

Abteilung Straßenbau / Straßenverkehr  
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

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

Zwischenbericht der

Abteilung Straßenbau / Straßenverkehr

in Zusammenarbeit mit der VIFG

(Stand: 25. Januar 2008)



## Inhalt

<b>I. Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>II. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>III. Sachstand und Folgerungen</b>	<b>8</b>
<b>1. Bereich Organisation</b>	<b>9</b>
a. Zusammenwirken Bund und Land im Vorfeld der Ausschreibung	9
b. Projektorganisation bei Bund und Ländern im Vergabeverfahren	11
c. Wahl des Vergabeverfahrens und Angebotswertung	14
d. Zeitdauer der Vergabeverfahren	18
<b>2. Bereich Modell</b>	<b>20</b>
a. Innovationspotenzial und Funktionalität der Ausschreibung	20
b. Vergütungsmechanismus	23
c. Risikoallokation und Konzessionsvertragsentwicklung	28
d. Wirkung auf den öffentlichen Haushalt	30
e. Wirkung auf den staatlichen Betriebsdienst	32
f. Standardisierung	35
<b>3. Bereich Strategie</b>	<b>38</b>
a. Projektentwicklung	38
b. Beteiligung des Mittelstands und weitere Marktteilnehmer	40
c. Anwendungsbereich	43
<b>IV. Nächste Arbeitsschritte und Perspektiven</b>	<b>44</b>
<b>1. Projektbezogene kurzfristige Arbeitsschritte</b>	<b>44</b>
<b>2. Perspektiven für weitere Betreibermodelle</b>	<b>46</b>

## **I. Zusammenfassung**

Einzelprojekte für das A-Modell wurden im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans (vom 2. Juli 2003) beschlossen. Nach dem Start der Lkw-Maut am 1. Januar 2005 hat der seinerzeitige Bundesminister Dr. Stolpe im Februar 2005 die Entscheidung zur Durchführung von Pilotvorhaben des A-Modells getroffen. Die Auswertung der bisher gestarteten vier A-Modell-Pilotprojekte erfolgt vergabebegleitend, die Vorlage eines Schlussberichts ist nach Beendigung aller Vergabeverfahren vorgesehen. Ziel dieses Berichts ist, die praktischen Erfahrungen der bisherigen Ausschreibungen zu analysieren und daraus konzeptionelle Vorschläge für die Weiterentwicklung geeigneter Betreibermodellstrukturen im Bundesfernstraßenbau abzuleiten.

Die bisherigen Projekterfahrungen des Bundes, der VIFG, der an den Pilotprojekten beteiligten Auftragsverwaltungen der Länder sowie der Privatwirtschaft lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

1. Die durchgeführten Untersuchungen gehen aus bundeshaushalterischer Sicht von einer Wirtschaftlichkeit der Projekte zum Zeitpunkt der Vergabe aus. Daher sollte diese Betreibermodellform weiter verfolgt werden.
2. Bei einer Entscheidung über weitere Projekte gilt es, wegen der langfristigen Mittelbindung die Wirkungen auf den Bundesfernstraßenhaushalt zu berücksichtigen.
3. Die mit Public-Private-Partnership (PPP) verbundenen Ziele der Bundesregierung wie Förderung von Innovationen, Generierung von Effizienzvorteilen und schnellere Umsetzung von Großvorhaben konnten bei den Pilotprojekten bereits in Teilen erreicht werden. Eine Stärkung dieser Effekte ist z.B. durch eine noch stärker funktional ausgerichtete Ausschreibung zu erwarten, wobei die durch Bearbeitungsdauer und Vergleichbarkeit der Angebote gesteckten Grenzen zu beachten sind.
4. Ein bis zum Ende der Verhandlungsverfahren aufrecht erhaltener Wettbewerb hat wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der PPP-Beschaffungsvariante.
5. Neben Ausbauprojekten, auf denen aus verkehrlichen Gründen auch bei weiteren Betreibermodellen der Schwerpunkt liegen sollte, sind auch Erhaltungsprojekte –

grundsätzlich inklusive des Betriebsdienstes - in die Projektauswahl einzubeziehen.

