

	Erörterung des Zwischenberichtes „Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells“ mit Verbänden und Privatwirtschaft
BMVBS, Berlin	15. Mai 2008
	<b>Ergebnisprotokoll</b>

Auf Bitten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die VIFG am 15. Mai 2008 in Berlin ein Gespräch zwischen Vertretern von Bau- und Bankenverbänden, der Beratungswirtschaft und dem BMVBS sowie der VIFG organisiert. Das Ministerium kam damit einer Zusage nach, die ersten Erkenntnisse und Erfahrungen mit den A-Modell-Pilotprojekten mit Verbänden und der Privatwirtschaft zu diskutieren und deren Anregungen gegebenenfalls im Rahmen der Gesamtevaluierung zu berücksichtigen.

Den Verbänden wurde der Zwischenbericht mit Stand 25. Januar 2008 im Vorfeld der Erörterung zugesandt. Die Verbände hatten Gelegenheit, eine schriftliche Stellungnahme an das BMVBS bzw. an die VIFG zu richten.

Nach einer kurzen Begrüßung und Einleitung, in der vom BMVBS und der VIFG Hintergrund und Zielsetzung der Evaluierung dargestellt wurden, hatten die Verbände Gelegenheit, ihre jeweilige Position zu den im Zwischenbericht enthaltenen Aussagen und Folgerungen darzustellen. In der sich anschließenden Erörterung wurden von Seiten der Verbände und der Privatwirtschaft festgestellt, dass der Zwischenbericht die wesentlichen Erfahrungen und Sachfragen umfassend darstelle und die Folgerungen nachvollziehbar aufgezeigt seien. Insgesamt begrüßten die Verbände das Konzept und die Erörterung des Evaluierungsberichtes.

Übereinstimmend konnte vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen festgestellt werden, dass die A-Modell-Pilotprojekte positiv vom „Markt“ aufgenommen wurden, wenn auch in Teilbereichen noch Justierungsbedarf zur weiteren Optimierung der Wirtschaftlichkeit und der Marktbeteiligung bestehe. Es wurde einhellig der Wunsch geäußert, dass die Bundesregierung weiterhin an den A-Modellen festhalten und eine verlässliche A-Modell-Projektpipeline aufbauen solle.

Perspektivisch werden Verfügbarkeitsmodelle als geeignete Ergänzung zu den A-Modellen gesehen; keinesfalls jedoch als Ersatz. Darüber hinaus solle an der Übertra-

gung der Verkehrsrisiken beim A-Modell festgehalten werden, die Übertragung politischer Risiken, insbesondere in Form der Übertragung des Mautklassenrisikos, solle dagegen aus wirtschaftlichen Gründen überdacht werden.

Die Verbände der mittelständischen Bauwirtschaft kritisierten die hohen Eintrittsbarrieren, welche für ihre Mitgliedsunternehmen im Vergabeverfahren der Pilotprojekte bestehen. Dieser Sachverhalt wurde von anderen Verbänden in der Diskussion differenziert aufgenommen. Es wurde festgehalten, dass in allen bisher erfolgreichen Bietergruppen sehr wohl mittelständische Bauunternehmen vertreten seien.

Hinsichtlich der Organisationsform von Bund und den Auftragsverwaltungen der Länder führten die Verbände an, dass sie eine durchgängige und einheitliche Projekt- und Kommunikationsstruktur bei den ÖPP Projekten erwarten, da Insellösungen, insbesondere in den Bereichen Finanzierung, Konzessionsvertrag und Vergabeverfahren, für Investoren und Banken nicht marktgängig seien. Der Bund habe die Einheitlichkeit sicherzustellen.

Von allen Verbänden wurde darauf hingewiesen, dass die vom Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für den Ausbau der Bundesfernstraßen zu gering seien, um eine leistungsfähige Infrastruktur bereitzustellen und diese auch nachhaltig zu bewirtschaften. Dies gelte auch für ÖPP Projekte.

Zum weiteren Vorgehen wurde festgehalten, dass nach dem Zwischenbericht zur Evaluierung und der Vergabe aller vier Pilotvorhaben ein Endbericht erstellt wird. In diesem Endbericht werden auch die Anregungen aus den Stellungnahmen und der Anhörung der Länder und Verbände aufgenommen. Vom BMVBS werden, so weit wie möglich und wirtschaftlich angemessen, die Anregungen der Verbände in die anstehende Projektentwicklung der nächsten Projekte aufgenommen. Von den Verbänden wurde zugestimmt, dass die jeweiligen Stellungnahmen dem Protokoll der Anhörung beigelegt werden.

#### Anlagen:

Stellungnahmen

Per E-Mail

Herrn  
Torsten R. Böger  
Geschäftsführer  
VIFG Verkehrsinfrastrukturgesellschaft  
des Bundes mbH  
Georgenstr. 25

**Name:** Stefan Becker  
**Telefon:** (0 30) 81 92 – 2 73  
**Telefax:** (0 30) 81 92 – 2 78/2 79

10117 Berlin

6. Mai 2008

**Stellungnahme zum Zwischenbericht Evaluierung A-Modelle**

Sehr geehrter Herr Böger,

der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, begrüßt den vorgelegten Evaluierungsbericht A -Modelle, der eine (auch) selbstkritische Einschätzung der bisherigen Erfahrungen mit den A-Modellen wiedergibt und nimmt zu dem Bericht wie folgt Stellung:

- **Grundsätzliches**

Es hat sich gezeigt, dass durch die kontinuierliche Begleitung der Pilotprojekte durch das BMVBS und die Fachberater Evaluierungseffekte sofort bei den nächsten Projekten umgesetzt wurden. Es ist daher wahrscheinlich, dass nach Abschluss der ersten vier Pilotprojekte möglicherweise eine Standardisierung einsetzt, die sich gut für die nächsten Pilotprojekte nutzen lässt. Deshalb sollte bei der Fortsetzung von A-Modellen über die Pilotphase hinaus versucht werden, diese gewonnenen Erkenntnisse auch weiter umzusetzen und weiter zu evaluieren.

Nicht unproblematisch erscheint uns in diesem Zusammenhang die koordinierte Beteiligung der jeweiligen Auftragsverwaltungen. Während bei den Fachberatern und dem BMVBS bzw. der VIFG die Erfahrungen im Projektverlauf zunehmen, beginnen die jeweiligen Auftragverwaltungen mit jedem Projekt von vorn. Dadurch entstehen die beschriebenen Anlaufschwierigkeiten. Da

absehbar ist, dass in einem Bundesland nur eine überschaubare Zahl (häufig nicht mehr als ein Projekt) von A-Modellen realisiert wird, sollte überlegt werden, ob nicht einzelne Kollegen aus den Auftragsverwaltungen aus den Bundesländern, die jetzt über entsprechende Erfahrungen verfügen, in ein Team zur Begleitung der nächsten Projekte integriert werden können. Damit ließen sich die Anlaufschwierigkeiten möglicherweise weiter senken und die Projektvorlaufzeit verkürzen.

- **Verkehrsmengenrisiko**

Davon ausgehend, dass der öffentliche Auftraggeber eigene Vorstellungen über die Entwicklung der Verkehrsmenge hat, sollten dessen Basiswerte als Richtgröße für das prognostizierte Verkehrsrisiko akzeptiert werden. Daraus folgt unmittelbar, dass bei Abweichungen Neubewertungen und ggf. Ausgleichszahlungen vorzunehmen sind. Die offensiven Verkehrsprognosen, die Bietergemeinschaften bei den zugeschlagenen Projekten des A-Modells in Ansatz gebracht haben sollen, werden damit begründet, dass der „modal split“ bisher nicht in dem vom Bund erwarteten Umfang auf andere Verkehrsträger als die Strasse erfolgte bzw. künftig (voraussichtlich) nicht erfolgen wird. Entsprechend bleibt nur die Frage, ob bzw. in welchem Umfang die Ausschreibungsgewinner auf die angepasste Planung möglicherweise noch einmal „draufgesattelt“ haben.

