer der Bundesfernstraßen. Die Verwaltung der Bundesfernstraßen obliegt dabei den Ländern oder nach Landesrecht den zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG). Durch das so genannte „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ im Juni 2005 wurden bereits erste Grundlagen für die Abkehr der unbedingten Eigentümerschaft gelegt.¹⁰ Neben Änderungen im Vergabe-, Steuer- und Haushaltsrecht wurde die Refinanzierung durch Maut als privat-rechtliches Entgelt (nicht mehr nur öffentlich-rechtlich) ermöglicht. Weitere Schübe werden PPP-Verfahren durch das Anfang 2007 geplante „PPP-Vereinfachungsgesetz“, eine weitere Öffnung des Investmentgesetzes und die beabsichtigte Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) erhalten.

Die Bundesfachkommission weist auf die fehlende allgemein gültige und anerkannte Definition von PPP im Straßenbereich hin. Aktuelle Verfahren sind nach den derzeit diskutierten Standards in der Mehrzahl nicht als PPP zu klassifizieren. Für ein besseres Verständnis ist es notwendig, derzeitige Ansätze im Straßenbau kurz darzustellen:

Als erster Versuch wurde in den 90er Jahren auf Bundesebene das (missverständlich) so genannte *Konzessionsmodell* praktiziert. Insgesamt wurden im Bereich der Bundesfernstraßen 27 Projekte mit einem Baukostenvolumen von insgesamt etwa 2,8 Mrd. € nach diesem Modell realisiert.¹¹ In diesen Fällen errichtete ein privater Investor im eigenen Namen und auf eigene Rechnung auf vom Bund erworbenen Grund

¹⁰ Die Ergänzung des § 63 a BHO, nach der Immobilien, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes weiterhin benötigt werden, zur langfristigen Eigennutzung auch verkauft werden dürfen, wenn dies wirtschaftlicher ist, betrifft zwar ein früher heftig diskutiertes Thema. Die alte Rechtslage hatte PPP-Verfahren jedoch nicht behindert. Gleiches gilt für die Befreiung von der Grunderwerbssteuer gemäß § 4 Nr. 9 GrEStG sowie von der Grundsteuer gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 GrStG.

¹¹ Bei den 27 Projekten war eine Konzentration deutlich ablesbar: 12 Pilotprojekte im Jahr 1992, die bis zum Jahr 2004 fertig gestellt wurden und 15 Folgeprojekte im Jahr 1998 - alle Maßnahmen mit Baubeginn oder Vergabe in 1998.

und Boden ein bestimmtes Straßenbauvorhaben. Das Nutzungsrecht wurde nach Fertigstellung des Straßenabschnitts in einem gesonderten Vertrag auf den Bund übertragen, der dem Bauherrn dafür ratenweise Zahlungen leistet. Die Zahlungen begannen ein Jahr nach der Fertigstellung des Projekts und laufen regelmäßig 15 Jahre.

Somit handelt es sich (wie bei den meisten PPP) nicht um eine „echte“ Privatfinanzierung, sondern lediglich um eine private Vorfinanzierung mit dem Ziel der früheren Realisierung. Letztlich fehlen als Folge heute erhebliche investive Mittel (s. Abb. 3), da der Schuldendienst bedient werden muss.

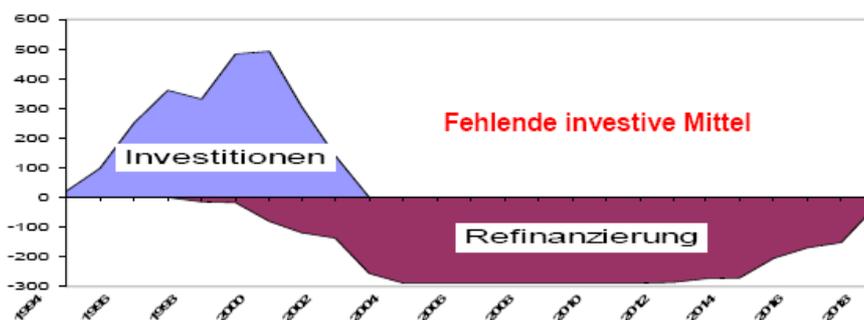


Abb. 3: Private Vorfinanzierung 1994-2018¹²

Das Konzessionsmodell wird seit dem Jahr 2000 vom Bundesverkehrsministerium aufgrund nachgewiesener fehlender Haushaltsentlastung nicht weiter verfolgt.¹³

Ein zweites Modell stellt der so genannte *Funktionsbauvertrag* dar. Dieses Modell steht in der aktuellen Diskussion etwas versteckt hinter den so genannten „A- und F-Modellen“ (nachfolgend erklärt). Beim Funktionsbauvertrag ist der Auftragnehmer neben Neubau oder Grunderneuerung einer Straße in einem fünfzehn- bis dreißig-jährigen Zeitraum unter Berücksichtigung funktionaler Anforderungen für die bauliche Erhaltung (nicht Betrieb!) des entsprechenden Streckenabschnitts verantwortlich. Das Bundesverkehrsministerium hat Ende der 90er Jahre einen Mustervertrag für dieses Verfahren entworfen.

Bisher sind nur wenige Pilotprojekte¹⁴ mit einer Länge von überwiegend ca. 10 km und einer Vertragsdauer von 20 - 30 Jahren ausgeschrieben bzw. vergeben worden.

Funktionsbauverträge sollen neben dem Oberbau zukünftig auch Leistungen des Erdbaus und Entwässerungsarbeiten (bisher konventionell über eine Leistungsbe-

¹² Ministerialdirigent Andreas Krüger, Leiter der Unterabteilung Straßenbau, Erhaltung und Finanzierung im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Vortrag UAL S 2 am 17.11.2005 in Köln

¹³ Gleichzeitig erfolgte eine Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen durch die Bundesländer. Es wurden 17 Projekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 1,3 Mrd. € realisiert. Baubeginn war 1991. Der Länderanteil am Investitionsvolumen betrug etwa 37 %. Die Refinanzierung bis 2018 belastet die heutigen Haushalte ebenfalls erheblich.

¹⁴ Rheinland-Pfalz: BAB A 61, Krefeld – Speyer, 10 km Richtungsfahrbahn zwischen AK Koblenz und AS Kruft.; Baden-Württemberg: BAB A 81, Stuttgart – Singen, 10 km Richtungsfahrbahn zwischen AS Oberndorf und AS Rottweil; Bayern, BAB A 93, Hof – Staatsgrenze D/A, 11 km Richtungsfahrbahn zwischen AS Brannenburg und AS Kiefersfelden; NRW: A 31 Emden- Bottrop zwischen AS Lembeck und AS Gescher/ Coesfeld (Oberbau für 30 Jahre)

beschreibung mit Leistungsverzeichnis) beinhalten können. Zur Leistungsbeschreibung sollen entsprechend der dem Funktionsbauvertrag zugrunde liegenden Idee – soweit möglich – nicht bautechnische Größen, sondern Funktionsanforderungen definiert werden, auf die der Bieter sein Leistungsangebot abzustellen hat. Funktionale Anforderungen an Erdkörper und Entwässerungseinrichtungen werden sich wegen höherer Kontrollintensität und -Notwendigkeit nicht mit Oberbau- Anforderungen vergleichen lassen. Ohne eine intensive und vor allem transparente, neutrale Evaluierung bisheriger Projekte wird dieses Vorhaben von der Bundesfachkommission abgelehnt.

Grundsätzlich stellt die private Finanzierung von Bauvorhaben auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes¹⁵ keine wirksame Entlastung öffentlicher Haushalte dar. Die zeitliche Streckung der Finanzierung eines Bauvorhabens kann aufgrund damit verbundener Probleme nur in Ausnahmefällen eine Alternative zur herkömmlichen Haushaltsfinanzierung von Baumaßnahmen sein:

Der Bundesrechnungshof hat bei Baumaßnahmen, für die private Finanzierungen angeboten wurden, festgestellt, dass eine Haushaltsfinanzierung wirtschaftlicher war. Er hat darauf hingewiesen, dass ein privater Investor kaum günstigere Finanzierungsbedingungen anbietet, als der Bund auf dem Kapitalmarkt zu erzielen vermag. Aus diesen Gründen sind von einer bloßen Finanzierung aus privaten Mitteln i. d. R. für den Bund keine Wirtschaftlichkeitsvorteile zu erwarten.“

Eine Ausweitung vorfinanzierender Funktionsbauverträge hinsichtlich Inhalte und Umfang¹⁶ ist daher kritisch zu sehen.

Eine dritte Möglichkeit ist das so genannte **Betreibermodell**. Diese Variante wird wie auch der Funktionsbauvertrag als PPP- Verfahren klassifiziert, gehen jedoch im Umfang deutlich über sie hinaus:

„Mit der Einführung von Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau werden Partnerschaften zwischen dem Bund und Privaten begründet. Den Betreibermodellen liegt eine Lebenszyklusbetrachtung für die jeweilige Infrastrukturmaßnahme zugrunde. Von der Zusammenarbeit erwarten die Beteiligten weitere Effizienzgewinne in wirtschaftlicher und struktureller Hinsicht, beim Bau, dem Betrieb und der Erhaltung. Darüber hinaus können durch diese Form der Einbindung Privater Innovationen im Infrastrukturausbau weiter entwickelt werden. Zur Erreichung dieser Ziele bietet diese auch im Ausland angewandte Projektfinanzierung im Rahmen von Betreibermodellen die Möglichkeit, wesentliche Aufgaben (Finanzierung, Bau, Betrieb, Erhaltung) an Private zu übertragen. Das BMVBS wendet das Betreibermodell in zwei Formen an:

1. Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau (A-Modell).
2. Betreibermodell gemäß Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) (F-Modell).“¹⁷

¹⁵ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 7: Hochbau des Bundes- Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen - Zweite, überarbeitete Auflage 2003; Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes

¹⁶ Derzeit werden auch Modellprojekte für Landesstraßen und Brücken (Bayern) von Seiten der Landesregierung initiiert.

Bei der ersten Variante der Gebührenfinanzierung - dem „A- Modell“ - handelt es sich um den sechsspurigen Ausbau einzelner Autobahnabschnitte. Neben dem Ausbau werden Erhaltung und Betrieb aller steuerfinanzierten Fahrstreifen (!) auf ein Privatunternehmen/ Konsortium (und ggf. Subunternehmer) übertragen. Die Refinanzierung soll - neben einer Anschubfinanzierung (Höhe unterliegt dem Wettbewerb, in der Regel 50% (!), nach Vorgabe des BMVBS: 20%) durch die Zuweisung des Mautaufkommens¹⁸ auf Grundlage des Autobahnmautgesetzes für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) erfolgen. Die Mauterhebung für alle Fahrzeuge über 12 Tonnen erfolgt nach erheblichen technischen und für die öffentlichen Hand finanziell desaströsen Anlaufschwierigkeiten seit dem 01. Januar 2005.¹⁹ Im Jahr 2005 wurden vier von fünf so genannter „A- Modell“- Piloten gestartet (s. Abb.4):



Abb.4: A-Modell Pilotprojekte nach Krüger 2005

„A- Modell“- Pilotprojekte:

A 8 in **Bayern** - AS Augsburg - AS München/Allach (im Vergabeverfahren)

A 4 in **Thüringen** - AS Waltershausen - AS Herleshausen, so genannte „Umfahrung Hörselberge“ (Präqualifikationsphase)-

A 5 in **Baden-Württemberg** - AS Baden-Baden - AS Offenburg (Präqualifikationsphase)

A 1 in **Niedersachsen**- AD Buchholz - AK Bremen

A 4 / A 1 in **Nordrhein-Westfalen** - AS Düren - AK Köln/Nord²⁰

17 Deutscher Bundestag Drucksache 16/335; 30. 12. 2005; Unterrichtung durch die Bundesregierung: Straßenbaubericht 2005

18 Die Höhe der Mautgebühr ist in der Mauthöheverordnung (MauthV) festgelegt worden. Sie variiert je nach Achszahl und Schadstoffklasse zwischen 0,09 bis 0,14 Euro. Einzelheiten der Erhebung sind in der Lkw-MautVO geregelt worden.

19 Das Scheitern der streckenbezogenen Lkw-Maut im ersten Jahr ist ein Paradebeispiel für politikferne PPP- Verfahren, intransparente Vertragslastigkeit und juristischen Möglichkeiten der Konfliktregulierung zuungunsten der öffentlichen Hand.

20 Mehr als 1.200 Einwendungen hat es gegen die Pläne gegeben, die A 4 wegen des Braunkohletagebaus nach Süden zu verlegen und sechsspurig auszubauen. Diese Verlegung der A 4 zählt (in Kombination mit dem Ausbau der A 1 im Verlauf des Kölner Rings) zur ersten Tranche von fünf A-Modellen. Bereits jetzt gibt es einen deutlichen zeitlichen Abstand dieses NRW-Projekts zu den anderen vier Pilotprojekten, die sich alle schon im Vergabeverfahren befinden. Da die Fortführung des Braunkohletagebaus allgemein auf erbitterten Widerstand trifft (siehe Garzweiler II), ist mit keiner schnellen Entscheidung zu rechnen. Der Bau des rund 100 Mio. Euro teuren Lärmschutztunnels Lövenich im Verlauf der A 1 - ursprünglich Bestandteil des o. g. PPP-Projekts - ist vorgezogen und konventionell ausgeschrieben worden (Dokumentennummer der Ausschreibung im Amtsblatt der EU (TED): 112223-2006).

Dieses Modell (ohne spezielle gesetzliche Grundlage) wird ebenfalls durch Musterkonzessionsverträge seitens des BMVBS in der Umsetzung befördert. Gleichwohl war die Realisierung von 12 Projekten vorgesehen.

Die äußerst zögerliche Umsetzung zeigt deutlich, dass die angeblichen Vorteile dieser Modelle noch lange nicht belegt sind.