6. Neben der erforderlichen Vereinfachung des bestehenden Vergütungsmechanismus unter dem Aspekt einer höheren Transparenz ist auch dessen Modifikation mit dem Ziel einer optimierten Risikoverteilung zu überprüfen (z.B. verstärkte Elemente der Schattenmaut oder des Verfügbarkeitsentgeltes). Hierfür sollten die Instrumentarien zur monetären Bewertung von wesentlichen Einzelrisiken weiterentwickelt werden.
7. Die bilanziellen und steuerlichen Konsequenzen der nationalen Gesetzgebung sowie der individuellen Projektausgestaltung sollen im Rahmen des BMVBS-Gesprächskreises unter Leitung der VIFG erörtert werden.
8. Neben der bislang genutzten Projektfinanzierung sollten auch andere Finanzierungsvarianten (z.B. Forfaitierung) auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht werden. Dabei sollten Anforderungen an die Bieter mit dem Ziel einer weiteren Beteiligung des Mittelstandes modifiziert werden.
9. Besonderer Wert ist auf die Projektauswahl zu legen. Im PPP-Eignungstest und in der Vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte für jedes Projekt die jeweils vorteilhafteste Finanzierungsstruktur entwickelt werden. In den Bereichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Vergabeverfahren sollten die begonnenen Standardisierungsschritte fortgesetzt werden.
10. Im Rahmen der haushalterischen Behandlung der A-Modelle sollten zunächst weiterhin Anreize für die Straßenbauverwaltungen zur Umsetzung von PPP-Projekten erwogen werden.
11. Die in den Pilotprojekten erprobte Projektorganisation sollte weiterentwickelt werden. Es sollte wieder eine stärkere Trennung von grundsätzlichen, strategischen Aufgaben (Bund) und operativen Verwaltungsaufgaben (Auftragsverwaltung) vorgenommen werden, wobei die Beteiligung des Bundes bei PPP-Projekten im Rahmen seiner Fach- und Rechtsaufsicht künftig durch Erlasse und z. B. im Rahmen eines Lenkungsteams erfolgen sollte.
12. Die rund 2jährige Dauer der ersten Vergabeverfahren ist mit ausländischen, entsprechend komplexen Vorhaben vergleichbar, wobei eine weitere Verkürzung der

Verfahrensdauer anzustreben ist. Dies wird jedoch nur in begrenztem Umfang möglich sein.

13. Die Pilotprojekte sind über den gesamten Konzessionszeitraum einem laufenden Vertragsmanagement und Projektcontrolling zu unterziehen; auch künftige Projekte sollten evaluiert werden.

## **II. Einleitung**

Das A-Modell ist ein Beitrag des Straßenbausektors zur PPP-Initiative der Bundesregierung, die A-Modelle wurden im Bundesverkehrswegeplan (Beschluss 2. Juli 2003) ausgewiesen. Die Bundesregierung strebt eine PPP-Quote von bis zu 15% der staatlichen Investitionen an. Zu den mit der Umsetzung der A-Modelle verknüpften Zielen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zählen die Förderung von Innovationen, die Generierung von Effizienzvorteilen - d.h. letztlich die langfristig kostengünstigere Realisierung von Straßenbaumaßnahmen - sowie die Verwaltungsvereinfachung und eine schnellere, frühere Umsetzung von Großvorhaben.

Die grundlegende Struktur des A-Modells basiert darauf, dass ein privater Konzessionsnehmer eine bestehende, bislang vierstreifige Bundesautobahn auf sechs Fahrstreifen ausbaut, den gesamten Streckenabschnitt für einen Zeitraum von 30 Jahren (inkl. Bauzeit) erhält und betreibt sowie die Maßnahme finanziert. Die Refinanzierung erfolgt einerseits über die Weiterleitung der auf dem entsprechenden Autobahnabschnitt eingenommenen Lkw-Maut oder Teilen hiervon und andererseits – soweit erforderlich - über eine dem Wettbewerb unterliegende Anschubfinanzierung.

Vom BMVBS wurden unmittelbar nach dem Start des Lkw-Maut-Systems fünf Pilotprojekte ausgewählt:

- Die BAB A 8 in Bayern wird zwischen dem Autobahnkreuz Augsburg-West und dem Autobahndreieck München-Eschenried unter Aufrechterhaltung des Verkehrs auf 37 km Länge 6-streifig ausgebaut und zusammen mit der Eschenrieder Spange auf insgesamt 52 km Länge während der Konzessionsdauer erhalten und betrieben. Konzessionsbeginn war am 01.05.2007.