Falls Verkehrsmengen nennenswert auf diese Weise prognostiziert wurden, sollte dies auch angemerkt werden. Denn wer, wenn nicht der Bund mit seiner gebündelten Expertise und seinen Gestaltungsmöglichkeiten, kann beurteilen, wie sich der Verkehr und damit der für die Banken bedeutsame Cashflow entwickelt. Aktuell ist die verkehrliche Entwicklung z. B: auf dem konzessionierten Abschnitt der A 8 - vor und nach Mautanhebung - jedenfalls schlechter als im Gesamtnetz.

Für den weiteren Dialog stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

gez. Dr. Brigitte Wesierski

Stefan Becker

**Stellungnahme  
des Arbeitskreises „Private Finanzierung  
des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie  
zum Zwischenbericht  
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
„Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells“  
vom 25. Januar/27. März 2008**

Stand: 9. Mai 2008

**I. Vorbemerkungen**

1. Der Hauptverband hat sich bereits in seiner Stellungnahme „Erste Erfahrungen mit Projekten aus dem privatwirtschaftlichen Ausbauprogramm der Bundesregierung für Bundesautobahnen (A-Modelle) – Lessons learned“ vom 10. Juli 2007 für eine zweite Staffel von PPP-Verkehrsprojekten ausgesprochen, in die die Erfahrungen mit laufenden bzw. inzwischen abgeschlossenen A-Modell-Ausschreibungen einfließen sollten. Wir freuen uns deshalb, dass auch das BMVBS in seinem Zwischenbericht die „Wirtschaftlichkeit der Projekte zum Zeitpunkt der Vergabe“ feststellt und die Weiterverfolgung des A-Modells empfiehlt.
2. Gleichwohl hat der Hauptverband in seiner Stellungnahme festgestellt, dass es – wie nicht anders bei Einführung eines neuen Modells zu erwarten – einen erheblichen Nachsteuerungsbedarf im Bereich der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren der A-Modelle gibt.

Wir freuen uns deshalb um so mehr, dass das BMVBS einen großen Teil unserer „Vorschläge zur Verbesserung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren“ in seinen Evaluierungsbericht aufgenommen hat. Dies sind:

- Die Empfehlung, sicherzustellen, dass künftig „Projekte kontinuierlich und für die Privatwirtschaft antizipierbarer in ausreichender Zahl durchgeführt werden (sog. **Deal Flow**)“ (BMVBS Seite 39, HDB 2.1).
  - Die Empfehlung, „den **Vergütungsmechanismus** transparenter und einfacher zu gestalten“, bis hin zur Einführung eines „Einheitsschattenmautsatzes“, der „etwa dem gewichteten Durchschnitt der aktuellen Mautsätze entsprechen“ sollte (BMVBS Seiten 26 und 27, HDB 3.5).
  - Die Empfehlung, **Risiken** z.B. über eine Schattenmaut und/oder Verfügbarkeits-elemente stärker abzufedern (BMVBS Seite 29, HDB 3.7).
  - Die Empfehlung, die **bilanziellen** und **steuerlichen Konsequenzen** des nationalen Rechtsrahmens im Rahmen des BMVBS-Gesprächskreises unter Leitung der VIFG zu erörtern (BMVBS Seite 27, HDB 5).
  - Die Empfehlung, „ergänzend zu der anonymen Bieterfragenbeantwortung künftig in der Angebotsphase **Bietergespräche** zu führen, um die Kommunikation in dieser Vergabephase zu verbessern“ (BMVBS Seite 17, HDB 2.3).
  - Die Empfehlung, „**Zeitpläne** transparenter und verlässlicher zu gestalten und Projektverzögerungen frühzeitiger zu kommunizieren“ (BMVBS, Seite 17, HDB 2.2).
3. Der Hauptverband sieht vor diesem Hintergrund in dem vorliegenden Evaluierungsbericht eine gute Grundlage für die Fortführung des Dialogs zwischen BMVBS und Bauindustrie über die Weiterentwicklung des PPP-Ansatzes im Verkehrswegebereich.

Die folgenden Kommentare zum Evaluierungsbericht sehen wir in diesem Sinne als Beiträge zu diesem Dialog. Wir orientieren uns dabei an der Gliederung des Evaluierungsberichts in die Bereiche

- Organisation,
- Modell und
- Strategie.

## II. Kommentierung der Empfehlungen des Zwischenberichts zur Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells

### 1. Organisation

#### 1.1 Projektorganisation

Die deutsche Bauindustrie spricht sich dafür aus, an der für die erste Projektstaffel entwickelten Organisationsform **„Auftragsverwaltung an einem Tisch“** festzuhalten. Wir stimmen der Bewertung des BMVBS zu, dass „vor allem durch die kontinuierliche Begleitung der Vergabeverfahren durch das BMVBS und die Fachberater das Ziel einer möglichst einheitlichen Vertragsgestaltung in der Pilotphase erreicht sowie den hohen fachlichen Anforderungen der Pilotprojekte entsprochen werden konnte“.

Wir sind davon überzeugt, dass nur durch eine „Auftragsverwaltung an einem Tisch“ unter Einbeziehung der VIFG eine effektive Bündelung des Know-hows und der Erfahrungen sichergestellt werden kann. Die Rückkehr zu den „bewährten Regeln der Auftragsverwaltung“ lehnen wir ab, da sie mit erheblichen Effizienzverlusten erkauft werden müsste.

Die deutsche Bauindustrie empfiehlt jedoch, **Verhandlungsteam und Lenkungsgruppe** künftig organisatorisch enger zu verzahnen, damit die Mehrzahl der Entscheidungen direkt „am Verhandlungstisch“ getroffen werden kann. Dies würde die Effizienz des Verfahrens deutlich erhöhen.

#### 1.2 Wahl des Vergabeverfahrens und Angebotswertung

Die deutsche Bauindustrie ist skeptisch, ob „mittel- bis langfristig auch ein nicht offenes Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb zur Verfahrensbeschleunigung in Erwägung zu ziehen“ ist.

Selbst bei einem hohen Standardisierungsgrad halten wir mit Blick auf die hohe Komplexität dieser Projekte und die hohen Ansprüche an die Wirtschaftlichkeit ein nicht offenes Verfahren für wenig geeignet.

Die deutsche Bauindustrie spricht sich deshalb dafür aus, bis auf weiteres an dem gemeinsam entwickelten **strukturierten Verhandlungsverfahren** festzuhalten.

### 1.3 Zeitdauer des Vergabeverfahrens

Die deutsche Bauindustrie sieht nach wie vor Verbesserungspotenzial bezüglich der **zeitlichen Strukturierung des Vergabeverfahrens**:

- Wir begrüßen, dass das BMVBS von seiner ursprünglichen Absicht, den Financial Close schon bei Zuschlag zu verlangen, abgerückt ist und jetzt eine **sukzessive Abfolge von Zuschlag und Financial Close** für sachgerecht hält. Eine Frist von acht bis zwölf Wochen nach der verbindlichen Zuschlagserteilung ist unseres Erachtens mindestens einzukalkulieren.
- Die kurze Zeitspanne zwischen Zuschlag und Übernahme des **Autobahnbetriebsdienstes** stellt die Bieter mit Blick auf die Lieferfristen für Fahrzeuge und andere Investitionsgüter, aber auch mit Blick auf die Akquisition geeigneten Betriebspersonals vor erhebliche Schwierigkeiten. Wir plädieren für längere Übergangsfristen, als sie z.B. bei den Projekten A 1 und A 5 vorgesehen sind.
- Dagegen könnten die **Pausen zwischen den BAFO-Verhandlungsrunden** (z.B. bei den Projekten A 1, A 4 und A 5) sowie die **Auswertungszeiträume für die Teilnahmeanträge** und die **Erstangebote** verkürzt werden

Die deutsche Bauindustrie ist davon überzeugt, dass die Verfahrensdauer bei einer Aufstockung der Bearbeitungs- und Beratungskapazitäten auf öffentlicher Seite sowie einem effizienteren Management der Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern verkürzt werden könnte.