Im Gegensatz zu den noch zu behandelnden „F- Modellen“ liegen für „A- Modelle“ keine gesicherten Erfahrungen in Bezug auf die Umsetzung vor. Dies gilt insbesondere hinsichtlich tatsächlicher Einsparungspotenziale gegenüber der traditionellen Haushaltsfinanzierung – und zwar sowohl in der (auch heute privat erledigten) Bauphase, aber speziell auch in der sich anschließenden Betriebsphase. Aus ökonomischer Sicht sind wegen der hohen Bedeutung des Verkehrsmengenrisikos (das im Gegensatz zu jedem Marktgesetz nicht oder nur teilweise von den privaten „Investoren“ getragen wird) Zweifel angebracht. Vergleichsrechnungen mit Kostenschätzungen auch zum konventionellen Herstellungsansatz sind bisher nicht öffentlich gemacht worden (oder liegen nicht vor).

Die zweite Variante – das „F- Modell“ – liegt im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG 1994) begründet. Das Gesetz ermöglicht, Bau, Erhaltung und Betrieb eines Fernstraßenabschnitts auf einen Privaten zu übertragen, der sich durch Gebühren refinanziert. Der Anwendungsbereich ist zunächst auf so genannte „Erschwernisstrecken“ beschränkt (Brücken, Tunnel, Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen). Die europarechtlichen Gründe für die Beschränkung des Anwendungsbereichs sind heute entfallen. In rechtlicher Hinsicht stünde einer Ausweitung des F- Modells auf „normale“ Streckenabschnitte durch den Gesetzgeber nichts mehr entgegen. Auf die entsprechenden Änderungen im "ÖPP- Beschleunigungsgesetz" wurde bereits eingegangen.²¹ Die Mautgebühren richten sich nach den Kosten für Bau, Erhaltung, Betrieb und weiterem Ausbau der jeweiligen Strecke. Ausdrücklich ermöglicht das Gesetz dem Unternehmen einen „angemessenen Unternehmergewinn“. Auf Basis der anrechenbaren Kosten²² ist unter Berücksichtigung des prognostizierten Verkehrsaufkommens für eine festzulegende Kalkulationsperiode die Mauthöhe zu bestimmen. Unter- oder Überdeckungen, die in der jeweiligen Kalkulationsperiode auftreten (z.B. wegen eines von der Prognose abweichenden Verkehrsaufkommens) sollten in der folgenden Kalkulationsperiode ausgeglichen werden.

Die bisherigen zwei Betreibermodelle²³, die gemäß FStrPrivFinG nur im Einvernehmen zwischen Bund und Land durchgeführt werden können, stehen massiv in der Kritik.

²¹ Ausdrücklich ergibt sich aber auch auf der Basis des ÖPP- Beschleunigungsgesetzes, dass die inhaltlichen Vorgaben zur Ermittlung der Gebühr bei der Refinanzierung des privaten Betreibers durch ein privatrechtliches Entgelt mit denjenigen im Fall einer Refinanzierung durch eine öffentlich-rechtliche Gebühr identisch sind

²² Bezüglich der anrechenbaren Kosten differenziert das Gesetz zwischen Grundkosten und kalkulatorischen Kosten und legt fest, welche Aufwendungen jeweils den genannten Kostenarten zuzurechnen sind

²³ Die Warnow-Querung bei Rostock (Tunnel, 220 Mio. €, Verkehrsfreigabe September 2003) und der Herren-Tunnel (Trave-Querung, 141 Mio. €, Freigabe August 2005) bei Lübeck. Bei der Warnow-Querung liegt die Zahl der Nutzer deutlich unter den Erwartungen der (offenkundig bei

Bei dem *Lübecker Herrentunnel* besteht die Gefahr einer Insolvenz der Betreibergesellschaft, wenn die Zahl der Nutzer in absehbarer Zukunft nicht die einst prognostizierten Größen erreicht. Lübecker und weitere Tunnelbenutzer müssen bereits - nicht wie bei Projektbeginn versprochen - 51 Cent, sondern 90 Cent (künftig 1,10 €) pro Durchfahrt zahlen. In Lübeck wurden Umfahrungsalternativen (im Süden A20 oder die Nordtangente mit Klappbrücke) bei der Entscheidung für den Tunnel nicht berücksichtigt. Kritischster Punkt wie auch bei dem zweiten Projekt - der *Warnowquerung in Rostock* - bleibt das Verkehrsaufkommen. Mit täglich 22.000 Durchfahrten werden gerade einmal 50% der veranschlagten Verkehrsdichte erreicht (ohne Einrechnung der im Jahr 2007 fertig gestellten Nordtangente). Der jetzige Vermeidungsverkehr und die Belastungen für die Bevölkerung sind erheblich.

Vertragliche Vereinbarungen werden handstreichartig zugunsten der Betreibergesellschaft verändert, um die Profiterzielung noch zu sichern. Neben der beschlossenen Erhöhung der Mautgebühren für Pkw und der Mautfreiheit für Lkw (!) wird die Verlängerung der Mautpflicht von 30 auf 50 Jahre diskutiert. Diese Vertragspreizung ist in Rostock, wo Verkehrsmengen auch erheblich unter den Prognosen liegen, bereits Realität. Die privaten Betreiber können dann 20 Jahre auf bereits abgeschriebenen Investitionen Gewinne einfahren. Der Lübecker Herrentunnel wäre erst ab 2056 ohne Maut befahrbar. Marktgesetze - werden (wie häufig bei PPP- Verfahren) von den gleichen Politikern außer Kraft gesetzt, die ansonsten für umfangreiche Privatisierung mit der Begründung der Marktdynamik werben.

Die Einsicht der Verantwortlichen hinsichtlich der Unwirtschaftlichkeit der Verfahren scheint sich langsam durchzusetzen. So wurde das Projekt Stralsundquerung aufgehoben, die Präqualifikation für die Hochmoselquerung wurde eingestellt.

Weder „A- Modelle“ noch „F- Modelle“ sind aus Sicht der Bundesfachkommission somit geeignet, die bestehenden Herausforderungen zur Erhaltung und Sicherung der Verkehrsinfrastruktur auch in Teilbereichen wirtschaftlich für alle Nutzer zu lösen.²⁴

Die Modellausweitung im Streckennetz wird nur über die allgemeine - noch abgelehnte PKW- Maut möglich sein. Schon heute wird diskutiert, ob alle Einnahmen aus der LKW-Maut tatsächlich der Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stehen.²⁵

weitem zu optimistischen) Prognosen der Betreiber. Auch die Mauteinnahmen sind bisher deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben. In Lübeck existiert ein Monopol.

Weitere Planungen: (1) B 50n, Hochmoselübergang (Brücke), 120 Mio. €, Baubeginn: ca. 2008; (2) A 8, Albaufstieg (Tunnel), Stuttgart - Ulm (Brücken), 400 Mio. €, Planfeststellungsbeschluss in 2006, sofern Wirtschaftlichkeit nachgewiesen, Start der Ausschreibung noch in 2006; Fertigstellung: ca. 2012; (3) A 281, Weserquerung Bremen (Tunnel), 210 Mio. €, Planfeststellung in 2006; Fertigstellung: ca. 2012; (4) A 252 Hafenspanne Hamburg (Brücke); 414 Mio. €, Machbarkeitsstudie wird aktualisiert. Die Summe aller geplanten und realisierten Maßnahmen beträgt derzeit 1.505 Mio. €.

²⁴ Im April 2006 erkundigten sich die Grünen im Landtag NRW in einer Kleinen Anfrage nach dem Verbleib der Machbarkeitsstudie zur Abschätzung von Finanzierungsmöglichkeiten des F-Modells Lückenschluss A 52n in Essen. Die Veröffentlichung der Studienergebnisse war für Anfang 2005 avisiert worden. Als Hintergrund der Verzögerung wird vermutet, dass das Ergebnis der Studie zu negativ ausfällt, da eine Maut zuviel Autoverkehr auf die Stadtstraßen verdrängen würde.

Bereits im Vorfeld des ersten Vertragsschlusses wurde die Frage kontrovers erörtert, wie die Vergütung in Form der Zuweisung des Mautaufkommens erfolgen soll. Das zuständige Bundesministerium hat bisher die Auffassung vertreten, vertraglich sei lediglich eine Verpflichtung zur Weiterleitung der tatsächlich zugeflossenen Einnahmen zu vereinbaren.²⁶

Das so genannte „*Mauterfassungsrisiko*“ im Konzessionsvertrag bleibt demnach umstritten. Nach den Vorstellungen des Ministeriums soll das Verkehrsmengenrisiko vom Betreiber getragen werden. Ein Zurückbleiben der Verkehrsmenge hinter dem prognostizierten Aufkommen würde dann für die Laufzeit des Vertrages zu wirtschaftlichen Verlusten des Betreibers führen.

Die Bundesfachkommission sieht in der derzeit praktizierten fehlenden Übertragung des Verkehrsmengenrisikos auf die Betreiber einen unzulässigen Markteingriff. Der Argumenta

Unsicherheit über die langfristige Entwicklung des Güterverkehrs bestünde, so dass die Risikoübernahme mit erheblichen Kosten verbunden sei und daher die Wirtschaftlichkeit des Modells in Frage stellen könnte – wird gefolgt. Das sind normale Marktrisiken, denen sich jedes Privatunternehmen stellen muss. ***Eine öffentliche Garantieerklärung für private Gewinne wird strikt abgelehnt.***

Die Ausnahmen diesbezüglich in den Musterverträgen werden daher äußerst kritisch gesehen. So sieht z.B. der Mustervertrag unter bestimmten Voraussetzungen Kompensationszahlungen an den Betreiber vor – vor allem bei technischen Störungen und rechtlichen Hindernissen für die Mauterhebung. Ebenso für Verkehrsbeeinträchtigungen (auch verkehrspolitisch motivierte Änderungen der Rechtslage), bei Änderung der Erhebungsgrundlagen der Maut (i.S. einer Reduzierung der Mautsätze sowie ein Inflationsausgleich, falls die Maut nicht der Inflationshöhe angepasst wird).

Auch weitere PPP- Referenzmodelle einzelner Bundesländer weisen erhebliche Lücken auf, wenn die Kriterien eines PPP angelegt werden:

Für ein Referenzprojekt in NRW – die ***Umgehungsstraße Harsewinkel*** ist der Februar 2007 als Baubeginn vorgesehen. Auf öffentlichem Grund und Boden wird der Bau und Betrieb für die nächsten 30 Jahre durch die Hermann Kirchner Projektgesellschaft mbH bewerkstelligt, die nach einer europaweiten Ausschreibung den Zuschlag erhalten hat. Das Projektvolumen liegt bei 5,7 Millionen Euro, die Stadt wird eine jährliche Miete von 140.000 Euro zahlen. Diese wird allerdings der allgemeinen Kostenentwicklung angepasst. Der Kostenvorteil gegenüber der Eigenerledigung soll bei 5% liegen.



25 Die Einnahmen aus der LKW-Maut lagen im 1. Halbjahr 2006 über den eingeplanten Größen. Diese Mehreinnahme floss nicht in die Verkehrsinfrastruktur, sondern versickert im allgemeinen Bundeshaushalt – siehe dazu: Pressemitteilung Nr. 235/2006 17. Juli 2006: Tiefensee: Mauteinnahmen um sechs Prozent gestiegen - Halbjahresbilanz im zweiten Betriebsjahr positiv

26 Die Bauindustrie strebt eine Weiterleitung gesetzlich zustehender Mauteinnahmen an (falls das Mautaufkommen entsprechend ausfällt).

Kirchner betreibt die Straße nicht selbst, sondern überlässt Winterdienst, Ausbesserungsarbeiten etc. dem Landesbetrieb Straßenbau NRW.

Das Verkehrsministerium hat keine Einwände gegen die öffentliche Erstellung zu Marktkonditionen. Das Finanzministerium beurteilt das Projekt grundsätzlich wohlwollend, auch wenn die Finanzierung nicht idealtypisch ist. *Die Umgehungsstraße wird von Bund und Land mit 75 Prozent bezuschusst.*

Die Bundesfachkommission sieht in der aktuellen Diskussion um PPP eine Privatisierungsoffensive, die eine private Finanzierungsoffensive als Deckmantel nimmt. Dabei wird – wie im Beispiel gezeigt – selbst die Finanzierung zum größten Teil über die öffentliche Hand sichergestellt.

PPP-Verfahren unterliegen der Maßgabe, die Risikoverteilung zu Lasten der öffentlichen Hand zu gestalten und die private Gewinnmaximierung zu ermöglichen. Aus der Devise „Privat vor Staat“ kann als Verfahrenswunsch angenommen werden: Anstatt von 100% öffentlicher zu 100% privater Dienstleistungserstellung lieber zu 10% öffentlicher Erstellung bei gleichzeitiger Übernahme der Ausfallsicherungs- und Verlustgarantie durch die öffentliche Hand. Die privaten Unternehmen wünschen sich risikoarme Renditen.

Mit der durch das BMVBS und weiterer Befürworter (Banken, Beratungsunternehmen, Rechtskonzerne, Baukonzerne²⁷, Politiker) forcierten Entwicklung werden Teilschritte zur Einführung der Elemente „Nutzerfinanzierung“, „Privatfinanzierung“ und „Organisationsprivatisierung“ im Bereich der Aufgabe Verwaltung des Straßennetzes – hier zunächst Bundesfernstraßen – unternommen. Hier verharmlosend nur von einer funktionellen Privatisierung wie in der Begriffsfindung seitens des Bundesministeriums²⁸ zu sprechen, ist für den Straßenbereich nicht akzeptabel. Laut Definition werden PPP-Varianten als funktionelle Privatisierung charakterisiert,

„[...] wenn sich der öffentliche Aufgabenträger durch Auslagerung einzelner Bereiche an private Partner von Tätigkeiten zu entlasten versucht, die nicht zum Kernbereich der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gehören. Die Sachaufgabe selbst wird nicht privatisiert. [...]