- Der Konzessionsnehmer soll insgesamt 44,4 km der BAB A 4 von der Landesgrenze HE/TH bis zur Anschlussstelle Gotha 30 Jahre betreiben, erhalten und finanzieren. Davon ist eine 24,5 km lange Teilstrecke zwischen AS Herleshausen und AS Waltershausen neu zu bauen (sog. Umfahrung Hörselberge). Die Bestandsstrecke soll anschließend vom Konzessionsnehmer zwischen Eisenach-West und Wutha auf zwei Fahrstreifen zurückgebaut und dieser Streckenabschnitt zu einer Straße nach Landesrecht abgestuft werden; zwischen Wutha und Sättelstädt soll die jetzige BAB vom Konzessionsnehmer vollständig zurückgebaut werden. Konzessionsbeginn ist der 15.10.2007.
- Die BAB A 1 in Niedersachsen wird zwischen dem AD Buchholz und dem AK Bremen auf insgesamt 71,8 km Länge unter Verkehr 6-streifig ausgebaut. Die Betriebs- und Erhaltungsstrecke ist 6 km kürzer, geplanter Konzessionsbeginn ist im Frühjahr 2008.
- Die BAB A 5 in Baden-Württemberg wird zwischen der AS Offenburg und Malsch auf einer Streckenlänge von 59,8 km betrieben und erhalten, der sechs-streifige Ausbau erfolgt auf einem 41,5 km langen Teilstück. Die Angebotslegungsfrist endete am 12. September 2007, geplanter Konzessionsbeginn ist hier der 1. Januar 2009.
- Darüber hinaus ist ein Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen ausgewählt worden. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung erfolgte noch kein Vergabestart.

Die Projektauswertung erfolgt vergabebegleitend. Ziel ist, eine Analyse der bisherigen praktischen Erfahrungen mit der Ausschreibung der A-Modelle zu erarbeiten. Auf dieser Basis sollen auch konzeptionelle Vorschläge für die Weiterentwicklung von Strukturen für geeignete Betreibermodelle abgeleitet werden.

Die mit dieser ersten Berichtsphase vorgelegte Auswertung ist vom BMVBS, Abteilung S, und der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH erarbeitet worden. Die in der AG A-Modelle vertretenen Fachreferate des BMVBS, die an den Pilotprojekten beteiligten Auftragsverwaltungen der Länder und die Privatwirtschaft (Banken, Investoren und Bauindustrie) wurden durch Stellungnahmen eingebunden.

Im Folgenden werden die bisherigen wesentlichen Erfahrungen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen der Pilotprojekte des A-Modells dargestellt:

- Es wird die organisatorische Umsetzung der Projekte behandelt.
- Zudem werden die Modell bestimmenden Elemente des „A-Modells“ betrachtet.
- Letztlich werden die mit der Durchführung von Betreibermodellen verbundenen übergeordneten Aspekte untersucht. Hier geht es basierend auf den Erfahrungen des A-Modells grundsätzlich darum, wie PPP-Projekte künftig im Bundesfernstraßenbereich vorbereitet und umgesetzt werden sollten.

Der Bericht schließt mit einem Ausblick auf kurzfristig umzusetzende Arbeitsschritte und mittel- bis langfristige Perspektiven von PPP im Bundesfernstraßenbau.

### **III. Sachstand und Folgerungen**

Im Folgenden werden die Themenbereiche Organisation, Modell und Strategie in weiterer Untergliederung in einheitlicher Struktur abgehandelt:

- Zunächst wird als Sachstand dargestellt, wie die jeweiligen Themen im Verlauf der Realisierung der ersten Pilotprojekte behandelt wurden.
- In einer Bewertung werden im zweiten Schritt die Vor- und Nachteile der gewählten Lösung analysiert, wobei die Ergebnisse der eingegangenen Stellungnahmen berücksichtigt werden.
- Als Folgerungen werden schließlich Maßnahmen dargestellt, mit denen im Hinblick auf zukünftige Projekte Optimierungen oder Weiterentwicklungen erreichbar scheinen.