## 2. Modell

### 2.1 Innovationspotenzial und Funktionalität der Ausschreibung

Die vergleichsweise detailliert ausgearbeiteten technischen Vergabeunterlagen der bisherigen A-Modell-Ausschreibungen haben dazu geführt, dass die Effizienzpotenziale, die im Projektlebenszyklusansatz stecken, bei den bisherigen Projekten noch nicht voll ausgeschöpft werden konnten. Die deutsche Bauindustrie plädiert deshalb für eine **stärker funktionale Ausrichtung der Ausschreibungen**.



Die auf Seiten der öffentlichen Hand eingesparten Planungskosten sollten dazu genutzt werden, die unterlegenen privaten Bieter für die höheren Bietungskosten angemessen zu entschädigen.

## 2.2 Vergütungsmechanismus

Die deutsche Bauindustrie unterstützt die Vorschläge der Berichterstatter bezüglich einer deutlichen **Vereinfachung des Vergütungsmechanismus** auf der Grundlage einer „Einheitsschattenmaut“ verstanden als gewichteter Durchschnitt der aktuellen Mautsätze, in Verbindung mit einem angemessenen Inflationsausgleich. Wir halten die Entlastung des Mautanpassungsmechanismus von politischen Risiken wie der Entwicklung der Mautsätze und Emissionsklassen für eine unabdingbare Voraussetzung für den künftigen Erfolg des A-Modells.

Darüber hinaus halten wir – wie schon in unserer Stellungnahme vom 10. Juli 2007 dargelegt (3.6) – die **Festlegung eines festen Abzugsbetrags** für eine schwere Belastung für die Wirtschaftlichkeit des A-Modells, da dieser die in der Anfangsphase ohnehin hohen Anlaufverluste von A-Modellprojekten unnötig erhöht. Die deutsche Bauindustrie plädiert deshalb weiterhin dafür, künftig eine flexiblere Ausgestaltung des Abzugsbetrags – wie international, z.B. in Irland und Griechenland, längst üblich – zuzulassen, d.h. zum Beispiel an den Verlauf des prognostizierten Verkehrsaufkommens zu koppeln (prozentuale Einnahmenteilung).

Wir halten darüber hinaus die **Anpassung der Laufzeiten** mittels einer vertraglichen Option sowie die Abfederung des Verkehrsrisikos durch **Einführung von Verfügbarkeitselementen, Einnahmenuntergrenzen** oder die **Einführung von Verkehrsbändern** für geeignete Instrumente, um den Cash Flow der Projekte zu stabilisieren.

Die Flexibilisierung der Konzessionslaufzeit auf der Basis eines **Mindestbarwertmodells** halten wir zurzeit für nicht realisierbar, da dieses Modell noch ungelöste Probleme aufwirft. Dies sind

- der Wegfall des „**upside**“-**Potenzials** bei positiver Entwicklung der Erlöse,
- der möglicherweise **negative Grenznutzen eines zusätzlichen Konzessionsjahres** bei zyklischen Erhaltungskosten,

- die **Festlegung des technischen Zustands** der Strecke zum Zeitpunkt des Heimfalls bei zyklischen Erhaltungskosten und variabler Konzessionslaufzeit sowie
- die **Notwendigkeit flexibler Finanzierungslaufzeiten**, die derzeit von den Banken nicht angeboten werden.

Die deutsche Bauindustrie ist jedoch bereit, mit dem BMVBS in einen Dialog über die Klärung dieser noch offenen Fragen einzutreten.

### 2.3 Risikoallokation und Konzessionsvertragsentwicklung

Im Rahmen der Bieterverhandlungen sind – wie die Verfasser des Berichts schreiben – bei den verhandelbaren Risiken Modifikationen der Risikoallokation in den Bereichen Kompensationszahlungen, Kündigungsrechte, bei Selbstbehalten, Versicherungen/höhere Gewalt sowie hinsichtlich der Eintrittsrechte der Banken erfolgt.

Nach Auffassung der deutschen Bauindustrie reichen diese Modifikationen nicht aus. Wir sehen z.B. – wie schon in unserer Stellungnahme vom 10. Juli 2007 dargelegt (3.1) – einen erheblichen Nachbesserungsbedarf im Bereich der **Kündigungsrechte**. Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die Schwelle für eine Vertragskündigung zu niedrig angesetzt ist. Eine niedrige Kündigungsschwelle erschwert auf längere Sicht die Finanzierbarkeit von A-Modell-Projekten in Deutschland.

Auch die **Kompensationsregelungen** sind vor dem Hintergrund einer niedrigen Kündigungsschwelle unzureichend

Die von Teilen der Verwaltung vorgeschlagene Übertragung des **Referenzzinssatzänderungsrisikos** im Zeitraum zwischen BAFO-Abgabe und Zuschlagserteilung auf den Konzessionsnehmer lehnen wir ab. Eine solche Übertragung ist unseres Erachtens weder sachgerecht noch international üblich.

Mit Blick auf eine sich möglicherweise weiter zuspitzende **Krise der internationalen Kapitalmärkte** und die damit verbundenen **Marktveränderungen** plädieren wir – schon mit Blick auf die lange Laufzeit der Vergabeverfahren – dafür, zuzulassen, dass daraus resultierende Auswirkungen auf die Kreditkonditionen bei der Überarbeitung der Angebote berücksichtigt werden.

Die von den Berichterstattern vorgeschlagene **monetäre Bewertung jedes Einzelrisikos** halten wir für praxisfremd.

## **2.4 Wirkung auf den öffentlichen Haushalt**

Die deutsche Bauindustrie erwartet, dass die erfolgreiche Durchführung von PPP-Projekten auch den Blick für die Folgekosten von konventionellen Projekten schärfen wird. Wir unterstützen deshalb die Absicht des BMVBS, künftig „auch für konventionelle Maßnahmen die Folgekosten mit vergleichbaren Qualitätsstandards wie beim A-Modell“ auszuweisen. Damit könnte auch aus Sicht der Bauindustrie „eine größere Kostentransparenz aller Beschaffungsvarianten und eine bessere Vergleichbarkeit zwischen PPP-Modellen und konventioneller Realisierung erreicht werden“.

## **2.5 Wirkung auf den staatlichen Betriebsdienst**

Die deutsche Bauindustrie unterstützt das Votum des Evaluierungsberichts, auch bei künftigen PPP-Projekten den Betriebsdienst vom Konzessionsnehmer durchführen zu lassen. Wir regen an, einen Projektzuschnitt anzustreben, der dem Zuständigkeitsbereich einer bestehenden Autobahnmeisterei entspricht (70 bis 80 Kilometer), selbstverständlich aber auch größer sein kann.

## **2.6 Standardisierung**

Die deutsche Bauindustrie stimmt der Einschätzung der Bundesländer zu, dass Standardisierungen nicht „unreflektiert und ohne den jeweiligen projektspezifischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen“ übernommen werden sollten. Wir sind wie das BMVBS der Auffassung, dass „die Projektstruktur im Rahmen einer individuellen Projektentwicklung ausgestaltet werden sollte“. Das schließt unseres Erachtens nicht aus, dass einzelne Module, wie z.B. die Ausgestaltung von Vergütungsmechanismen und die Beschreibung von Betriebsleistungen, standardisiert und nach dem „Baukastenprinzip“ für weitere Projekte nutzbar gemacht werden.

### 3. Strategie

#### 3.1 Projektentwicklung

Die deutsche Bauindustrie stimmt der Auffassung der Verfasser, dass die Projektentwicklung eine **Kernaufgabe des Bundes** ist, **besonderer Wert auf die Projektauswahl** gelegt werden muss und Projekte künftig kontinuierlich und für die Privatwirtschaft antizipierbar in ausreichender Zahl durchgeführt werden sollten (sog. **Deal Flow**), in vollem Umfang zu.

Bezüglich der **Weiterentwicklung des A-Modells** sprechen wir uns – schon um Pilotphasen für den Test neuer Vertragswerke zu vermeiden – für die Weiterentwicklung des A-Modell-Konzessionsvertrages aus.