Entscheidend für den Begriff von PPP ist damit, dass die gesetzlich definierte öffentliche Aufgabe und die Rolle des öffentlichen Aufgabenträgers gegenüber dem Bürger unberührt bleiben. Die Einschaltung privater Partner im Vorfeld des Gesetzesvollzugs darf nicht auf die Aufgabenerfüllung selbst durchschlagen.“

Ungeachtet der Ablehnung des unbestimmten Begriffs „Kernbereich öffentlicher Aufgaben“ weist die Bundesfachkommission auf die erheblichen Auswirkungen für alle Verkehrsteilnehmer hin – sei es bei der Mobilitätsqualität, bei sicherheitstechnischen Fragen oder der finanziellen Belastung.

²⁷ Von den Baukonzernen nimmt Bilfinger Berger im Gegensatz zu Hochtief (insbesondere im Hochbau) eine zunehmend distanzierte Haltung zu den derzeitigen PPP-Verfahren ein.

²⁸ vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Gutachten „PPP und Förderrecht“, Dezember 2006

Äußerst kritisch gesehen wird auch das Entstehen eines „Flickenteppichs“ von einzelnen Mautstrecken („F- Modelle“), Teilstücken von Autobahnen, die privat ausgebaut und betrieben werden („A- Modelle“), weitere Betreibermodelle und „klassisch“ finanzierten Autobahnen/ Fernstraßen im Übrigen.²⁹ Dieser „Flickenteppich“ erschwert die wirtschaftliche Unterhaltung der Reststrecken und wird zur Folge haben, dass im Restnetz die Unterhaltungslängen bei der Straßenunterhaltung und – Instandsetzung (UI) neu geregelt werden müssen. Auf jeden Fall bedeuten diese Verfahren weniger UI- Personal. In diesem Zusammenhang nicht genügend beachtet wird aus Sicht der Bundesfachkommission die *Teilstreckenproblematik*: Die Standortoptimierung von Autobahnmeistereien auch mit Unterstützung seitens ver.di folgt einem überörtlichen, bundesweiten Konzept. Eine Herauslösung würde dieses Konzept untergraben.

Die Bundesfachkommission widerspricht letztlich der Behauptung, dass es sich bei den vorgestellten Modellen, um PPP- Modelle (die zudem auf die allgemeine Straßenlandschaft anwendbar wären) handelt. Gemäß der bisher am weitesten anerkannten Definition wird PPP charakterisiert als

„[...] Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt werden und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden.“³⁰

Der gemeinsame Organisationszusammenhang mit der Einbringung von Ressourcen ist bei den derzeit diskutierten Verfahren nicht gegeben. Die „klassische“ Aufgabenteilung zwischen privatem Bau und öffentlicher Unterhaltung sowie Instandhaltung hat sich (siehe Harsewinkel) insbesondere aufgrund der umfangreichen Reformen im Straßenbereich bewährt.

Ein ganz wesentlicher Aspekt wird bei PPP- Verfahren im Straßenbereich ausgeblendet: Nur wenige europäische Großunternehmen werden in der Lage sein, die meisten Ausschreibungen zu bestreiten (und als erster Vertragspartner die Renditen einzustreichen).³¹ *PPP- Verfahren im Straßenbau sind mittelstandsfeindlich.*

²⁹ Ein derartiger „Flickenteppich“ könnte sich für die Zukunft auch als Hindernis erweisen, wenn eine umfassende Privatisierung der Bundesfernstraßen bzw. der Bundesautobahnen etwa nach dem Modell der österreichischen ASFINAG angestrebt werden sollte. Aus Sicht der deutschen Bauindustrie sollten daher alle Konzessionsverträge vorsorglich eine Revisionsklausel für den Fall einer funktionalen Autobahnprivatisierung enthalten.

³⁰ vgl. BMVBW (2003): PPP im öffentlichen Hochbau, Band I: Leitfaden, S.12

³¹ Beispielsweise beworben sich für das A-Modell A 5 in Baden-Württemberg nach einer Meldung des Informationsdienstes Infra-News „noch“ sieben Unternehmen bzw. Konsortien zur Teilnahme: (1) autobahnplus (BAM PPP - Wayss & Freytag / F.C. Trapp / Fluor / Egis); (2) Bilfinger Berger / Laing Roads / Johann Bunte; (3) Eiffage; (4) Hochtief / Vinci Concessions (Eurovia) / Intraplan; (5) KONFAM (Strabag / Hermann Kirchner / Bickhardt Bau / Max Bögl); (6) OHL / Alpine / Max Streicher; (7) PMB (ein Zusammenschluss sechs mittelständischer Bauunternehmen aus NRW und Niedersachsen)/ Autostrade. Eiffage sowie PMB / Autostrade beteiligten sich erstmals am Vergabeverfahren eines A-Modells. Es wurden vier Teilnehmer ausgewählt und zur Angebotsabgabe aufgefordert. In Zukunft wird der Anbietermarkt aller Voraussicht nach weiter schrumpfen.

D. ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

Weitere Annahmen zu PPP werden ausschnittsweise aus Sicht der Bundesfachkommission kommentiert. Die Diskussion steht in vielen Punkten noch am Anfang. Daher ist es sehr wichtig, diese Positionen fortlaufend weiter zu entwickeln.

(1) PPP- Verfahren können in Zukunft flächendeckend die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der Straßeninfrastruktur nachhaltig sichern.

Ohne die Umstellung auf eine reine Nutzerfinanzierung werden PPP- Verfahren aufgrund ihres gegenüber der konventionellen Erstellung höheren Finanzbedarfes keine Netzabdeckung erreichen können. Schon bei bestehenden Privatisierungsbestrebungen hat sich gezeigt, dass nur lukrative Autobahnstrecken für Privatunternehmen interessant waren. So wurden z.B. in Thüringen bei 3 in Betracht gezogenen Modellen, 2 wegen hochsensiblen Naturschutzverfahren (Ausgleichsmaßnahmen, Aufwand der Genehmigungsverfahren etc.) wieder verworfen.

Die Bundesfachkommission weist ausdrücklich auf die Gefahr hin, dass der Straßenbestand *in lukrative und unlukrative Strecken unterschieden* wird, wobei letztere bei der öffentlichen Hand verbleiben.

PPP- Verfahren im Straßenbereich werden zudem – anders als im Hochbau – nicht alle Leistungsphasen aufgrund gesetzlicher Beschränkungen abdecken können. Der Hauptansatzpunkt werden die UI- Bereiche sein, die bereits heute am stärksten von Arbeitsverdichtung und Modernisierungsverfahren betroffen sind (und dementsprechend kaum noch Potential zur Effizienzsteigerung aufweisen).

(2) PPP-Verfahren lassen sich standardisieren, da Verfahren und Standards, wie z.B. aus dem Hochbau, 1:1 übernommen werden können.

In der Grundlogik von PPP- Verfahren besteht eine Reihe an Übereinstimmungen. So werden die Kurven zum Wert- und Qualitätsverlust (s. Abb. 5) ähnlich wie auch bei anderen Infrastrukturbereichen aussehen.

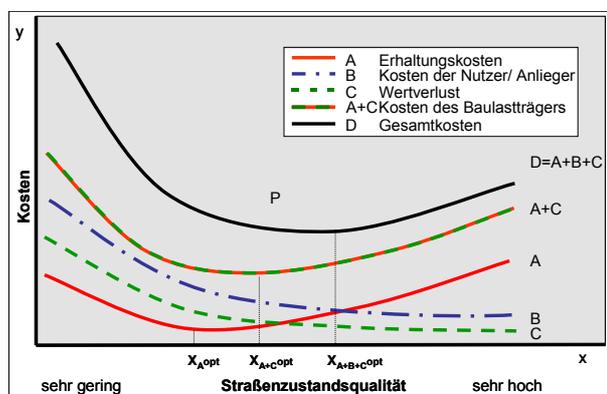


Abb. 5: Zusammenhang zwischen Kosten und Qualität, Quelle: PSpC 2006

Bei näherem Hinsehen sind *erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Anwendungsfeldern im Bund-/ Länderbereich* wie z.B. Hochbau, Justiz, Militär, Kliniken, Universitäten oder eben Straßen festzustellen. Im Straßenbereich gestalten sich z.B. die Schadensaufnahme und die Erfassung generell erheblich schwieriger. Die Aufnahme von Schadensmerkmalen über die Bestandsdatenerfassung (Länge, Breite, Nebenanlagen) und die Erfassung des Straßenzustands in technischer Hinsicht muss über umfangreiche Befahrungen erfolgen. Die vermögentechnische Bewertung ist wie die Zustandsbewertung teilweise über Bohrungen zu bewerkstelligen, da der Unterbau teilweise zu gering oder nicht vorhanden ist. Weitere Unterschiede sind z.B.:

Die Ermittlung des optimalen Investitionsbedarfs (Erhaltungsstrategie und Zeitpunkt) sowie die Prognose der Wertentwicklung in Abhängigkeit von der jeweiligen Erhaltungsstrategie gestalten sich aufgrund des Verkehrsmengenrisikos ebenfalls schwieriger. Die Entwicklung der Jahresfahrleistungen (JFL) des gesamten Verkehrs auf Bundesfernstraßen (Abb.6) ist nur ein Beispiel:

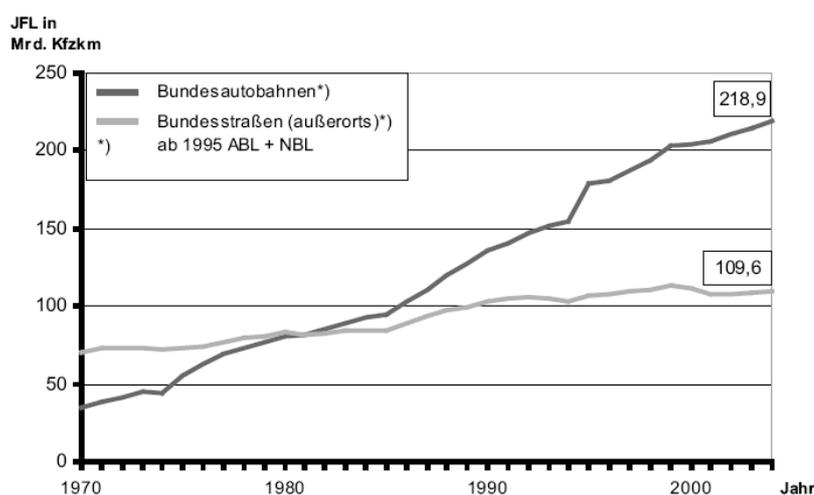


Abb.6: Entwicklung der Jahresfahrleistungen (JFL) auf den Bundesfernstraßen – vor 1995 nur alte Bundesländer³²

Im Gegensatz zu früher muss von einem stark verkürzten Betrachtungszeitraum ausgegangen werden (begünstigt unter anderem auch durch steigende Verkehrsbelastung, fehlende Bauüberwachung, Einbau minderwertiger Materialien etc.).

Weitere Erfahrungswerte aus der Vergangenheit müssten fortgeschrieben werden. Die Verluste durch höhere Achslasten sind bis heute nicht ausreichend dokumentiert. Die Risiken verbleiben bei der öffentlichen Hand, z.B. wird eine wegen der Tonnagen höhere Belastung der Strecken von den Privatunternehmen abgelehnt.

Insofern sind Prognosen wie die Ermittlung von Nutzen / Kosten alternativer Erhaltungsstrategien oder die Darstellung der wichtigsten notwendigen Maßnahmen auf einen Zeitraum von maximal 5 - 10 Jahre begrenzt.

³² Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen in; Straßenbaubericht 2005

Eine langfristige Vertragsbindung von 15 - 30 Jahren, wie bei PPP- Verfahren üblich, würde zu unkalkulierbaren Risiken führen.

Die Bestimmung der Leistungsziele unterscheidet sich hinsichtlich der Wiederher- und Sicherstellung eines zu definierenden Straßenzustands oder Straßenwertes. Der *Straßenwert muss in Zukunft vielleicht nicht mehr aus technischer Sicht, sondern z.B. auch aus marktpolitischer Sicht gesehen werden* (z.B. Monopolcharakter, Verkehrsmenge = Rentabilität über Nutzerfinanzierung).

Weitere Unterschiede sind ein *stärkeres geologisches Risiko* z.B. Setzungen oder die *Berücksichtigung entstehender Zwangspunkte* (Verkehrsanschlüsse über See, Fluss, Eisenbahn etc. planen).

(3) PPP- Verfahren erlauben effizientere, umfassendere Anreizstrukturen durch eine Leistungserstellung, die sich nach dem Lebenszyklusprinzip ausrichtet.

Die Leistungsphasen Planung, Bau, Unterhaltung, Betrieb sowie ggf. Finanzierung und Verwertung werden bereits heute in enger Partnerschaft mit der Privatwirtschaft realisiert. In der Diskussion wird die Bedeutung insbesondere der UI- Leistungsphasen nicht richtig eingeschätzt. Nur aufgrund eines ausreichend großen und gut ausgebildeten öffentlichen Gegengewichts vor Ort lassen sich wirtschaftliche Straßenbauprojekte und ihre Betreuung realisieren. Als öffentlicher Dienstleister im Wettbewerb müssen nicht nur Kontrollfunktionen (Bauaufsicht), sondern auch UI- Leistungen (Mitbewerber) erbracht werden.