## **1. Bereich Organisation**

### **a. Zusammenwirken Bund und Land im Vorfeld der Ausschreibung**

#### **Sachstand:**

Das BMVBS hat als Initiator der A-Modelle die Länder sowohl in strategischer als auch in operativer Hinsicht in den Projektentwicklungsprozess einbezogen: Nach Erstellung einer ersten sog. 12er-Projektliste durch das BMVBS Ende des Jahres 2001 - beschlossen von der Bundesregierung mit dem Bundesverkehrswegeplan 2003 - wurden Gespräche mit den Länderverwaltungen geführt, in denen das A-Modell und die damit verbundenen Erwartungen des BMVBS näher vorgestellt und zum Teil auch bereits Einzelheiten von Projekten erörtert wurden (z.B. Streckenlänge). In den Jahren 2001/2002 wurde im Rahmen einer vom BMVBS geleiteten Lenkungsgruppe und unter Einbindung des BMF, der Auftragsverwaltungen und der Privatwirtschaft (sog. Beratergremium) ein Musterkonzessionsvertrag (MKV) für das A-Modell erarbeitet. Im Jahr 2003 wurden die Auftragsverwaltungen über die Einschaltung externer Berater für Vorbereitung und Durchführung der konkreten Vergaben durch das BMVBS unterrichtet und mit ihnen eine Übernahme von Teilen dieser Kosten erörtert. Gemeinsam mit den Auftragsverwaltungen und der Privatwirtschaft haben das BMVBS und die Fachberater in 2004 den Leitfaden für das strukturierte Verhandlungsverfahren ausgearbeitet.

Als organisatorische und finanztechnische Besonderheiten bei der Durchführung der Pilotprojekte, die einer eingehenden Erörterung mit den Verwaltungen vor Projektstart bedurften, sind zum einen die kontinuierliche, gemeinsame Durchführung der Verfahren während der Pilotvorhaben zu nennen („Auftragsverwaltung erfolgt an einem Tisch“), zum anderen die haushalterische Behandlung zwischen Bund und Land, d.h. die an den Konzessionsnehmer weiterzuleitende Maut als Sonderfinanzierung (sog. Vorwegabzug). Jedoch wurden vor dem Start der Vergabeverfahren nicht alle Kostenzuordnungsfragen im Detail geklärt, dies geschieht projektbegleitend; gleiches gilt hinsichtlich einer Geschäftsordnung für die gemeinsame Durchführung der Vergabeverfahren.

**Bewertung:**

Zum Teil war von Seiten der Auftragsverwaltung die fehlende konkrete Abstimmung der Kostenaufteilung zwischen dem BMVBS und der Auftragsverwaltung bemängelt. Dies bezog sich vor allem auf die Beteiligung des Landes an den Beraterkosten, aber auch auf die Kostenaufteilung, wonach die Mautweiterleitung im Vorwegabzug, hingegen die Anschubfinanzierung und Kompensationszahlungen aus den nach „Bedarfsplanquote“ verteilten Bundesmitteln gebucht werden. Auch die Klärung der Abgrenzung von Zweckausgaben (Kostentragung Bund) und Verwaltungskosten (Kostentragung Land) wurde kritisch hinterfragt. Da es sich bei der Abstimmung von Kostentragungspflichten um wesentliche Schritte der Projektvorbereitung handelt, sollte künftig auf eine klare, transparente und vorab entschiedene detaillierte Kostentragung hingewirkt werden. Auch im Rahmen weiterer Betreibermodelle kann nicht von gesetzlichen Kostentragungspflichten des Bundes und der Länder abgewichen werden, d.h. Verwaltungskosten haben die Länder, Zweckausgaben der Bund zu tragen.

Zudem wurde von manchen Auftragsverwaltungen bemängelt, dass die Vergabeverfahren in der besonderen Organisationsform „Auftragsverwaltung an einem Tisch“ erfolgen und nicht wie konventionelle Vergabeverfahren durchgeführt werden und dass die Auftragsverwaltungen auf die Berater des BMVBS zugreifen müssten. Ferner wurde die Entscheidungsbefugnis im Wertungs- und Plausibilitätsteam zum Teil als nicht eindeutig genug kritisiert (vgl. hierzu auch Kap. III.1.b.).

Die einheitliche Beratung des - in allen Verfahren und Verfahrensschritten kontinuierlich beteiligten öffentlichen Auftraggebers BMVBS - sowie der Auftragsverwaltungen durch ein konstantes, externes Expertenteam war in Anbetracht der Tatsache, dass auch auf der privaten Seite gleichbleibende Projektteams agieren, sinnvoll und notwendig. Dies gilt auch über die Pilotprojekte hinaus. Zudem steht außer Frage, dass die erforderlichen Kenntnisse im Bereich der privaten Finanzierung und der PPP-spezifischen Vertragsgestaltung in den Auftragsverwaltungen i.d.R. (noch) nicht vorhanden und somit externe Berater zwingend einzubinden sind. Werden Projekte gemeinsam durchgeführt, sind im Sinne von Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung klare Spielregeln für das Zusammenwirken von Bund und Land im Rahmen einer Geschäftsordnung unerlässlich.