Für die **Erprobung von Forfaitierungsmodellen** (mit Einredeverzicht) sehen wir derzeit keinen Bedarf, da sich die Projektfinanzierung für den Typ des A-Modells bewährt hat.

#### 3.2 Anwendungsbereich

Die deutsche Bauindustrie begrüßt, dass das BMVBS bereit ist, über eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des A-Modells nachzudenken. Wir stimmen dabei dem BMVBS zu, dass die Entwicklungspotenziale des A-Modells weniger im Bereich der **Lückenschlüsse** als in der Anwendung auf **Streckenabschnitte mit einem hohen baulichen Erhaltungsanteil** sowie **kleinere Teilnetze** zu sehen sind.

Projekte mit hohem baulichen Erhaltungsanteil stellen aber auch hohe Anforderungen an die Qualität der Daten. Besonders wichtig ist bei solchen Projekten, dass die Vergabestellen ihrer Verpflichtung nachkommen, alle verfügbaren Daten offenzulegen.

### 4. Beteiligung des bauproduzierenden Mittelstands an PPP-Verkehrsprojekten

Die deutsche Bauindustrie geht davon aus, dass auch mit Blick auf die Einbeziehung des **bauproduzierenden Mittelstandes** weitere PPP-Vertragsmodelle erprobt werden sollten. Ziel sollte es sein, eine **breite Streuung von Projektgrößen** am Markt durchzusetzen, um die spezifischen Stärken mittelständischer Bauunternehmen wie auch der Großbauindustrie zur Erreichung der vom Bund angestrebten Effizienzziele nutzbar zu machen.

Wir stimmen deshalb dem Vorschlag der Verfasser zu, eine **Weiterentwicklung des Funktionsbauvertrages** zu einem PPP-Modell mit privatwirtschaftlichen Finanzierungs-komponenten zu prüfen. Ein solches Modell wäre nicht als Alternative zum A-Modell, sondern als Ergänzung der PPP-Modellpalette für den Bereich kleinerer Projekte zu begreifen.

Im Rahmen der Prüfung eines solchen erweiterten Funktionsbauvertrages sollte auch die Nutzung anderer Finanzierungsformen als der Projektfinanzierung analysiert werden.

### **III. Zusammenfassende Wertung**

Die deutsche Bauindustrie sieht in dem vorliegenden Evaluierungsbericht eine wertvolle Grundlage für die Fortführung des PPP-Prozesses im deutschen Verkehrswegebau.

Wir erwarten jetzt – wie die Verfasser des Evaluierungsberichts – „ein klares Signal, dass im Bereich der Bundesfernstraßen die Umsetzung von PPP-Modellen dauerhaft verfolgt wird“. Nur wenn eine ausreichende Zahl von Projekten auf den Markt gebracht wird, ist „eine nachhaltige Marktentwicklung auf der privaten Seite“ möglich.



Verband Unabhängig Beratender Ingenieure und Consultants e.V.

## **Stellungnahme zum A-Modell durch den VUBIC, AK-PPP**

Der Verband Unabhängig Beratender Ingenieure und Consultants (VUBIC), AK-PPP unter der Leitung von Hr. Johann Schmieder, Pöyry Infra GmbH, nimmt gern Stellung zum Sachstandsbericht A-Modell mit Stand vom 25. Januar 2008.

Grundlegend als positiv zu bewerten ist, dass eine erste Evaluierung des A-Modells unter der Leitung des BMVBS in Zusammenarbeit mit der VIFG vorgenommen wurde und die Stellungnahme den Verbänden, unter Einbeziehung des VUBIC, abgefragt werden.

Der Anlass der Projektauswertung ist mit dem Ziel verknüpft, vergabebegleitend eine Analyse der bisher gewonnenen praktischen Erfahrungen mit der Ausschreibung der A-Modelle und darauf aufbauend konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung von geeigneten Strukturen für Betreibermodelle zu erarbeiten. Die Erfahrungen beruhen auf folgenden Projekten:

- Die BAB A8 in Bayern (zwischen dem Autobahnkreuz (AK) Augsburg-West und dem Autobahndreieck (AD) München-Eschenried) unter Aufrechterhaltung des Verkehrs auf 37 km Länge 6-streifig auszubauen und zusammen mit der Eschenrieder Spange auf insgesamt 52 km Länge während der Konzessionsdauer zu erhalten und zu betreiben.
- Die BAB A4 von der Landesgrenze Hessen/Thüringen bis zur Anschlussstelle (AS) Gotha auf eine Strecke von 44,4 km zu betreiben, erhalten und finanzieren. Davon sind 24,5 km BAB zwischen der AS Herleshausen und der AS Waltershausen neu zu bauen.
- Die BAB A1 in Niedersachsen zwischen dem AD Buchholz und dem AK Bremen auf einer Strecke von 71,8 km unter laufendem Verkehr 6-streifig auszubauen, wobei die Konzessionsstrecke für den Betrieb und die Unterhaltung 6 km kürzer sind.
- Die BAB A5 in Baden-Württemberg ist zwischen der AS Offenburg und der AS Malsch auf einer Streckenlänge von 59,8 km zu betreiben und zu erhalten, wobei der 6-streifige Ausbau nur auf einem Teilstück von 41,5 km erfolgen soll.
- Die BAB A4/A1 in Nordrhein-Westfalen von Düren bis Köln Nord. (Es ist noch kein Vergabestart erfolgt.)

Bis Ende 2001 hat das damalige BMVBW unter Einbeziehung der Länder eine 12er-Projektliste erarbeitet, die durch die Bundesregierung im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans unter dem Titel „Bauen jetzt“ beschlossen wurde. Umfängliche Musterkonzessionsverträge wurden erarbeitet und ein mehrköpfiges externes Berater-Team mit der Vorbereitung und Durchführung der Vergabe beauftragt, welches einen Leitfaden für das strukturierte Verhandlungsverfahren erstellt hat.

Diese Dokumente haben für die Vorbereitung und Durchführung bei der Klärung grundsätzlicher Fragen geholfen. Es stellt sich dennoch die Frage, ob ein eher projektorientiertes Vorgehen gegenüber einem vermeintlich „Standardisierten Musterkonzessionsvertrag“ vorteilhafter wäre. Der ganzheitliche Projektansatz stärkt die Lebenszyklusbetrachtung: Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Erhaltung. Es ist nur konsequent, diesen projektindividuellen Ansatz vor dem Hintergrund der weiteren Rahmenbedingungen zu verfolgen.

Der Vergütungsmechanismus basiert beim A-Modell in erheblichem Umfang auf den Verkehrsprognosen. Diese haben in internationalen und nationalen Untersuchungen gezeigt, dass sie zu den wesentlichen Risiken bei derartigen Projekten beitragen. Für die Weiterentwicklung des A-Modells ist deshalb aus diesem Grund die Einbindung des Verfügbarkeitsmodells (wie in Portsmouth, Harsewinkel, oder der Stadt Brandenburg) zu überdenken. Bei diesem Verfügbarkeitskonzept gewinnen die Qualitätsmerkmale der Straße eine zentralere Rolle und die Verkehrsmengenprognose tritt auf der Einnahmenseite etwas in den Hintergrund, wodurch das nur bedingt tragbare Verkehrsmengenrisiko insbesondere für den Mittelstand eine höhere Akzeptanz finden wird.

Die Einbeziehung der Forfaitierung in Projekte des Bundes ist ein weiterer Ansatz, PPP-Projekte mittelstandstauglich zu fördern. Dies gilt es zu unterstützen. Zu berücksichtigen sind in diesen Projekten jedoch sorgfältige technische, wirtschaftliche Projektvorbereitungen, da hier die durch die Banken betriebene Projektprüfung im Gegensatz zur Projektfinanzierung eher geringer ausfallen wird.

Wichtig erscheint für den VUBIC, dass sich der „PPP-Projekt Deal flow“ erhöht. Durch die gesammelten Erfahrungen der umgesetzten Projekte und ergänzt durch das Optimierungspotenzial, das in diesem Projekttyp steckt, würde sich eine Tranche von neuen Piloten (projektindividuelle Generation - verfügbarkeitsorientierte Modelle) nach dem A-Modell anbieten. Wir unterstützen als VUBIC ausdrücklich die Evaluierung auch zukünftiger Projekte, damit aus ihnen die Praxiserfahrungen mit einfließen können.