Bau- und Planungspusch sind der Hauptgrund für frühen Verschleiß. Die Zunahme an Mängeln ist insbesondere begründet durch den Personalabbau bei den öffentlichen Dienstleistern. In diesem Zusammenhang ist auf die eklatante Zunahme von Schadensfällen (ein Plus in den letzten 5 Jahren von 30%³³) bei Neu- und Sanierungsbauten hinzuweisen. PPP- Verfahren werden gemäß ihrer „Entlastungsfunktion“ zu einer weiteren Reduktion der Beschäftigtenzahl führen, so dass Anreizstrukturen aufgrund mangelnder Kontrolltätigkeit und fehlendem Wettbewerbskorrektiv ins Leere laufen würden. Leidtragende sind die Nutzer: Streckensperrungen oder unterschiedlichste Verantwortlichkeiten/ Ansprechpartner bei Teilstrecken sind nur einige der Folgen.

Auf die fälschliche Auslegung der Lebenszyklusbetrachtung in zeitlicher Hinsicht wurde bereits hingewiesen. Eine ganzheitliche Leistungserstellung mit einem Fokus auf den Folgekosten wird hingegen von der Bundesfachkommission begrüßt, da hier die Vorteile einer einheitlichen öffentlichen Dienstleistungserstellung in der bisherigen professionellen Arbeitsteilung mit der Privatwirtschaft klar zum Tragen kommen. Die Bundesfachkommission regt an, über die Möglichkeiten zur Verlängerung der Gewährleistungsfristen (bisher 4-5 Jahre) nachzudenken, um einen verbesserten Zugriff auf Bauunternehmen bei versteckten Mängeln zu haben. Hervorzuheben bleibt jedoch, dass ein noch so modernes Vertragsmanagement nicht ohne das

33 lt. Bundesvereinigung der Prüfingenieure 2006

Praxiswissen und die physische Existenz der UI- Bereiche vor Ort funktionieren kann.

(4) PPP- Verfahren erlauben Zeitgewinne aufgrund einer früheren Realisierung und optimierter Bauabläufe.

Im Straßenbau ist kein Zeitgewinn durch PPP- Verfahren möglich, da bereits heute in der Vergabepaxis mit Generalunternehmern gearbeitet wird. Eine zeitaufwändigere, mittelstandsfreundlichere Losbildung wird explizit von der Politik gewünscht. Daraus sich ergebende Kosten oder Verzögerungen sind in späteren Vergleichsrechnungen nicht gegen die öffentlichen Eigenerstellung zu rechnen.

Letztlich ist der Zeitbedarf für PPP-Projekte höher. In vielen Verfahren werden Verfahrensaufwände (Projektvorbereitung, -Durchführung, -Controlling) oder Genehmigungsverfahren nicht berücksichtigt. Privatunternehmen benötigen bei der Eignungsschiene erheblich mehr Zeit als öffentliche Dienstleister. Zudem ist der Verwaltungsaufwand bei Vergaben insbesondere im UI- Bereich entschieden höher als bei der Eigenerstellung.

(5) PPP- Verfahren geben Raum für Innovationen in der Straßenbautechnik. Eine maximale Ausschöpfung des Innovationspotentials wird durch funktionale Ausschreibungen erreicht.

Öffentliche Ausschreibungen mit detaillierten Leistungsbeschreibungen haben sich bewährt. Technische Regelwerke sind einzuhalten, weil sie (a) auf Erfahrungswerten basieren (b) einen einklagbaren Rechtsanspruch z.B. bei Schlechtleistung beinhalten und (c) eine Qualitätssicherung ermöglichen. Zudem werden technische Regelwerke ständig fortgeschrieben. Die Innovationen der Bauindustrie werden in Absprache fortlaufend integriert.³⁴

Die mit dem Modell des Funktionsbauvertrages beabsichtigte Verlängerung der Zeiträume, innerhalb derer das mit der Ausführung der Leistung beauftragte Unternehmen auch für die Erhaltung von deren Gebrauchseigenschaften verantwortlich ist, ist noch nicht ausgereift. Die herzustellenden Gebrauchseigenschaften lassen sich nur über detailliertes Regelwerk sinnvoll beschreiben (dies gilt auch für die Kriterien Befahrbarkeit und Sicherheit). Eine Erweiterung der Inhalte würde, wie bereits beschrieben, weitere Probleme mit sich bringen. Zur Vermeidung jahrelanger Rechtsstreitigkeiten bietet sich nur eine schon in der Bauphase intensive öffentliche Bauüberwachung an. Die Bundesfachkommission ist davon überzeugt, dass eine Übertragung in den privaten Bereich auch das Korruptionsrisiko deutlich erhöht.

34 Die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes erfordert angesichts der steigenden Transportleistungen im Straßengüter- und Personenverkehr hohe Anforderungen an die Gebrauchstauglichkeit, die Sicherheit und den Fahrkomfort einer Straße. Zunehmende Beanspruchungen aus Verkehr, aber auch neue Entwicklungen auf den Baustoff-, Geräte-, Umwelt- und Prüfsektoren sind Anlass für ständige Überprüfungen und Aktualisierungen der Regelwerke. Bedingt durch neue europäische Normen müssen einige deutsche Regelwerke für den Straßenbau überarbeitet werden. Beispielhaft seien hier die Regelwerke für Gesteinskörnungen, Schichten ohne Bindemittel, die Asphalt- und die Betonbauweise genannt.

Zudem weist die Bundesfachkommission auf die Innovationen in der Straßenbautechnik hin, die auf das Engagement öffentlicher Dienstleister zurückzuführen sind. Durchaus berechtigt scheint die Annahme, dass sich Innovationen aufgrund ihrer teilweise erheblichen Einführungskosten und Risiken eher in einem nicht gewinnorientierten (und somit kostengünstigeren) Umfeld etablieren lassen. Es kann von einem öffentlichen Innovationsraum gesprochen werden.

Widersprochen wird auch der Annahme, dass sich der Aufwand im Bereich der Bauvorbereitung und -Überwachung durch die PPP-eigene Pauschalisierung wirtschaftlich reduzieren lässt. Dem geringeren Aufwand in der Bauvorbereitung steht ein höherer Aufwand in der Bauüberwachung gegenüber. *Eine reine Bauabnahme ist nicht qualitätssichernd – nur die Baubegleitung garantiert eine korrekte Ausführung (z.B. Mängel im Unterbau sind oberflächlich nicht erkenn- und korrigierbar).* Eine Pauschalisierung im Straßenbau ist abzulehnen, da diese auf eine nachträgliche Mängelbeseitigung ausgewiesen wird.

Bei den Betriebsdiensten stößt die outputorientierte Leistungsbeschreibung an ihre Grenzen. Bei Privatisierungsmodellen wie in Herzberg (Niedersachsen) wird auf eine pauschale Beschreibung verzichtet. Die Streckenwarte machen die Kontrolle und beauftragen das Unternehmen TSI, die dann einen weiteren Subunternehmer beauftragt.³⁵ Die bereits gesammelten Erfahrungen z.B. im Winterdienst zeigen erhebliche Sicherheitslücken. In mehreren Fällen standen bei einer flächendeckenden Eislage weniger als 50% der benötigten Streufahrzeuge seitens des Privatunternehmens zur Verfügung. Unfälle mit Personenschaden waren die Folge. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung auf solchen Grundlagen wäre höchst unkorrekt und für alle Verkehrsteilnehmer lebensbedrohlich.

(6) Die Ausschöpfung von Einsparpotenzialen in der Höhe von 10 - 20% ist unter anderem auch durch Kostensenkungen aufgrund der optimalen Aufteilung der Risiken zwischen den Vertragspartnern erreichbar. Eine Realisierung von Einsparpotentialen wie im europäischen Ausland ist möglich.

Die immer wieder vorgetragenen Einsparpotentiale sind in ihrer Höhe inzwischen vielfach widerlegt. Die Bundesfachkommission sieht keinen Grund, sich auf solche plakativen Vorgaben einzulassen.³⁶ An dieser Stelle sei stattdessen ausführlich auf eine Prüfung des Obersten Rechnungshofes (ORH) Bayern zu Öffentlichen Privaten Partnerschaften im Staatstraßenbau (TNR. 18) vom Dezember 2006³⁷ verwiesen, die hier auszugsweise (mit eigenen Hervorhebungen) wiedergegeben wird:

18.1 Allgemeines zu den beiden Pilotvorhaben

[...] Der Staatsstraßenhaushalt 2005/2006 enthält für zwei Pilotvorhaben Verpflichtungsermächtigungen über 55 und 25 Mio. €: die Verlegung der Staatsstraße 2309 bei

³⁵ Diese für die öffentliche Vertragskontrolle notwendige Praxis wird von TSI abgelehnt.

³⁶ Eine einseitige Betrachtung europäischer Erfahrungen kann, abgesehen der immer vorhandenen Schwierigkeiten eines Ländervergleichs, aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher und straßenbautechnischer Voraussetzungen nicht zielführend sein.

³⁷ Vgl. ORH Bayern Jahresbericht 2006 vom 05.12.2006.

Miltenberg mit Bau einer Mainbrücke (St 2309) und der Bauabschnitt 4 der Staatsstraße 2580 als Flughafentangenten Ost bei Erding (FTO). In einem Fall soll die hochbelastete Ortsdurchfahrt von Miltenberg durch eine 4,8 km lange Verlegung der St 2309 entlastet werden. Dazu müssen u.a. eine neue 355 m lange Brücke über den Main sowie ein 340 m langer Tunnel gebaut werden.

Mit dem Bau der FTO soll im anderen Fall eine leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung zwischen den Bundesautobahnen A 92 und A 94 hergestellt und die Anbindung des Münchner Flughafens aus östlicher Richtung verbessert werden. Die insgesamt 27 km lange Strecke ist in sechs Bauabschnitte unterteilt, von denen bereits drei fertiggestellt sind. Das ÖPP-Projekt bezieht sich auf den Bauabschnitt 4 mit 3,5 km Länge.

Beide Projekte unterscheiden sich darin, dass die St 2309 einen deutlich größeren Anteil an Brücken- und Tunnelbau erfordert, während der Ingenieurbau bei der FTO nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Straßenbauverwaltung hat mit großem Aufwand und externer Beratung komplexe Verträge mit jeweils einem Generalunternehmer abgeschlossen. Die Verträge bestehen aus vier Teilen:

Teil A: Konventioneller Bauvertrag mit detailliertem Leistungsverzeichnis für bestimmte Teilleistungen, wie etwa Vorarbeiten, Baustelleneinrichtung, Entwässerung, Seitenstreifen, Humusierung und Begrünung, Wildschutzzäune, aber auch kreuzende Straßen, einzelne Bauwerke,

Teil B: Funktionsbauvertrag mit funktionaler Leistungsbeschreibung und pauschalierter Abrechnung nur für die durchgehende Fahrbahn und die Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel),

Teil C: Bauliche Erhaltung nur des Teils B für 25 Jahre, beginnend mit dessen Abnahme,

Teil D: Kreditfinanzierung der Bauleistungen (Teile A und B).

Der Auftragnehmer finanziert sämtliche Bauleistungen vor. Er hat dafür einen Kreditvertrag mit einer Bank geschlossen. Während der Bauzeit werden die nachgewiesenen Bauleistungen mit einem variablen Satz verzinst. Nach Abnahme und Übergabe der Straße kann der Auftragnehmer vertragsgemäß seine Werklohnforderung gegenüber dem Staat *einredefrei an die vorfinanzierende Bank abtreten (forfaitieren)*. Der Staat refinanziert die Bau- und Finanzierungskosten über einen Zeitraum von zehn Jahren erstmals im Jahr der Abnahme der Bauleistungen (Teile A und B).

Außerdem vergütet das Bauamt die Erhaltungsmaßnahmen nach einem festgelegten Zahlungsplan. Voraussetzung dafür ist, dass die vertraglich vereinbarten funktionalen Anforderungen (z.B. Ebenflächigkeit und Griffigkeit der Fahrbahnoberfläche) erfüllt sind. Die Qualitätsanforderungen sind z.T. weit höher als im übrigen Staatsstraßennetz.

18.2 Ziele der Pilotvorhaben

Die Straßenbauverwaltung in Bayern hatte bereits 1994 beim Bau von zwei Staatsstraßen Erfahrungen mit privater Vorfinanzierung gesammelt. In beiden Fällen hatte der ORH beträchtliche Mehrkosten festgestellt.³⁸ Der Landtag hatte daraufhin die Staats-

³⁸ ORH-Jahresbericht 1997 TNr. 23

regierung ersucht, „... eine private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen auf besonders begründete Ausnahmefälle zu beschränken ...“.³⁹

Vor diesem Hintergrund sieht die Straßenbauverwaltung die „besondere Begründung“ im Sinne des Landtagsbeschlusses für neue Pilotprojekte vor allem in einer Lebenszyklusbetrachtung. In folgenden Bereichen will die Verwaltung Erfahrungen sammeln:

- Kostenvergleich zwischen konventioneller und ÖPP-Verwirklichung,
- Innovationen durch ÖPP,
- Risikoverteilung bei ÖPP-Projekten.

18.3 Kostenvergleich der Verwaltung

Ungeachtet des Pilotcharakters beider Straßenbauvorhaben machte die Verwaltung ihre Verwirklichung von einem positiven Wirtschaftlichkeitsvergleich abhängig. Für den Kostenvergleich hat die Verwaltung die Ausschreibungsergebnisse mit Schätzkosten für eine konventionelle Realisierung verglichen, weil das Vergaberecht eine sog. Parallelausschreibung nicht zulässt.