In diesem Zusammenhang bietet der VUBIC auch gern weiterhin seine Hilfestellung an, das BMVBS bzw. die VIFG bei der konkreteren (verkehrlichen, geologischen, technischen) Strukturierung von Rahmenbedingungen zu unterstützen.

VIFG Verkehrsinfrastruktur-  
finanzierungsgesellschaft mbH  
Herrn Torsten R. Böger und Herrn Frank Ulber  
Georgenstraße 25  
10117 Berlin

Zeichen L 13.1 - Hü/CS  
Kontakt Dr. Peter Hüfner  
Telefon (030) 16 63-2210  
Telefax (030) 16 63-2299  
E-Mail peter.huefner@bdb.de

28. Mai 2008

### Zwischenbericht zur Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells

Sehr geehrter Herr Böger,  
sehr geehrter Herr Ulber,

wie in der Diskussion des Zwischenberichts zur Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells am 15. Mai angekündigt, möchten wir Ihnen heute unsere Stellungnahme auch in schriftlicher Form übermitteln.

Die privaten Banken begrüßen die auf den Weg gebrachten Pilotprojekte ausdrücklich: Mit den A-Modellen wird ein weiteres Fenster für PPP im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur in Deutschland geöffnet. Insoweit befürworten wir auch die Absicht, weitere A-Modelle auf den Markt zu bringen, und Überlegungen, den Anwendungsbereich in Richtung Erhaltungsprojekte und Teilnetze auszuweiten. Wir unterstützen ebenfalls den eingeschlagenen Weg einer laufenden Evaluierung der Pilotvorhaben und danken für die Möglichkeit, unsere Einschätzung in den Bewertungsprozess zeitnah einfließen lassen zu können.

Der vorgelegte Zwischenbericht gibt insgesamt ein ausgewogenes Bild über die A-Modell-Pilotprojekte. Aus Sicht der privaten Banken möchten wir jedoch auf folgende Punkte hinweisen:

#### Vergütungsmechanismen

Bei den A-Modell-Pilotprojekten handelt es sich um Brownfield-Projekte, bei denen Vergangenheitsdaten über die Verkehrsmengen vorliegen. Insoweit ist hier im Gegensatz zu den bisherigen F-Modellen eine relativ gute Abschätzung des Verkehrsmengenrisikos möglich. Da sich aus unserer Sicht im Bereich des Bauens nur wenige Differenzierungs-



möglichkeiten zwischen den Bietern ergeben, sehen allerdings auch wir die im Zwischenbericht angesprochene Gefahr zu optimistischer Verkehrsprognosen. Ob diese offensiven Verkehrsprognosen tatsächlich – wie im Zwischenbericht ausgeführt – zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Projekte führen, erscheint im derzeitigen Stadium zumindest fraglich.

Unabhängig von dieser Problematik ist es aus unserer Sicht erforderlich, den Vergütungsmechanismus zu vereinfachen und die Transparenz zu erhöhen. So ist die Vergütung diversen Anpassungen unterworfen, welche sich aus möglichen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen der Mauterhebung ergeben können. Die politischen Risiken – wie die Entwicklung von Mautsätzen und Emissionsklassen – sind für den Konzessionär nicht steuerbar und nicht kalkulierbar. Dies erschwert die langfristige Finanzierung von A-Modellen.

Aus unserer Sicht könnte eine einfache Lösung in der im Zwischenbericht vorgeschlagenen Einführung einer Durchschnittsmaut bestehen, welche einer Inflationsanpassung unterliegt. Mit ihr wäre eine Kalkulierbarkeit für den Bieter und gleichzeitig eine Entkoppelung von verkehrspolitischen Lenkungsentscheidungen des Bundes gegeben. Insbesondere im Zusammenspiel mit den optimistischen Verkehrseinschätzungen der Bieter würde hier eine deutlich bessere Risikoallokation erreicht.

Zu der im Zwischenbericht ebenfalls vorgeschlagenen Prüfung der Verwendung des Konzeptes der Mindestbarwertvergabe möchten wir darauf hinweisen, dass die sich dabei ergebende Flexibilisierung der Konzessionslaufzeit zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Strukturierung der Fremdfinanzierung führen würde.

Aus Sicht der Finanzierungspartner sind Verfügbarkeitsentgelte grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie zu einer substanziellen Einschränkung des Verkehrsmengenrisikos führen. Dies ist insbesondere mit Blick auf die langen Konzessionslaufzeiten und Unwägbarkeiten am „langen Ende“ positiv zu bewerten. Grundsätzlich halten wir Verfügbarkeitsmodelle nach englischem Muster für geeignet. Sollten lediglich Verfügbarkeitselemente in die Vergütungsmechanismen der A-Modelle eingeführt werden, sehen wir allerdings die Gefahr einer weiteren Verkomplizierung. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass Verfügbarkeitsentgelte für den Konzessionsnehmer eine Deckelung seiner Ertragsmöglichkeiten bedeuten, mit möglichen negativen Auswirkungen auf seine Anreizstruktur.

## **Vergabeverfahren**

Die Einschätzung, dass die Verhandlungsrunden vor der Best-and-Final-Offer-Phase (BAFO), zumindest in den späteren A-Modell Projekten, zur Optimierung des Konzessionsvertrages genutzt wurden, wird nicht von allen unseren Mitgliedern geteilt. Insbesondere im Zusammenhang mit den Themenbereichen Kündigungsgründe und Folgen, Kompensationsregelungen sowie Schwellenwerte/Selbstbehalte habe es sich gezeigt, dass deutliche Veränderungen zugunsten einer verbesserten Wirtschaftlichkeit und Finanzmarktfähigkeit (Bankability) nicht möglich waren und man stets auf Niveau des einmal Erreichten geblieben sei, so dass die Verhandlungsrunden im Wesentlichen dem Austausch von bereits bekannten Punkten gedient hätten.

Bietergespräche bereits während der ersten Angebotsphase sind aus unserer Sicht sicherlich zu begrüßen. Voraussetzung ist allerdings, dass die vorgebrachten Argumente auch tatsächlich in den Abwägungen der öffentlichen Hand ihren Niederschlag finden.

Die Dauer der Vergabeverfahren ist differenziert zu betrachten. Die Zeit zwischen Präqualifikation und erstem Angebot sowie zwischen erstem Angebot und Beginn der Verhandlungsphase ist als eher zu lang, die reine Bearbeitungszeit des Best And Final Offer allerdings eher als zu kurz zu bewerten. Da verbindliche Finanzierungszusagen einzuholen und hierbei die administrativen Vorlaufzeiten in den Gremien der einzelnen Häuser zu beachten sind, bleibt den Finanziers in der Regel sehr wenig Zeit für eine abschließende Due Diligence auf Basis der maßgeblichen Vergabeunterlagen BAFO – auch wenn die Due Diligence in vielen Bereichen bereits vorgezogen wird.

## **Abschluss der Finanzierungsverträge (Financial Close) und Anpassungen**

Der bei den A-Modellen A4 und A1 vorgegebene Zeitraum von fünf Wochen zwischen Zuschlag und Financial Close ist zwar gegenüber dem ersten Pilotprojekt verlängert worden, aus unserer Sicht aber immer noch sehr ambitioniert. Dies gilt insbesondere, da zu erwarten ist, dass gerade bei den größeren A-Modell-Projekten sowie den anhaltenden Turbulenzen an den Finanzmärkten mehr Finanzierungsparteien am Tisch sitzen werden, mit entsprechenden Folgen für die Komplexität der Abstimmungsprozesse und der Dokumentation.

Zudem weist der Anpassungsprozess bei Financial Close noch Mängel auf. So entspricht zum einen der in den Vergabeunterlagen angegebene und zu verwendende Referenzzinssatz nicht dem tatsächlichen Swapsatz. Zum anderen wird das Zinsänderungsrisiko für einen eventuellen variabel belassenen Verzinsungsanteil nicht übernommen. Beides führt zu Unwägbarkeiten

für den Bieter mit der Folge entsprechender Risikoaufschläge. Zudem birgt der Anpassungsprozess an sich aufgrund der Maßgabe, sowohl sämtliche im Angebot angegeben Deckungsgrade als auch die Eigenkapitalrendite exakt zu treffen, teilweise technische Schwierigkeiten.

### **Konzessionsvertrag und Risikoverteilung**

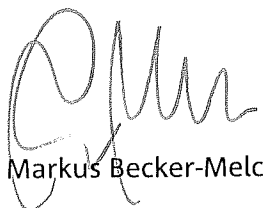
Der Konzessionsvertrag sollte noch fortentwickelt werden. Dies gilt vor allem für die aus Bietersicht noch nicht optimal ausgestaltete Risikoallokation. So bestehen insbesondere bei den Kündigungsgründen und Folgen sowie bei den Kompensationsregelungen unangemessene Risikoverteilungen, die die Wirtschaftlichkeit sowie Finanzmarktfähigkeit der A-Modelle beeinträchtigen. Insbesondere betrifft dies die zu hohen Schwellenwerte und Selbstbehalte, die (praktisch äußerst schwierige) Nachweispflicht bei einigen Kompensationstatbeständen sowie die unüblichen beziehungsweise unzureichenden Regelungen bei der Kündigungskompensation für Eigen- und Fremdkapitalgeber, denen umfassende Kündigungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand gegenüberstehen. Nicht zuletzt ist auf das Fehlen einer Mindestentschädigung für den Eigenkapitalgeber im Falle unverschuldeter Kündigung hinzuweisen.


### **Projektfinanzierung**

In dem Zwischenbericht wird auch die mögliche Nutzung von Forfaitierungsmodellen angesprochen. Aus Sicht der privaten Banken sollte bei Großprojekten wie den A-Modellen eine Projektfinanzierung das Mittel der Wahl sein. Aus Gründen der langfristigen Risikoteilung und der Erfüllung der Maastricht-Kriterien, sollte dies auch für die öffentliche Hand gelten.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anmerkungen in die Fortentwicklung der A-Modelle einfließen würden, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

  
Markus Becker-Melching

  
Dr. Peter Hufner

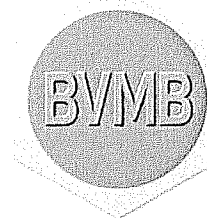
## **Stellungnahme des Deutschen Verkehrsforums**

**zum Zwischenbericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 25. Januar/ 27. März 2008**

### **„Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells“**

- Das Deutsche Verkehrsforum teilt die positive Schlussfolgerung des Zwischenberichts, dass die Projekte des A-Modell erfolgreich sind und das Modell fortgeführt werden soll.
- Die Gewährleistung von Mobilität durch den Ausbau und Erhalt der Infrastruktur bleibt eine öffentliche Aufgabe. PPP ersetzt nicht die Bereitstellung und notwendige Aufstockung von öffentlichen Investitionsmitteln für die Verkehrsinfrastruktur. PPP erhöht jedoch, gezielt eingesetzt, die Schnelligkeit und Effizienz bei der Investition, beim Bau und Unterhalt von Bundesfernstraßen. Die Einbindung privater Mittel unterstützt so die zügige Beseitigung von kritischen Engpässen der Straßenverkehrsinfrastruktur in Deutschland.
- Der Abwägung, welche Straßenbau-Projekte in PPP durchgeführt werden, kommt besondere Bedeutung zu (Vorzugswürdigkeit gegenüber der herkömmlichen Bereitstellungsform, langfristige Bindung, Wirtschaftlichkeit, Ausweichverkehre).
- Die Benennung neuer Projekte sollte dennoch zügig erfolgen. Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern vor der Freigabe von konkreten neuen PPP-Projekten sollten gestrafft, Zeitverluste begrenzt werden.
- Die stärkere Einbeziehung von Verfügbarkeitselementen in die Vergütung wird befürwortet. Sie dient dem Ziel einer breiteren Anwendbarkeit des Verfahrens auch auf Projekte mit schwer vorhersehbarer Verkehrsentwicklung und hat auch aus Nutzersicht Vorzüge.
- Erhaltungsinvestitionen und u.U. auch Teilnetze sollten in die Projektauswahl einbezogen werden.
- Dem Bund fällt nicht nur bei der Finanzierung, sondern auch bei der strategischen Steuerung des Ausbaus des Bundesfernstraßennetzes eine zentrale Rolle zu. Auch bei den PPP-Modellen muss die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern so strukturiert werden, dass die nationale und europäische Prioritätensetzung bei der Projektauswahl und die Einheitlichkeit und Effizienz der Umsetzung optimal gewährleistet ist. Der Bund sollte Gewährsträger für den Wissenstransfer zwischen den Projekten sein.
- Die Dauer der Vergabeverfahren sollte weiter verkürzt werden, wo immer dies ohne Einschränkungen im Wettbewerb der Bieter und in der Wirtschaftlichkeit der erzielten Beschaffung möglich ist. Für die zügige Bereitstellung der notwendigen Verkehrsinfrastruktur insbesondere an den Schlüsselstellen des Netzes (europäische Transitstrecken, Hinterlandanbindungen der Häfen, Anbindung der Flughäfen) ist eine Minimierung der Dauer administrativer Vorverfahren sehr wichtig.

Berlin, 17. Juni 2008



BVMB e. V. • Kaiserplatz 3 • 53113 Bonn

Verkehrsinfrastruktur-  
Finanzierungsgesellschaft mbH  
Herrn Torsten Böger  
Geschäftsführer  
Georgenstr. 25

10117 Berlin

Hauptgeschäftsstelle

53113 Bonn  
Kaiserplatz 3  
Telefon: 0228/9 11 85-0  
Telefax: 0228/9 11 85-20  
Internet: [www.bvmb.de](http://www.bvmb.de)  
email: [info@bvmb.de](mailto:info@bvmb.de)

26. Juni 2008  
Gi/Kre

**Zwischenbericht der Abteilung Straßenbau/Straßenverkehr des BMVBS und der VIFG zur  
Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells  
Hier: Stellungnahme der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.**

Sehr geehrter Herr Böger,

im Nachgang zur Diskussion über Ihren Zwischenbericht zur Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells am 15. Mai 2008 in Berlin erlauben wir uns, Ihnen unsere Anmerkungen auch schriftlich zu überreichen.

Wir weisen darüber hinaus darauf hin, dass wir an unserer Stellungnahme an Ihr Haus vom 5. Juli 2007 uneingeschränkt festhalten. Unsere nachfolgende Stellungnahme gliedert sich in eine haushaltspolitische Stellungnahme zur Finanzierung von Fernstraßen des Bundes und eine modellbezogene Stellungnahme zu den A-Modell-Pilotprojekten:

**1. Haushaltspolitische Stellungnahme zur Finanzierung von Fernstraßen des Bundes in  
Verbindung mit der Verwendung von Lkw-Mauteinnahmen**

Die Fernstraßen in Deutschland benötigen jährlich mindestens Investitionen von rund 7 Mrd. Euro. Die Lücke von rund 2 Mrd. Euro sollte ab 2005, auch nach dem Willen der damaligen Bundesregierung, durch die Einnahmen aus der LKW-Maut gedeckt werden.

Die Kombination aus Haushaltsmitteln auf bisherigem Niveau, den Einnahmen aus der LKW-Maut und ergänzenden PPP-Projekten sollten der Beginn für eine bedarfsgerechte Finanzierung der Fernstraßen sein.

Im Jahr 2004, also vor Einführung der LKW-Maut, beliefen sich die geplanten Investitionen für die Bundesfernstraßen auf 4.872 Mrd. Euro.