Kostenvergleich für die St 2309 (Mio €)

Zahlenübersicht 1

	geschätzte Kosten	Ausschreibungs- ergebnis	Vorteil/Nachteil ÖPP
A: Einheitspreisvertrag	10,4	8,7	+1,7
B: Funktionsbaupvertrag	20,9	19,4	+1,5
C: Bauliche Erhaltung	1,8	1,4	+0,4
D: Kreditfinanzierung	6,7 / 6,0 ¹⁾	9,1 ²⁾	- 2,4 / - 3,1
Summe	39,8 / 39,1¹⁾	38,6²⁾	+ 1,2 / + 0,5

1) bei gleichen Baukosten

2) mit nachträglichem Zinssicherungsgeschäft

Nach Berechnungen des Staatsministeriums der Finanzen wäre die unmittelbare Kreditfinanzierung durch den Staat bei der St 2309 um 2,4 Mio. €, bei gleichen Baukosten sogar um 3,1 Mio. € günstiger; bei der FTO läge der Vorteil bei 0,19 bzw. 0,32 Mio. €. Die Verwaltung kommt dennoch in beiden Fällen zu einem positiven Ergebnis zugunsten von ÖPP.

18.4 Prüfung des Kostenvergleichs

Der ORH hat gemeinsam mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Verträge geprüft und dabei den Kostenvergleich der Verwaltung untersucht.

18.4.1 Baukosten

Teil A des Vertrags besteht aus einer konventionellen Leistungsbeschreibung mit Einzelpositionen. Die Verwaltung weist für die St 2309 einen ÖPP- Vorteil von 1,7 Mio. € aus. Sie begründet dies neben dem günstigen Zeitpunkt der Ausschreibung vor allem mit der Durchführung der Baumaßnahmen in einem Stück. Demgegenüber hat sie bei der herkömmlichen Errichtung wegen des knappen Haushalts eine zeitliche Streckung und eine Ausschreibung nach Fachlosen unterstellt. Mehrfache Baustelleneinrichtung

³⁹ 3) Landtagsbeschluss vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947 Nr. 2 d)

und -räumung sowie ein ungünstigerer Bauablauf würden erhebliche Mehrkosten auslösen. *Nach Ansicht des ORH darf aber nur Gleiches mit Gleichem verglichen werden. Hätte die Verwaltung im Rahmen ihrer Budgetbewirtschaftung für gleiche Rahmenbedingungen gesorgt, so hätte eine Ausschreibung bei der konventionellen Variante zum gleichen Ergebnis geführt.*

Für **Teil B** als Funktionsbauvertrag geht die Verwaltung bei der St 2309 ebenfalls von beträchtlichen ÖPP- Vorteilen aus. *Sie resultieren vor allem aus günstigeren Sonderbauweisen für die Bauwerke. Diese werden aber bei herkömmlichen Ausschreibungen ebenfalls häufig angeboten und beauftragt. Sie sind damit kein ÖPP- spezifischer Vorteil.* Die einzige Abweichung besteht in einem etwas teureren Deckenbelag zugunsten eines erhofften geringeren Erhaltungsaufwands, der aber die Baukosten erhöht.

Bei der **FTO** unterscheiden sich geschätzte Kosten und Ausschreibungsergebnis deutlich geringer, weil die Bauverwaltung wegen des kleineren Leistungsumfangs keine verschiedenen Bauabläufe ansetzen konnte. Hinzu kommen noch zwei weitere Aspekte: Die Verwaltung hat hier bei beiden Varianten die Kosten für eine Dauerzählstelle einbezogen, obwohl diese nur bei der ÖPP- Lösung notwendig ist. Vor allem hat sie bei ÖPP die für die Bauwerke angebotene günstigere „Rahmenbauweise“ berücksichtigt. Diese wäre als Sondervorschlag bei der herkömmlichen Methode aber ebenfalls zu erwarten gewesen. *Bei entsprechender Berücksichtigung ergibt sich gegenüber dem errechneten Vorteil von 120 000 € sogar ein Nachteil für ÖPP von 245 000 €. Hinzu kämen noch Mehrkosten für den teureren Kompaktasphalt, der erst in der Erhaltungsphase (Teil C) Vorteile erwarten lässt.*

Fazit des ORH: Wären die Projekte konventionell vergleichbar und zum selben Zeitpunkt ausgeschrieben worden, so wären ähnliche Angebote zu erwarten gewesen. *Die errechneten Kostenvorteile bei ÖPP sind daher unrealistisch.*

18.4.2 Erhaltungskosten

Der Auftragnehmer soll gemäß Teil C des Vertrags die nach dem Teil B erstellten Fahrbahnen und Bauwerke 25 Jahre lang erhalten. Der laufende Unterhaltsdienst verbleibt dagegen beim Straßenbauamt. Für die Bewertung des baulichen Zustands schreibt der Vertrag detailliert vor, welche Inspektionen und Kontrollen in welchem Jahr zu erfüllen sind. Außerdem muss der Auftragnehmer ab dem 23. Jahr die Schutzschichten bei den Ingenieurbauten erneuern und die je nach Ergebnis der Kontrollen erforderlichen Reparaturen übernehmen.

Für die **St 2309** hat der Auftragnehmer im Streckenbau Kosten von 690 000 € angesetzt, die im Wesentlichen auf einen einmaligen Deckenbau gegen Ende des 25-Jahreszeitraums entfallen. *Demgegenüber hat die Straßenbauverwaltung sowohl im 15. als auch nochmals im 25. Jahr einen Deckenbau zu je 480 000 € veranschlagt. Nur auf diese Weise ergibt der Vergleich einen Kostenvorteil für ÖPP. Als Gründe wurden die hohe Verkehrsbelastung und gestiegene Anforderungen an die Straßenoberfläche (z.B. Griffbarkeit) genannt. Die eigene Praxis sieht aber anders aus: Im Bauamtsbereich erhalten die Staatsstraßen durchschnittlich alle 48 Jahre eine neue Decke.* Selbst bei vergleichbaren Bundesstraßen wird die Decke einer Neubaustrecke nicht innerhalb von 25 Jahren zweimal erneuert. Die Straßenbauverwaltung hat aber auch für die Bauwerke (Brücke und Tunnel) zwei aufwendige Sanierungen (insgesamt 950 000 €) bei den Schätzkosten angesetzt, während die ÖPP- Variante nur von einer Sanierung mit

517 000 € ausgeht. Wenn man dies ebenso für die konventionelle Variante unterstellen würde, ergäbe sich auch hier ein rechnerischer Nachteil der ÖPP- Lösung.

Für die *FTO* stellt sich der Vergleich ähnlich dar, weshalb der ORH auch dort keine Kostenvorteile der ÖPP- Lösung erkennen kann.

18.4.3 Zusammenfassende Bewertung des Kostenvergleichs

Der Kostenvergleich der Verwaltung beruht auf ungleichen Annahmen. Nur deshalb ergeben sich bei den Bau- und Erhaltungskosten Vorteile für ÖPP. **Bei den Finanzierungskosten hat die konventionelle Variante ohnehin einen großen Vorteil, weil sich der Staat günstiger refinanzieren kann. Insgesamt wäre die herkömmliche Verwirklichung jeweils günstiger gewesen. Dabei hat der ORH die Transaktionskosten (Beratung der Verwaltung) durch Externe nicht mitgerechnet.**

Das Staatsministerium des Innern (StMI) hält den Wirtschaftlichkeitsvergleich dagegen für realistisch. Sein Ziel sei es, der bisherigen konventionellen Projektrealisierung die neuartige ÖPP- Variante gegenüberzustellen und zu erproben. Es sei nicht sachgerecht, bei der konventionellen Variante fiktiv Elemente aus der ÖPP- Variante zu berücksichtigen, die es dort in der Praxis regelmäßig nicht gebe wie etwa den Funktionsbauvertrag oder die Vergabe an einen Generalunternehmer. Es sei gerade charakteristisch für die Pilotprojekte, dass dort diese Elemente erst erprobt werden. Der Vorteil des Funktionsbauvertrags liege nicht nur darin, günstigere Sonderbauweisen zu fördern, sondern wesentlich im Lebenszyklusansatz. Dass der Auftragnehmer über die gesetzliche Gewährleistungszeit von fünf Jahren hinaus für den Erhaltungszeitraum von 25 Jahren Verantwortung trage, verstärke den Anreiz, dauerhaft und erhaltungsfreundlich zu bauen. Sofern sich einzelne Elemente der ÖPP- Vorhaben bewähren würden, könne die Bauverwaltung diese künftig auch bei konventioneller Finanzierung anwenden.

Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Funktionsbauvertrag und Generalunternehmervergabe sind auch jetzt schon bei herkömmlichen Bauweisen rechtlich möglich. Um zu testen, ob beide Elemente zu kostengünstigeren Lösungen führen, hätte es nicht der teureren privaten Vorfinanzierung bedurft. Nur um diese im Wirtschaftlichkeitsvergleich rechnerisch zu kompensieren, wurden verschiedene Sachverhalte gegenübergestellt.

18.5 Innovationen bei den Pilotvorhaben

Die Straßenbauverwaltung will mit dem Pilotvorhaben auch erproben, ob und welche Anreize für Innovationen aus der Lebenszyklusbetrachtung und dem Funktionsbauvertrag entstehen. Grundsätzlich sind die *Möglichkeiten aber begrenzt, weil die Straßenplanung durch Planfeststellungsbeschluss fixiert ist und die technischen Vorschriften die Varianten im Straßenaufbau weitgehend erfassen. Deshalb enthalten die Angebote - wie zu erwarten war - nur wenige Ansätze für Innovationen*, die über die bisher schon üblichen Sondervorschläge bei Bauwerken hinausgehen.

Der Auftragnehmer rechnet mit einem niedrigeren Erhaltungsaufwand, wenn er qualitativ höherwertiger baut. Sollten die Erfahrungen mit den beiden Pilotprojekten dies als wirtschaftlich erweisen, so müsste die Straßenbauverwaltung künftig konsequenterweise höhere Standards planen. Ähnliches gilt für die Bereiche Bauablaufplanung und Massendisposition, in denen die Verwaltung ein größeres Innovationspotenzial

sieht. Dennoch sah sie sich bisher nicht in der Lage, diese Rahmenbedingungen für konventionelle Ausschreibungen von größeren Staatsstraßenprojekten zu schaffen.

Der ORH hält es für unverständlich, dass diese zweifellos bestehenden Vorteile nur über den teureren Weg der privaten Vorfinanzierung nutzbar sein sollen.

18.6 Risikoverteilung

Die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Partner während des Lebenszyklus eines Bauwerks⁶ soll Effizienzgewinne dadurch erschließen, dass Projektrisiken jeweils derjenige Vertragspartner übernimmt, der sie effizienter tragen kann. Dies zu testen, war ein weiteres Ziel der Pilotprojekte. Die Bauverwaltung hat für die St 2309 die Risiken intern bewertet. Der ORH beurteilt das wie folgt:

Risiko von Kostensteigerungen

Das Risiko von Kostensteigerungen liegt beim Generalunternehmer. Die Zusammenfassung aller Straßen- und Ingenieurbauten in einem großen Gesamtauftrag lässt einen günstigeren Gesamtpreis erwarten als bei losweiser Vergabe. Die Beauftragung eines Generalunternehmers ist allerdings auch außerhalb von ÖPP möglich. *Das StMI begründet die einseitige Wertung damit, dass sonst die Vorteile von ÖPP nicht ausreichend zum Tragen kämen.*

Risiko des Projektmanagements

Da der Auftragnehmer auch die Finanzierung übernimmt, kann er über die Mittelbereitstellung den Bauablauf entsprechend den betrieblichen Verhältnissen sehr gut steuern. Die gegebene Mittelausstattung gestatte es nach Ansicht des StMI nicht, einen optimalen Bauablauf bei großen Staatsstraßenprojekten zu finanzieren, weil dann die Straßenbaumittel nicht wie bisher regional ausgewogen verteilt werden könnten. Nach Auffassung des ORH gebietet es der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, den Bauablauf auch bei konventioneller Ausschreibung durch entsprechende Rahmenbedingungen zu optimieren. Im Übrigen engen ÖPP- Vorhaben, die zulasten künftiger Staatsstraßenhaushalte abfinanziert werden müssen, die Spielräume noch mehr ein und verschärfen damit die vom StMI geschilderte Problematik.

Insolvenzrisiko

Das Risiko des Bauherrn, dass ein Bauunternehmen während der Bauphase insolvent wird und damit zusätzliche Kosten entstehen, verringere sich - so die Verwaltung - aufgrund der privaten Vorfinanzierung. Der Staat müsse hier keine Zahlungen leisten.

Tatsächlich führt die private Vorfinanzierung durch Bankkredit in der Bauphase nicht zu direkten Zahlungen der Straßenbauverwaltung an den Auftragnehmer. Der Staat muss vielmehr erst nach Abnahme der Bauleistungen den abgetretenen Werklohnanspruch und die Kreditzinsen an die Bank ratenweise begleichen. Diese kann aber bei Insolvenz des Bauunternehmens verlangen, dass der Forderungskauf und die Abtretung des Werklohnanspruchs rückgängig gemacht werden. Dann besteht wieder eine ausschließliche Leistungsbeziehung zwischen Bauamt und Baufirma.

Das Bauamt muss im Insolvenzfall unabhängig von der Realisierungsvariante die restlichen Baumaßnahmen neu ausschreiben und vergeben. Das bedeutet Zeitverlust,

Mehraufwand und erhöhte Kosten. Das StMI argumentiert, dass dieser Schaden bei der ÖPP- Variante durch Aufrechnung besser geltend gemacht werden könnte. Allerdings lässt das Insolvenzrecht Aufrechnungen generell nur eingeschränkt zu.

Erhaltungsrisiko

Das Risiko, dass bald nach Ablauf der Gewährleistungszeit Mängel auftreten und entsprechende Sanierungskosten anfallen, trägt beim Funktionsbauvertrag der Auftragnehmer. Das Erhaltungsrisiko muss ein Bieter - wie jedes andere Risiko - allerdings durch kalkulatorische Zuschläge berücksichtigen. Die Verwaltung geht insoweit davon aus, dass er dieses Risiko kostengünstiger beherrschen kann, wenn ihm sowohl der Bau als auch die Erhaltung obliegen. Der Auftragnehmer habe in der Erhaltungsphase eine relativ große zeitliche Dispositionsfreiheit. *Der Zeitpunkt von Erhaltungsmaßnahmen könne optimal gewählt werden, während diese bei konventioneller Realisierung oftmals aufgrund knapper Haushaltsmittel verschoben werden müssen.*

Nach Auffassung des ORH entfielen der Vorteil, wenn die für notwendige Erhaltungsmaßnahmen erforderlichen Haushaltsmittel so bereitstünden, wie sie die Bauverwaltung den Unternehmen in den ÖPP- Verträgen zugesichert hat. Im Übrigen wird die Projektphase Betrieb/Erhaltung - anders als bei Autobahnabschnitten im Rahmen von Betreibermodellen - nur eingeschränkt übertragen. So verbleibt sinnvollerweise der gesamte Betriebsdienst wegen der kurzen und innerhalb des zusammenhängenden Staatsstraßennetzes liegenden Strecke bei der Straßenbauverwaltung. Aber auch die Erhaltung wird nur teilweise übertragen: Die Abgrenzungen zwischen den Teilen A und B haben zur Folge, dass das Bauamt für Teilbereiche (Entwässerungsanlagen, Bankette, Böschungen etc.) zuständig bleibt.

Fazit des ORH: *Im Ergebnis führt somit auch die Risikobewertung nicht zu Vorteilen für ÖPP, die die Mehrkosten aus der privaten Kreditfinanzierung ausgleichen könnten.*

18.7 Eignung der Pilotvorhaben

Vor der Entscheidung, die Bauvorhaben im Rahmen eines ÖPP- Modells zu verwirklichen, hätte jeweils deren Eignung hinsichtlich der fünf Projektphasen „Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb/Erhaltung, Verwertung“ geprüft werden müssen. Die beiden Pilotprojekte wurden jedoch im Doppelhaushalt 2005/2006 *ohne einen solchen Eignungstest veranschlagt.*

Nach Ansicht des StMI dienen die beiden Pilotprojekte dazu, praktische Erfahrungen mit ÖPP zu gewinnen. Es will auf der Grundlage dieser Erfahrungen Kriterien für einen Eignungstest entwickeln. Dieser formuliere im Wesentlichen die wirtschaftlichen Erwartungen an ein Projekt im Vorfeld einer Ausschreibung und prüfe mit dem Ziel, ob ÖPP als Beschaffungsvariante weiterzuverfolgen sei. Das sei für die beiden Vorhaben zu bejahen gewesen. In beiden Fällen hätten die Größe und Komplexität erwarten lassen, dass die systemimmanenten Vorteile von ÖPP die Nachteile der privaten Vorfinanzierung kompensieren können.

Demgegenüber hätte nach Auffassung des ORH ein vorgeschalteter Eignungstest für beide ÖPP-Projekte zu einem negativen Ergebnis führen müssen, wenn die vorgenannten Kriterien herangezogen worden wären.

18.8 Gesamtbewertung

Der ORH fasst das Ergebnis seiner Prüfungen wie folgt zusammen: Ein realistischer Kostenvergleich lässt keine Vorteile der ÖPP- Lösung gegenüber einer herkömmlichen

Verwirklichung erkennen. Kostenersparnisse entstehen, wenn ohne zeitliche Streckung gebaut werden kann. Dies wäre auch nach der konventionellen Methode möglich gewesen. Gleiches gilt für die Kostenvorteile bei der Vergabe an Generalunternehmer gegenüber einer Aufteilung in Fachlose gemäß den Mittelstandsrichtlinien.

Der ORH hat bei den Investitionen keine Kostenvorteile festgestellt, die nicht auch bei konventioneller Verwirklichung erreichbar wären. Demgegenüber verteuert die private Vorfinanzierung die Maßnahmen.

Jedes ÖPP-Vorhaben begründet wie eine unmittelbare Kreditaufnahme auch langfristige finanzielle Belastungen für die Zukunft und engt den künftigen Handlungsspielraum entsprechend ein.

Diese Ausführungen enthalten bereits die wesentlichen Kritikpunkte und Bedenken, die auch die Bundesfachkommission vollkommen teilt. Hinzuweisen sei nochmals auf die, aus straßenbaufachlicher Sicht, Unangemessenheit der Risikoverteilung. Privatunternehmen werden durch eine nicht belegte bessere Risikobewältigung oder die oftmals nicht vorgenommene Bewertung bei der öffentlichen Hand verbleibender Risiken klar bevorteilt. Dabei ist der Risikozuschlag keine Maßgabe für das Risiko an sich, sondern vielmehr ein Erwartungswert des wirtschaftlichen Nachteils in allen alternativ für möglich gehaltenen Situationen (Planungsrisiko, Baurisiko, Bewirtschaftungsrisiko etc.). Da es nie zu einer gleichzeitigen gehäuften Situation kommen wird, wo diese Risiken eintreten, jedoch alle Eintritte bewertet werden, handelt es sich um eine klare Überversicherung des öffentlichen Auftraggebers. Wenn an diesem Instrument weiter festgehalten werden sollte, so plädiert die Bundesfachkommission für die Ermittlung von Mittelwerten, die auch eine Streuung der Schadenshöhen um die Bundesländer-eigenen Erwartungswert herum ermöglicht.

Das FStrPrivFinG sieht neben der obligatorischen Eigenkapitalverzinsung auch eine klare Position für den privaten Betreiber, der natürlich an risikoarmen aber renditestarken Geschäften interessiert ist, vor:

*„[...] zuzüglich eines dem jeweiligen unternehmerischen Risikos angemessenen Risikozuschlages. Der Risikozuschlag darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals führen. Es ist klarzustellen, dass für die angemessene Verzinsung des Eigenkapitals einschließlich eines angemessenen Risikozuschlages eine Betrachtung über den gesamten Konzessionszeitraum möglich sein soll, um **Unsicherheiten für private Betreiber** zu vermeiden. Dies entspricht auch der bereits heute ausgeübten Praxis.“*

Aus Sicht der Bundesfachkommission ist eine wie auch immer definierte Renditegarantie für Privatunternehmen nicht hinnehmbar. Privatunternehmen haben auch das Renditerisiko zu tragen. Eine überspitzt gesagt - staatlich finanzierte Privatisierung ist nicht hinnehmbar. Werden die Risiken realistisch zwischen öffentlicher Hand und Privaten aufgeteilt, so werden in vielen PPP-Verfahren keine Vorteile bzw. Gewinne auf Seiten der privaten Dienstleister zu realisieren sein.

(7) PPP-Verfahren ermöglichen eine alternative Finanzierung über den verstärkten Einbezug privaten Kapitals. Insofern werden die öffentlichen Haushalte entlastet.

Der private Finanzierungsbeitrag ist nicht so hoch wie immer dargestellt, insbesondere da die Anschubfinanzierung in der Regel mindestens 20 - 50% beträgt (tlw. wie aufgezeigt sogar 75%). Die EU-Kommission steht kritisch einer PPP-Finanzierung im Sinne der Verschuldung nach Maastricht-Kriterien gegenüber. Die Staatsverschuldung wird in den meisten Fällen durch PPP-Verfahren erhöht. Nach einer Mitteilung von Eurostat zu PPP vom 11.02.2004, STAT/04/18 müssten zur Nichtberücksichtigung die *Voraussetzung der Verlagerung von Risiken auf Private* erfüllt sein. Gemeint sind damit das Baurisiko (z.B. verspätete Fertigstellung) *und* entweder das Ausfallrisiko (z.B. Nicht- oder Schlechtleistung) *oder* das Nachfragerisiko (z.B. Nachfrageschwankungen). Da das Nachfragerisiko bei der langfristigen Nutzungsvereinbarung ausfällt (s. Nichtübertragung des Verkehrsmengenrisikos) wird dieses Risiko nicht übertragen. Entscheidend ist hier das Ausfallrisiko, das auch aufgrund der Finanzierungsstrukturen zu bewerten ist. Durch die Wahl von Forfaitierungs- Verfahren entfällt auch dieses Risiko.

Die Bundesfachkommission weist die Politik ausdrücklich darauf hin, dass bei der gegenwärtigen PPP- Verfahrenspraxis im Straßenbau keine Haushalts-, bzw. Verschuldungsentlastung zu erwarten ist. Die Versprechen privater Finanzierung laufen in vielen Fällen ins Leere.

(8) PPP- Verfahren bieten Leistungsanreize für die Straßenbauverwaltung. Als Katalysator bedienen sie eine „Kernaufgaben“ - Diskussion.

In der aktuellen Diskussion sind durch ver.di geförderte Optimierungsverfahren in der öffentlichen Verwaltung (z.B. AM/SM- Modelle) zu berücksichtigen. Dabei wurden die 2000er Verfahren durch betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbare Verfahren (s. auch andere Bereiche wie Arbeitsamt 2000) überrollt. Verstärkt durch umfangreiche Personalreduzierungen kann durchaus von einer *systematischen Schwächung des öffentlichen Straßenbaus* gesprochen werden.⁴⁰

Positive Entwicklungen in der Straßenbauverwaltung sind trotz des Gegenwindes offenkundig: Bei Ausschreibungen wurden z.B. in *Hessen* Leistungsbereiche wieder in die öffentliche Eigenerstellung überführt. Die wirtschaftliche Abwicklung durch umfassende Generalunternehmervergabe wird bereits seit Jahren realisiert. Auch in *Thüringen* sind die Erfahrungen mit einem privatisierten Betriebsdienst insgesamt durchweg als negativ anzusehen. So ist z.B. die reale Leistungsüberwachung im Winterdienst (3 Tage nach Leistungserstellung sind Leistungen nicht nachvollziehbar) nicht gewährleistet, was zu enormem Anstieg der Kosten geführt hat.⁴¹ Durch die pauschalisierten Vergabeleistungen und die zeitverzögerte Rechnungsprüfung sind Kontrollleistung kaum wahrnehmbar. Die Reform des Straßenbetriebsdienstes auf Bundes- und Landesstraßen in Thüringen wird von weiteren Gutachtern ebenfalls teilweise kritisch gesehen:

⁴⁰ Die Motivationskurve der restlichen öffentlichen Verwaltung sinkt dabei proportional zur Fremderledigung ($M^2-Q/S = P$).

⁴¹ Teilweise wird von 187% Kostensteigerungen gesprochen / Kontrollfahrten.

„1997 erfolgte die rechtliche Privatisierung der Straßenmeistereien und in diesem Zusammenhang die Gründung der „TSI GmbH – Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH“ sowie in 2002 deren Kapitalprivatisierung. Sämtliche Arbeiten in den einzelnen Gewerken (Winterdienst, Straßenreinigung etc.) werden inzwischen von der öffentlichen Hand ausgeschrieben, wobei die Vertragslaufzeiten 1-3 Jahre betragen und die Vergütung weitgehend nach dem Einheitspreisansatz erfolgt.

Beim wertmäßig bedeutendsten Gewerk, dem Winterdienst, haben sich Probleme mit der Erzielung einer ausreichenden Wettbewerbsintensität bei der Vergabe eingestellt. Bei anderen Gewerken existiert Wettbewerb und es könnten Einsparungen für den öffentlichen Sektor erzielt worden sein. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht scheinen die Kosten durch die Reform nicht gestiegen zu sein, da die privaten Unternehmen für den gesamten Leistungsumfang Umsatzsteuer abführen müssen, während früher nur beim Zukauf von Leistungen durch die öffentliche Hand Umsatzsteuer anfiel.“

De facto sind die Kosten nach der Reform also höher als zuvor. Eine 100%ige Steuer-rückvergütung ist Illusion. Die Bundesfachkommission plädiert für eine auf den Leistungsbereich konzentrierte Sichtweise. Daher fallen Umsatzsteuerbeträge sehr wohl ins Gewicht. Weitere Kostensteigerungen fallen in Thüringen dadurch an, dass durch die Ausgliederung der gesamten Meistereien wieder 16 Gebietsingenieure als Ersatz für die Straßenmeister für die Landkreise geschaffen werden mussten. Auch die enormen Verwaltungskosten, die vorher nicht anfielen, werden nicht gebührend berücksichtigt. Dazu gehören ebenfalls die notwendigen Liegenschaften. Auch konnten bei der Betrachtung des Zeitraumes von 2001 - 2005 bei Ausschreibungen für den Winterdienst aufgrund der mangelnden Wettbewerbsintensität Preissteigerungen beobachtet werden. Bereits für jeden Verkehrsteilnehmer sichtbar sind die starken Qualitätseinbußen im UI- Bereich. Ein gleiches Bild in *Niedersachsen*, wo die Pilotversuche zur Organisation der Straßenmeistereien im Fall der Privatisierung nicht nur mit Qualitätsproblemen, sondern auch mit höheren Kosten zu kämpfen hatten:

„Die Gesamtkosten der Meistereien sind in den Piloten Privatisierung gegenüber dem Vergleichsjahr deutlich gestiegen. Der absolute Anstieg beträgt in Herzberg mit ca. 800.000,- € etwa 37%, in Fürstenau mit ca. 700.000,- € etwa 35%. Die ausgewerteten Kosten des Jahres 2005 beinhalten noch nicht die Nachtragsforderungen. Diese müssen anteilig dem Entstehungsjahr zugerechnet werden und werden die vorstehende Differenz noch weiter erhöhen. Derzeit liegen für die gesamte Vertragslaufzeit für die Straßenmeisterei Herzberg Nachtragsforderungen in Höhe von ca. 2,5 Mio. € vor, von diesen sind derzeit etwa 550.000,- € beauftragt / bzw. nach VOB/B § 18/2 als gerechtfertigt anerkannt. In Fürstenau sind Nachtragsforderungen von mindestens ca. 220.000,- € unstrittig.“⁴²

Ein weiteres Beispiel für das „Gutrechnen“ privater Dienstleister findet sich in Bayern, wo der privatisierte Winterdienst durch die komplette Bereitstellung der An-/Aufbauten für die privaten LKW seitens der öffentlichen Hand „gesponsert“ wird.