Seit 1. Januar 2005 (Beginn der Mauterhebung) haben sich die Einnahmen aus der LKW-Maut wie folgt entwickelt (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8014):

- ⇒ 2005: rund 2,59 Mrd. Euro
- ⇒ 2006: rund 3,05 Mrd. Euro
- ⇒ 2007: rund 3,31 Mrd. Euro

Im gleichen Zeitraum beliefen sich die Ist-Investitionen für Bundesfernstraßen (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8014) wie folgt:

- ⇒ 2005: 5.193 Mrd. Euro (davon 1,755 Mrd. € LKW-Maut), d. h. Kürzung der bisherigen Haushaltsmittel im Vergleich zum Jahr 2004 = 1,43 Mrd. €
- ⇒ 2006: 5.144 Mrd. Euro (davon 1,297 Mrd. € LKW-Maut), d.h. Kürzung der bisherigen Haushaltsmittel im Vergleich zum Jahr 2004 = 1.025 Mrd. €
- ⇒ 2007: 4.925 Mrd. Euro (davon 1,091 Mrd. € LKW-Maut), d.h. Kürzung der bisherigen Haushaltsmittel im Vergleich zum Jahr 2004 = 1,038 Mrd. €

Summa summarum wurden die bisherigen Haushaltsmittel für Bundesfernstraßen von 2005 bis 2007 um rund 3,4 Mrd. € gekürzt und durch die Einnahmen aus der LKW-Maut, die eigentlich on Top für Investitionen vorgesehen waren, auf das Niveau von 2004 in Höhe von knapp 5 Mrd. Euro gehievt.

Gleichzeitig werden ab 2007 durch Zinskosten für die A-Modellprojekte in erheblichen Maße Mittel aus der LKW-Maut gebunden sein, die dann jährlich den weiterhin unterfinanzierten Fernstraßenhaushalt belasten, analog den vorfinanzierten Projekten in den 90er Jahren (ca. 500 Mio. €).

Die mittelständische Bauwirtschaft hat mit Blick auf die vorgenannten haushalterischen Fakten erhebliche Bedenken, weiteren A-Modell Projekten (Deal flow) unter dem o.g. Status Quo zuzustimmen, weil sie den finanziellen Spielraum für klassische mittelstandsgerechte Vergaben im Bundesfernstraßen zunehmend einschränken. Dies hat negative Konsequenzen auf die Auftragslage der mittelständisch geprägten deutschen Bauwirtschaft und damit auch auf die Beschäftigungssituation in der Bauwirtschaft. Gleichzeitig bleibt es bei der Unterfinanzierung der Bundesfernstraßen. Auch die Ankündigung des BMVBS vom 13. Juni 2008, dass zum Haushalt 2009 100 Prozent der Mautmehreinnahmen als zusätzliche Investitionen in Schiene, Straße und Wasserstraßen gehen, ist zwar zu begrüßen, deckt aber bei weitem nicht den bestehenden Investitionsbedarf. Enormer Investitionsbedarf ist vor allem zur Erhaltung von Bundesstraßen und Bundesfernstraßen festzustellen.

*„Die Erhaltungsdefizite zeigen sich im Zustand und Gebrauchswert der Verkehrsinfrastruktur. So weisen im Bewertungszeitraum 2003 bis 2004 etwa 41,5 % der Bundesstraßen und im Zeitraum 2005 bis 2006 19,6 % der Fahrstreifen auf Autobahnen mit Zustandsnoten zwischen 3,5 und 5,0 erhebliche Mängel auf. Ende 2006 hatten zudem immerhin 15,4 % der Fläche von Brückenbauwerken mit Zustandswerten von 3,0 und schlechter größere Defizite.“*

(Quelle: „Bedeutung der Infrastrukturen im internationalen Standortwettbewerb und ihre Lage in Deutschland“, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Endbericht vom 21. Mai 2008)

**Die BVMB fordert deshalb die Bundesregierung auf, die Investitionsmittel für Bundesfernstraßen auf mindestens 7 Mrd. € p.a. aufzustocken.**

## **2. Modellbezogene Stellungnahme zu den A-Modell-Pilotprojekten, insbesondere zu den Themen Angebotsbearbeitungskosten und Präqualifikation**

Als Fazit des Zwischenberichts und den Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Rein mittelständisch strukturierte Bewerbergemeinschaften haben bisher keine Chance, sich erfolgreich am Wettbewerb um A-Modell-Projekte unter den derzeitigen Rahmenbedingungen zu beteiligen.

Die Anforderungen an die Bieter bei A-Modellprojekten sind deutlich komplexer und umfangreicher als bei klassisch haushaltsfinanzierten Bundesfernstraßenbauprojekten und führen durch die wenig mittelstandsgerechten Wettbewerbsbedingungen dazu, dass mittelständische Bauunternehmen ausschließlich in Kooperation mit in- und ausländischen (Bau-)Konzernen echte Beteiligungschancen haben. Der bisher im klassisch haushaltsfinanzierten Bundesfernstraßenbau insbesondere durch mittelständische Bietergemeinschaften geprägte und im Sinne einer wirtschaftlichen Verwendung der Investitionsmittel gewünschte breite Wettbewerb wird beim A-Modell auf wenige Großkonsortien beschränkt.

Maßgebliche Markteintrittsbarrieren für mittelständische Bieterkonsortien sind:

- ⇒ Geforderte Referenzen im Präqualifikationsverfahren können nicht erfüllt werden (Details s. 2a).
- ⇒ Die Bewertungskriterien, nach denen die Bewerber im Teilnahmewettbewerb ausgewählt werden sind nicht transparent genug oder sogar unbekannt. Die Entscheidungsfindung der Auftraggeber kann kaum nachvollzogen werden, so dass Verbesserungen oder Know-How für zukünftige Teilnahmewettbewerbe von mittelständischen Unternehmen nur schwer gewonnen werden können.

- ⇒ Die Angebotsbearbeitung und das Verhandlungsverfahren im A-Modell erfordern einen erheblichen finanziellen, zeitlichen und personellen Aufwand im Bieterkonsortium und bedarf zusätzlicher teurer externer kaufmännischer und juristischer Beratung.
- Eine angemessene Aufwandsentschädigung bzw. Kostenerstattung für die Angebotserstellung wird nicht gezahlt, so dass eine Beteiligung von mittelständischen Bieterkonsortien – insbesondere wenn sie mehrfach den Wettbewerb nicht erfolgreich bestehen – ausgeschlossen ist (Details s. 2b).
- ⇒ Die beim A-Modell vorgesehene Finanzierungsform der Projektfinanzierung stellt im Wettbewerb für mittelständische Bieterkonsortien eine nahezu unüberwindbare Hürde dar. Die hohen Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung bei einer Projektfinanzierung sind von mittelständischen Bieterkonsortien nicht zu erfüllen. Nach unseren Erkenntnissen bewegen sich die Eigenkapitalerfordernisse bei Projektfinanzierungen für die Bieterkonsortien bei den bisher vergebenen A-Modellprojekten im mittleren bis hohen zweistelligen Euro-millionenbereich. Auch in Bietergemeinschaften mit in- und/oder ausländischen Großkonzernen sind derzeit nur ganz wenige mittelständische Bauunternehmen in der Lage mit Blick auf das einzubringende Eigenkapital Anteile in einer Konzessionsgesellschaft (Projektgesellschaft) zu halten. Unter Berücksichtigung der aktuell zu beobachtenden Konzentrationsprozesse in der deutschen Bauwirtschaft – Übernahme von renommierten großen deutschen mittelständischen Bauunternehmen durch ausländische (Bau-)Konzerne – droht der Wettbewerb um A-Modellprojekte dadurch zusätzlich eingeschränkt zu werden.

#### a) Exkurs: Überarbeitung der Präqualifikationsanforderungen

Enttäuschend ist für die BVMB im Zwischenbericht die wenig kritische Aufarbeitung zu den Erfahrungen aus den Teilnahmewettbewerben, obwohl ersichtlich ist, dass rein mittelständisch strukturierte deutsche Bietergemeinschaften bisher keine Chance auf eine erfolgreiche Beteiligung hatten.