⁴² Vgl. Zwischenbericht zu den Pilotversuchen Organisation der Straßenmeistereien der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, 2006.

Wie rasant die Entwicklung im Straßenbereich ist zeigen dynamische Telematik-Systeme, Baustellenmanagementsystem, computergestütztes Erhaltungsmanagement wie Pavement-Management-System (PMS) für die Fahrbahnen oder ein Management-System für Bauwerke (BMS). Der UI- Bereich ist inzwischen zu einer hoch technisierten Dienstleistung geworden.

E. ZUR NEUORDNUNG DER STRASSENLANDSCHAFT

Derzeit wird ein fundamentaler Systemwechsel im Straßenbereich sorgfältig und langfristig geplant vorbereitet. Aus Sicht der deutschen Bauindustrie und weiterer Befürworter soll auf der Grundlage nicht ganz vollständiger Wirtschaftlichkeitsprognosen über *neue Strukturen in der Verwaltung der Verkehrswege* nachgedacht werden.⁴³

Die Bundesfachkommission lehnt die Überlegungen kategorisch ab, die im folgenden Kapitel näher ausgeführt werden.

Entgegen der Vorschläge der Pällmann- Kommission ist eine Trennung des Straßenbestandes in lukrativ und weniger lukrativ nicht vertretbar. Die Verschiebung der „lukrativen“, weil verkehrstarken (s. Nutzerfinanzierung) Strecken auf die Bundesebene lässt die Absicht zur späteren Gesamtvergabe an Privatunternehmen bereits vermuten.⁴⁴ In der Folge würden weniger lukrative Straßenabschnitte der öffentlichen Hand aufgebürdet. Deren Leistung würde sich fortlaufend verteuern.

Die Förderung neuer Betreibermodelle über eine *unabhängige und kreditfähige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft* wird von der Bundesfachkommission zurückgewiesen. Gleiches gilt für die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zu einer Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG). Ebenso abgelehnt wird ein Gesetz, in dem Finanzierungsaufgaben des Bundes für Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen an die VIFG übertragen werden. Die Übertragung der Gesamtverantwortung für das deutsche Autobahnnetz auf die VIFG würde wie auch die Entwicklung zur VIMG nur privaten Kapitalinteressen dienen:

Im Sinne von Verwaltungsmodernisierung und -verschlinkung wird die VIFG als reine Managementgesellschaft agieren, die keine eigenen Planungs-, Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben wahrnimmt. Sie sollte sich stattdessen auf die Ausschreibung und Vergabe von Konzessionen für Bau und Ausbau, Unterhaltung und Betrieb von Teilnetzen sowie das Controlling der abgeschlossenen Konzessionsverträge konzent-

⁴³ Statement des Vorsitzenden des Arbeitskreises „Private Finanzierung“ des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und Vorsitzenden des Vorstands der Bilfinger Berger AG, Dipl.-Ing. Herbert Bodner, November 2005.

Anmerkung der Bauindustrie: Berechnungen zu Kostensätzen halten nicht in jedem einzelnen Punkt einer kritischen Überprüfung stand.

⁴⁴ Autobahnen und Umfahrung Autobahnen.

rieren. Bau, Ausbau, Unterhaltung und Betrieb sollten allein bei den privaten Konzessionären liegen.⁴⁵

Für die Bundesfachkommission ist die Entwicklung der VIFG zu einer reinen „Betriebshülse“ in keiner Weise nicht annehmbar.⁴⁶ Letztlich würde diese nur zu einem Spielball der deutschen Bauindustrie. Die besten Ergebnisse sind aber nur über ein Verhandeln auf gleicher Augenhöhe mit gleichstarken Partnern erzielbar.

Die langfristig betriebene Umstellung der Bundesfernstraßenfinanzierung von der Haushalts- auf die Nutzerfinanzierung würde die Grundfesten der Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Bundesstaat weiter unterminiert. Der Ausgleich sozialer Unterschiede in einem Gemeinwesen als Grundvoraussetzung der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen würde durch die Einschränkung der Mobilität weitere Teile der Bevölkerung nicht mehr möglich sein. Gleiches gilt für alle PPP- Modelle im Straßenbereich.

Die Umstellung auf eine komplette Nutzerfinanzierung würde den Verlust des gemeinwohlorientierten Charakters und damit der öffentlichen Dienstleistung im Straßenbereich nach sich ziehen. Die Bundesfachkommission wird sich diesen Entwicklungen mit aller Kraft entgegen stellen.

F. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE GEWERKSCHAFTLICHE UND GESETZLICHE INTERESSENVERTRETUNG

Die Bundesfachkommission möchte an dieser Stelle in Kürze Empfehlungen an Personalvertretungen aus Verfahrenssicht ansprechen.

1. Vorgehensweise klären

Jede mit PPP konfrontierte Personalvertretung wird über Umfang, Komplexität und Tiefe des notwendigen Einblicks berichten können. Wichtig ist auf jeden Fall eine Reaktion der Personalvertretung. Gefordert sind klare Entscheidungen im Gremium über das vorgehen (Zustimmung/ Ablehnung Modell, konkretes Projekt, vorgelegte Berichte etc.). Sollte das Gremium beschließen aktiv zu werden, so sollte es sich externen Sachverstand zur Seite stellen.⁴⁷

2. Frühzeitig einbringen

Aufgrund gesammelter Erfahrungen ist ein möglichst frühes aktives Einbringen in den zu bildenden Projektgruppen unabdingbar. Dabei sind die Verfahrensabläufe

⁴⁵ siehe Fußnote 43. Schon jetzt ist nach § 1 Abs. 2 VIFGG die VIFG ermächtigt, Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von Projekten nach dem FStrPrivFinG (F- Modell) anderer, vergleichbarer privatwirtschaftlicher Projekte (A- Modell) zu übernehmen.

⁴⁶ Auch kann die VIFG kein deutsches Pendant zur österreichischen ASFINAG werden, da wesentliche Kompetenzen fehlen (keine Planung etc.).

⁴⁷ Die Kosten hierfür hat die Dienststelle nach §§ 44 Abs. 1 BPersVG und entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze zu tragen.

genau zu beachten. Die ersten Aktivitäten sollten bereits bei der Bildung einer Projektgruppe zur Eignungsüberprüfung erfolgen.

3. Prüfkriterien einfordern

Vor der Entscheidung Bau, Unterhaltung, Instandhaltung – öffentlich oder privat – sind Prüfkriterien seitens der Entscheidungsträger einzufordern - neben der Finanzierbarkeit sind dies insbesondere der Vorbildcharakter (fortlaufende Modernisierung) des Bauwerks, Technik etc. und der spätere Leistungsumfang. Für die ersten politischen Gespräche stehen eine Reihe an Argumenten (z.B. Einflussmöglichkeit, Mittelstandsförderung, Effizienz Eigenerstellung) bereits zur Verfügung.

4. Wirtschaftlichkeitsprognosen prüfen

Im späteren Verlauf sind insbesondere die Wirtschaftlichkeitsprognosen auf der Grundlage der lokalspezifischen Ausgangsbedingungen genauestens zu prüfen. Der erfolgversprechendste und zugleich kritischste Punkt liegt vor der Beschlussfassung zur Einleitung des Vergabeverfahrens. Aber auch danach kann über die Auswahl- und Zuschlagskriterien Einfluss auf das laufende Verfahren genommen werden.

5. Informationsrechte wahrnehmen

Sollte von Seiten der Verwaltung eine Blockadehaltung eingenommen werden, so ist die Informationspflicht notfalls über das Verwaltungsgericht einzufordern (§ 68 Abs. 2 BPersVG und entsprechende Vorschriften der LPVG). Die Erarbeitung fachlich fundierter Stellungnahmen sollte so früh als möglich angekündigt werden. Zudem sollte auf ein ausreichend großes Zeitfenster geachtet werden. Die frühzeitige Einbindung von ver.di ermöglicht öffentliche Informationsveranstaltungen unter Einbezug der Politik bereits im frühen Stadium der Bedarfsfeststellung. In der politischen Diskussion sind Koalitionspartner zu suchen, wie etwa die Architektenkammern:

„Die öffentliche Hand ist bei Public Private Partnership schließlich das erste "P". Die angestrebte „win-win“- Situation kann bei diesen Verfahren nur erreicht werden, wenn das gemeinsame Ziel von gleich starken, d.h. gleich fachkompetenten Partnern verfolgt wird.“

Neu [am Thema Lebenszyklus] daran ist lediglich, dass ein privates Unternehmen dieses Risiko kalkulieren und übernehmen muss. Unterstellt man hierbei ein Mindestmaß von unternehmerischem Sicherheitsdenken, ist eine höhere Wirtschaftlichkeit durch den privaten Investor schwer vorstellbar. [...] Ein Einsparungspotenzial besteht für den öffentlichen Partner aber auch in der Reduzierung des Personals, das für Unterhalt und Betrieb von öffentlichen Gebäuden zuständig ist. Dies führt neben dem Rückgang von Arbeitsplätzen in der öffentlichen Bauverwaltung zum Verlust von Fachkompetenz und Know-how öffentlicher Bauherren.⁴⁸“

48 Halfmann/ BDA Landesverband NRW: PPP- Positionen Stand 06/2005

6. Verbündete finden, Politik informieren

Auch weitere Institutionen und Verbände, wie vielerorts die Handwerkskammern stehen ob der nicht eingehaltenen Versprechungen der Großunternehmen der Bauindustrie zur Einschaltung kleiner Handwerksbetriebe in die Bauverfahren PPP- Maßnahmen zunehmend kritisch gegenüber. Auch Politiker rücken nach offenen Informations- und Diskussionsrunden von PPP- Verfahren ab.

7. Beteiligungsmöglichkeiten ausschöpfen

PPP- Projekte als solche sind nicht ausdrücklich in den Beteiligungskatalogen des BPersVG/ LPVG enthalten. Vielmehr sind deren einzelne Auswirkungen und Folgen für die Beschäftigten in den Blick zu nehmen, die dann bestehende Beteiligungsrechte auslösen (können). In Betracht kommen etwas das allgemeine Antragsrecht nach § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG, das Initiativrecht in Mitbestimmungsangelegenheiten nach § 70, das allgemeine Informationsrecht nach § 68 Abs. 2, die Regelungen über das Mitbestimmungsverfahren nach § 69, das Mitwirkungsverfahren nach § 72.

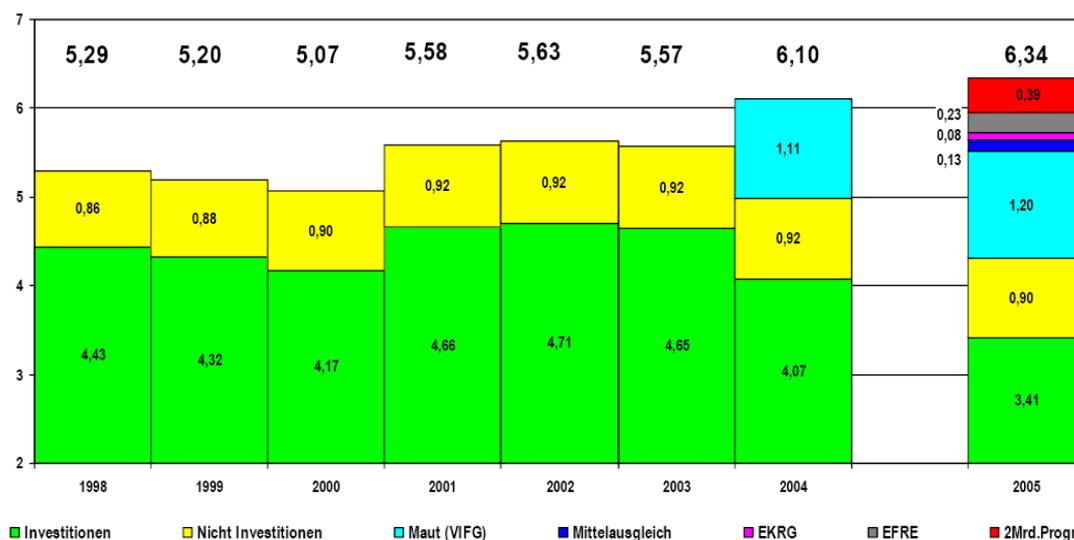
Der uneingeschränkten Mitbestimmung nach § 75 BPersVG unterliegt z.B. die Arbeitsplatzgestaltung, der eingeschränkten Mitbestimmung nach § 76 z.B. die Arbeitsorganisation. Bei Auflösung oder Einschränkung von Dienststellen hat der Personalrat nach §78 Abs. 1 Nr. 2 mitzuwirken. Bei der Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen ist der Personalrat nach § 78 Abs. 4 anzuhören. Das Anhörungsrecht ist nicht nur bei Bauvorhaben gegeben, die – wie etwa kleinere Umbauten – von der Dienststelle selbst im Detail geplant werden, sondern auch bei solchen Vorhaben, bei denen die eigentliche Bauplanung Dritten übertragen ist. Der Personalrat ist hier bereits im Planungsstadium zu beteiligen, damit er die Planung beeinflussen kann. Eine weitere Beteiligungs- Möglichkeit eröffnet § 81 (Arbeitsschutz).

8. Kreativität und Mut erforderlich

Kreativität und vor allem Engagement sowie Mut der Personalvertretungen und der gewerkschaftlichen Vertrauensleute ist gefragt.