Im Evaluierungsbericht ist auf Seite 42 lediglich zu lesen:

*„Die Teilnahmeanträge der Bewerber zeigten, dass der Grund für das Ausscheiden bzw. den Ausschluss der Bewerber nicht in zu hohen Anforderungen hinsichtlich der strukturierten Projektfinanzierung liegt, sondern eher im technischen Bereich.“*

Diese Feststellung können wir nicht teilen bzw. ist am Detail zu erläutern. Einige nicht abschließende Beispiele führen wir nachfolgend kurz auf:

Tatsache ist, dass die Anforderungen für die Referenzen zur strukturierten Projektfinanzierung zwar geändert wurden, aber gleichwohl nicht aus eigener Kraft von deutschen mit



telständischen Unternehmen so erbracht werden konnten, dass die volle Punktzahl zu erreichen war.

Abgestellt wurde bei der Referenz „Strukturierte Projektfinanzierung“ u.a. auf die „Relevanz in Bezug auf das A-Modell“. Bewerber die eine Finanzierung für Infrastrukturprojekte mit Erlösrisiko strukturiert haben, wurden als besser geeignet angesehen, als Bewerber, die lediglich Projekte mit Verfügbarkeitsrisiken strukturiert haben.

Innerhalb von Projekten mit Erlösrisiko wurde weiterhin unterschieden zwischen Straßenprojekten, sonstigen Verkehrsprojekten und sonstigen Infrastrukturprojekten.

Bewerber, die die Finanzierung eines Straßenprojekts strukturiert haben, wurden als besser geeignet angesehen, als Bewerber, die andere Infrastrukturprojekte strukturiert haben. Aus demselben Grund wurden zwischen den übrigen Bewerbern solche, die Finanzierungen für sonstige Verkehrsinfrastrukturprojekte (z.B. Eisenbahn) strukturiert haben, als besser geeignet angesehen als solche Bewerber, die lediglich die Finanzierung für sonstige Infrastrukturprojekte (z.B. Hochbauprojekte) strukturiert haben.

Eine volle Punktzahl bei der strukturierten Projektfinanzierung konnte deshalb von deutschen mittelständischen Bietergemeinschaften nicht erzielt werden, da auf dem heimischen deutschen Baumarkt Straßenprojekte mit Erlösrisiko bis zum A-Modell nicht ausgeschrieben wurden. Ggf. wären noch die F-Modelle in Frage gekommen, wobei man sich auch bei diesen Projekten darüber streiten könnte, ob es sich um Straßenprojekte oder sonstige Verkehrsprojekte (Ingenieurbauprojekte Tunnel, Brücke) handelt.

Gemäß einer uns in Auszügen bekannten Wertungsmatrix für einen Teilnahmewettbewerb eines A-Modell-Projekts wurde im Hinblick auf das Wertungskriterium „Leistungsanteil“ - zugehörig zum technischen Bereich -, die volle Punktzahl nur für einen Anteil des Referenzgebers an der ARGE oder Projektgesellschaft ab 75% vergeben.

Die Vergabe der vollen Punktzahl ab einer Beteiligungsquote von 75% an eine ARGE benachteiligt systematisch die mittelständische Bauwirtschaft. In mittelständischen Arbeitsgemeinschaften sind die Partner in der Regel gleichgewichtig vertreten. Dass ein Partner 75% der Anteile hält, kommt praktisch nicht vor. Solche Verteilungen kommen nur vor, wenn ein Großunternehmen mit einem kleinen lokalen Unternehmen eine ARGE bildet.

Weiterhin ist zu kritisieren, dass die volle Punktzahl häufig nur für Referenzen bzw. Leistungen vergeben wurde, die bei der zu lösenden Bauaufgabe des konkreten A-Modell-Projekts überhaupt nicht verlangt werden. Beispiele sind der Auftragswert oder die Breite der Brückenbauwerke und die Länge der Straßenbaumaßnahmen. Die volle Punktzahl

wurde an Dimensionierungen festgemacht, die bei dem A-Modell-Projekt nicht verlangt sind und in der deutschen Autobahnpraxis auch tatsächlich nicht relevant werden.

Eine solche Wertungspraxis im Teilnahmewettbewerb für A-Modell-Projekte benachteiligt deutsche mittelständische Bauunternehmen und bevorteilt ausländische und inländische Großunternehmen mit internationaler Bautätigkeit.

Ebenfalls werden die Bewerber durch die Infomemoranden als Grundlage für den Teilnahmewettbewerb über offensichtlich entscheidungserhebliche Kriterien nicht umfassend informiert. Orientieren sich Bewerber an den in den Infomemoranden genannten Größenordnungen können sie die volle Punktzahl nicht erreichen.

Insgesamt haben wir nach den Informationen durch unsere Mitglieder und uns vorliegenden Dokumenten erhebliche Bedenken, ob die Ausgestaltung der Teilnahmeanforderungen für die bisherigen A-Modelle gerechtfertigt und notwendig ist.

Aus vergaberechtlichen Gründen bestehen für die Auftraggeber zumindest keine Zwänge und Vorgaben, dass die hohen und teilweise nicht für die zu lösende Bauaufgabe notwendigen technischen Referenzen Bestandteil des Wettbewerbs sein müssen. Vielmehr liegt die Feststellung der Höhe der Eignungsanforderungen in Form von Referenzen im Ermessen des Auftraggebers, hier dem BMVBS und den ausschreibenden Stellen der Länder.

**Wir fordern das BMVBS und die Länder auf, die Präqualifikationsanforderungen für zukünftige A-Modellprojekte unter Berücksichtigung der Strukturen des deutschen Baumarktes und deutscher mittelständischer Bauunternehmen anzupassen. Ansonsten müssen von der mittelständischen Bauwirtschaft A-Modelle im Bundesfernstraßenbau in Deutschland kategorisch abgelehnt werden.**

**b) Exkurs: Entschädigung bzw. Angebotskostenerstattung für nicht berücksichtigte Bieter bei den A-Modell-Projekten**

Bei den A-Modell-Projekten entstehen den Bietern durch die Verlagerung wesentlicher Planungsleistungen vom Auftraggeber auf die Unternehmen im Rahmen der Angebotsbearbeitung (Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm) und die langwierigen Verhandlungen erhebliche Kosten.

Obwohl im deutschen Vergaberecht zumindest für die Angebotsbearbeitung einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm eine angemessene Entschädigung gemäß § 20 Abs. 2, Nr. 1 Satz 2 VOB/A verbindlich vorgeschrieben ist, wurden bei den

A-Modell-Projekten bisher vollkommen unangemessene Entschädigungsbeiträge festgesetzt. Nach unseren Erkenntnissen belief sich die Entschädigung bisher auf 75.000,- Euro. Auf der Messe Public Infrastructure 2008 in Hannover wurde auf Nachfrage von dem auf der A 8 siegreichen Konsortium autobahnplus mitgeteilt, dass sich die Angebotsbearbeitungskosten und Verfahrenskosten von der Präqualifikation bis zum Financial Close in der Größenordnung zwischen 5 und 10 Millionen Euro bewegt hätten.

Auch wenn damit zu rechnen ist, dass sich die Angebotsbearbeitungskosten bzw. Verfahrenskosten durch eine zunehmende Standardisierung und das Know-how der Bieter sowie der Verwaltung noch senken lassen, so kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten für die Bieter im Millionenbereich bewegen.

Dies führt dazu, dass sich insbesondere mittelständische Bieter – auch in Bietergemeinschaften mit Großkonzernen – aus diesem Geschäftsfeld zurückziehen werden müssen, wenn sie nicht im Wettbewerb in kürzester Zeit erfolgreich sind. Es besteht die Gefahr, dass sich der Wettbewerb – nicht zuletzt auch zu Lasten der Auftraggeber – dadurch einschränkt.

**Entsprechend fordern wir das BMVBS auf, eine Untersuchung durchzuführen, wie eine angemessene Entschädigung bzw. Angebotskostenerstattung für nicht berücksichtigte Bieter bei den A-Modell-Projekten im Sinne des Vergaberechts in der Praxis dargestellt werden kann.**

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Gilka, Dipl.-Betriebswirt  
Mitglied der Geschäftsleitung

Gleichlautendes Schreiben ging an Herrn RDir Stefan Strick, BMVBS