F. ANLAGEN

Anlage 1: Finanzierung der Bundesfernstraßen (einzelne Kapitel)



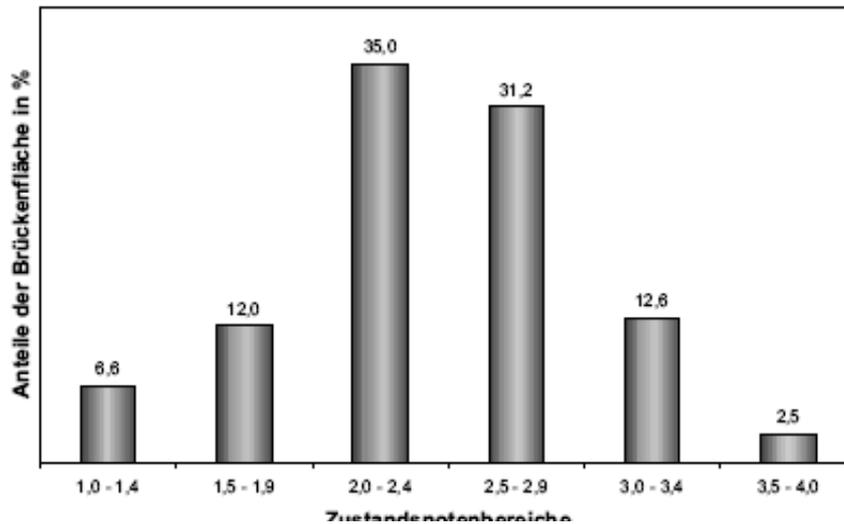
Quelle: Ministerialdirigent Andreas Krüger, Leiter der Unterabteilung Straßenbau, Erhaltung und Finanzierung im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Vortrag UAL S 2 am 17.11.2005 in Köln

Anlage 2: Finanzrahmen 2005 bis 2009 – in Mio. Euro – (Haushaltsvoranschlag 2006 mit Finanzplanung Stand: Kenntnisnahme durch Kabinett am 13. Juli 2005)

	2005 ^{*)}	2006 ^{*)}	2007 ^{*)}	2008 ^{*)}	2009	Summe 2005 bis 2009
	Soll	Entwurf	Finanzplanung			
1	2	3	4	5	6	7
Kap. 1210 Bundesfernstraßen	4 317,8	3 949,1	4 006,9	3 805,8	3 847,0	19 926,5
Kap. 1202 Investitionen über die VIFG	1 587,5	1 280,7	1 284,2	1 135,7	1 128,0	6 416,1
Summe	5 905,3	5 229,8	5 291,1	4 941,5	4 975,0	26 342,6
Nichtinvestitionen	911,4	918,1	932,9	936,3	944,4	4 643,0
Investitionen	4 993,9	4 311,7	4 358,2	4 005,2	4 030,6	21 699,6
– davon Anteil für Maßnahmen des Bedarfs- planes; incl. Refinanzierung	2 988,9	1 971,1	2 028,0	1 536,7	1 594,3	10 118,9
– davon Investitionen außerhalb der Bedarfs- planmaßnahmen	2 005,0	2 340,6	2 330,2	2 468,5	2 436,3	11 580,7

^{*)} für die Jahre 2005 bis 2008 mit den Ansätzen des 2-Mrd.-Euro-Programms

Anlage 3: Zustandsbewertung der Brückenbauwerke im Zuge von Bundesfernstraßen
(Stand: 31. Dezember 2004)



Kriterien:

„Sehr guter Bauwerkszustand“ (ZN 1,0-1,4): Maßnahme: Laufende Unterhaltung hinreichend;

„Guter Bauwerkszustand“ (ZN 1,5-1,9): Maßnahme: Laufende Unterhaltung hinreichend;

„Befriedigender Bauwerkszustand“ (ZN 2,0-2,4): Maßnahmen: Mittelfristig ist eine Instandsetzung erforderlich; Kurzfristig können Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit erforderlich werden;

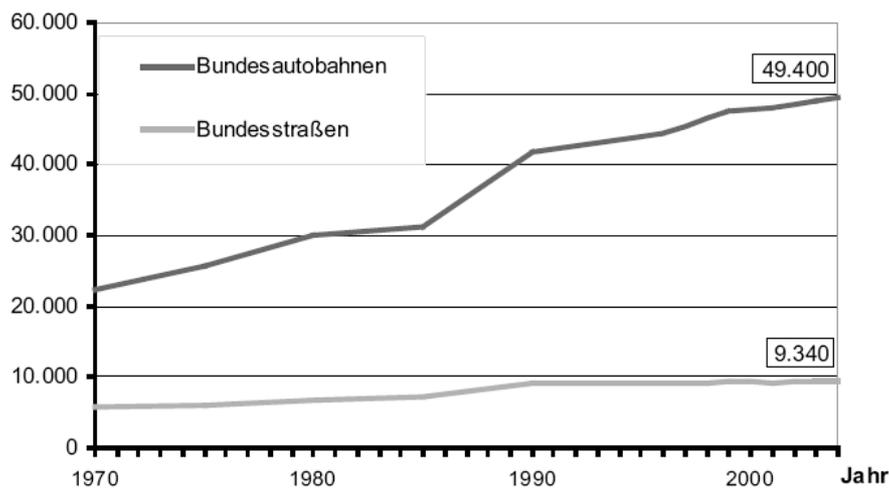
„Noch ausreichender Bauwerkszustand“ (ZN 2,5-2,9): Maßnahmen: Kurzfristig ist eine Instandsetzung erforderlich; Kurzfristig können auch Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit erforderlich werden;

„Kritischer Bauwerkszustand“ (ZN 3,0-3,4): Maßnahmen: Instandsetzung ist umgehend erforderlich; Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit können umgehend erforderlich werden;

„Ungenügender Bauwerkszustand“ (ZN 3,5-4,0): Maßnahmen: Instandsetzung bzw. Erneuerung ist umgehend erforderlich; Maßnahmen zur Schadensbeseitigung oder Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit können sofort erforderlich werden.

Anlage 4: Verkehrsstärkenentwicklung (DTV) auf den Bundesfernstraßen und den übrigen Außerortsstraßen – vor 1995 nur alte Bundesländer

durchschnittliche tägliche
Verkehr in Kfz/24 Std. (DTV)



Anlage 5: Projektliste PPP im Straßenbau neben A- und F- Modellen:

1.) NRW: Umgehung Harsewinkel

Die Stadt Harsewinkel (Kreis Gütersloh) mit 24.000 Einwohner und einer Straßennetz-Länge von 330 km (Verwaltungshaushalt 2006: 36,3 Mio. €, Vermögenshaushalt 2006: 8,6 Mio. €) ist bislang nicht in einem Haushaltssicherungskonzept.

- Lage im rechtsgültigen Bebauungsplan außerhalb des Ortskerns und keine unmittelbaren Anlieger - Grundstücke für Straßenbau im Eigentum der Stadt
- Länge der Straße: ca. 1,3 km, Regelbreite: ca. 21 m inkl. Radweg, 9 Kreuzungsbauwerke (5 Brücken, 1 Bahnübergang, 3 Bachdurchlässe)
- Abbieger und zum Sportzentrum
- Gesamtbeschaffungswert: größer 5 Mio. € (inkl. Bau, Erhaltung, Betrieb, Finanzierungskosten, *Grunderwerb*)
- Dezember 2004: 1. Zuwendungsbescheid des Landes NRW über Anteilsfinanzierung (zudem Auszahlung von ca. 2/3 der Förderung (GVFG-Mittel) erst in den Jahren 2009 ff. vorgesehen) - Anfang 2005: Gesamtfinanzierung der Maßnahme in den Haushalten 2005 ff.
- Frühjahr 2005: Auftrag des Rates an Verwaltung, alternative Umsetzungsmodelle zu prüfen; Mai 2005: Wirtschaftlichkeitsprognose (Kurzfassung) für Eigenlösung, Eigengesellschaft, PPP-Modell; Ergebnis: PPP-Modell könnte vorteilhaft sein
- Mai 2005: Verkehrsministerium NRW signalisiert Möglichkeit der Zuwendungs-gewährung auch bei PPP-Realisierung

- 30. Juni 2005: Rat beschließt mehrheitlich die Ausschreibung im PPP-Verfahren
- Planung und Bau: Überprüfung und Konkretisierung der Referenzplanung; gesamte Planung für Ingenieurbauwerke;
- Errichtung der gesamten Projektstrecke
 - betriebliche Unterhaltung der Straße: u.a. Durchführung von Grünschnitt, Gehölzpflege, Reinigungsarbeiten und Winterdienst
 - bauliche Erhaltung der Straße: Instandhaltung (z.B. Schlaglöcher), Instandsetzung (z.B. Behandlung Deckschicht) und Erneuerung (z.B. Behandlung Binderschicht)
- Rückgabe der Straße: Übergabe der Straße an die Stadt in einem durch Leistungsverzeichnis genau festgelegten Zustand
- Nebenpflichten: Erreichbarkeit, Verkehrssicherheit, etc.

Die „Klippen“ aus Sicht der Stadt:

- interner Zeitaufwand für Projektkoordination
- Einbeziehung der Zuwendung des Landes NRW
- Einbeziehung von Bedingungen / Auflagen weiterer Stellen
- spezielle PPP-Fragestellungen
- vergaberechtliche Fragen
- Zeitverzögerung im Verfahren bis zur Vergabe
- erhöhte Transaktionskosten (eigener Aufwand, Beraterkosten)

Die „Klippen“ aus Sicht des Projektvertrages:

- Zustand der Projektstrecke
- Risikoverteilung (z.B. Verkehrsentwicklung, Vandalismus)
- Verkehrssicherungspflicht
- Schnittstellenproblematik
- Anbindung weiterer Straßen
- Versorgungsleitungen
- Sicherheiten (z.B. Bürgschaften, Bonus/ Malus-System, Instandhaltungskonto)
- Finanzierung:
 - der Auftragnehmer erhält für seine Leistungen Teile der vom Land gewährten Fördermittel ausgezahlt - Einbeziehung von GVFG-Mitteln - Festbetragszahlung auf Basis der „Referenzplanung“ - zeitnahe Auszahlung und vereinfachter Verwendungsnachweis -- zusätzlich erhält der Auftragnehmer ab Inbetriebnahme der Straße ein laufendes Entgelt.

Stand: Baubeginn voraussichtlich Februar 2007

2. Freistaat **Thüringen**: PPP-Pilotprojekt Landesstraßen Landkreis Saale- Holzland- Kreis

Bau, Erhaltung, Betrieb, Finanzierung:

- grundlegende Erneuerung von ca. 20 km Landesstraßen (ohne Ortsdurchfahrten);
- Bau von 4 Ersatzneubauten (Brückenbauwerke);
- Erhaltung von 20 km Strecke und 6 Brückenbauwerken sowie Teilleistungen des Betriebsdienstes über einen Zeitraum von 30 Jahren;
- Finanzierung der Maßnahmen (Eigen- und Fremdkapital).
- Telekomleitungen: Umverlegung vorhandener Leitungen im Streckenverlauf.

Vergütung: Nach Abschluss der grundhaften Erneuerung werden vom Auftraggeber in den Vertragsunterlagen fest vorgegebene Vergütungsbeträge je Teilabschnitt mit Erteilung eines Bautestats auf Grundlage einredefreier Forfaitierung an den Finanzier des Auftragnehmers ausgezahlt. In der Erhaltungs- und Betriebsphase erfolgt die Zahlung eines quartalsweise zu zahlenden Entgelts in einheitlicher Höhe an den Auftragnehmer.

Verfahrensart: Offenes Verfahren. Schlusstermin für den Eingang der Teilnahmeanträge: 28.11.2006. Dokumentennummer im Amtsblatt der EU (TED): 185365-2006.

3. **NRW:** Kreis Lippe

4. **Hessen:** Landkreis Waldeck- Frankenberg

5. **Bayern:** München, den 4. Januar 2007: Der Bayerische Landtag hat im Doppelhaushalt 2007/2008 fünf weitere Staatsstraßenprojekte als Public Private Partnership (PPP)-Modell eingeplant. Dies sind die Erneuerung der Mainbrücken Bergrheinfeld, Segnitz, Klingenberg und Volkach sowie der letzte Bauabschnitt der Münchner Flughafentangente Ost. "Mit dem PPP-Modell wollen wir neue Wege im Zusammenwirken zwischen öffentlicher Hand und Bauwirtschaft erproben. Kerngedanke dabei ist, dass der Auftragnehmer die Straße nicht nur baut, sondern auch vorfinanziert und insbesondere für ihre Erhaltung in den nächsten 25 Jahren verantwortlich ist. Wir hoffen, dass die Bauwirtschaft auf diese Weise ihre Fachkunde, ihre Erfahrung und ihr Innovationspotenzial stärker in das Gesamtprojekt einbringen kann. Positiv ist auch, dass wir fünf ausgesprochen dringliche Projekte trotz angespannter Haushaltssituation auf den Weg bringen können", teilt Innenminister Dr. Günther Beckstein mit. Die Gesamtkosten für Bau, Erhaltung und Finanzierung der fünf Maßnahmen betragen rund 50 Millionen Euro.

Der Minister weist aber auch darauf hin, dass PPP kein Allheilmittel ist, um die Mittelknappheit generell zu beseitigen: *"Die Zahl der PPP-Projekte muss begrenzt bleiben, weil die Raten für die Refinanzierung den Handlungsspielraum in der Zukunft sonst zu stark einschränken würden."* Derzeit sind zwei Staatsstraßenprojekte als PPP-Modell in Bau, nämlich die Ortsumgehung von Miltenberg im Zuge der St 2309 und ein Abschnitt der Flughafentangente Ost im Zuge der St 2580.

6. **Schleswig- Holstein:** Teile des Landkreises Dithmarschen (Heide)