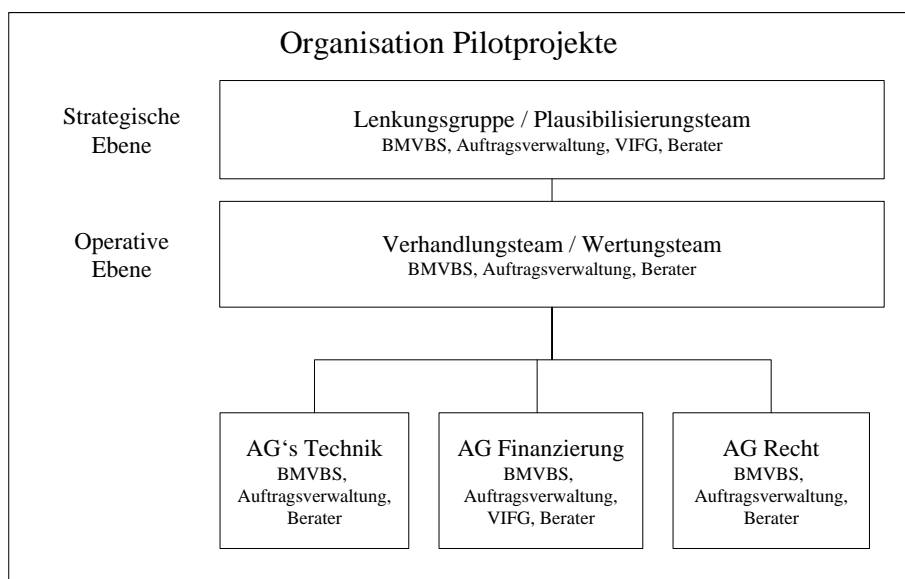
## Folgerungen:

- Vor Projektstart sind die haushalterische Behandlung und eine Geschäftsordnung mit der Auftragsverwaltung zu vereinbaren. Dies umfasst auch die – schriftliche – detaillierte Abgrenzung von Kostentragungspflichten.
- Die Vergabeverfahren sollten auch künftig unter kontinuierlicher, jedoch weit weniger intensiver Einbindung des BMVBS nach klaren Beteiligungs- und Entscheidungsstrukturen erfolgen (siehe hierzu auch Kapitel 1b). Dabei ist zu beachten, dass der öffentliche Auftraggeber vor allem in den Verhandlungen mit international aufgestellten, bundesweit gleichförmig organisierten Bietern operiert.

## b. Projektorganisation bei Bund und Ländern im Vergabeverfahren

### Sachstand:

Die Organisationsstruktur, in der die Pilotprojekte umgesetzt werden, sollte einheitlich sein. Dazu wurde eine Aufbau- und Ablauforganisation aufgesetzt, die aus Arbeitsgruppen zur Ausschreibungsvorbereitung, zur Wertung der Angebote und zur Verhandlungsführung besteht sowie aus einer Lenkungsgruppe und einem Plausibilisierungsteam. In der Lenkungsgruppe werden übergreifende Themen behandelt, z.B. Festlegung der Verhandlungsziele und der Verhandlungsstrategie, im Plausibilisierungsteam erfolgt das „Monitoring“ der Vergabeentscheidungen (siehe Grafik).



Ausnahmsweise übernahm das BMVBS bei den Pilotvorhaben gemeinsam mit den Auftragsverwaltungen „operative“ Aufgaben (siehe Grafik). Zur BMVBS-internen Koordinierung der Pilotprojekte ist eine Arbeitsgruppe A-Modell eingesetzt worden.

Die spiegelbildliche Anordnung der vom BMVBS beauftragten externen Fachberater zu den jeweils fachlich zuständigen Referaten des BMVBS/der Auftragsverwaltungen gewährleistet einen möglichst reibungslosen Verlauf der Arbeiten.

Die Auftragsverwaltungen der Länder und die DEGES waren ebenfalls projektorientiert organisiert: Einige Länder haben die Projektaufgaben in einem Projektteam gebündelt, welches komplett für diese Arbeiten eingesetzt ist. Andere Länder haben diese Aufgaben innerhalb der bestehenden Dezernats-/Referatsstruktur bearbeitet, wobei Mitarbeiter nur mit einem Teil ihrer Arbeitszeit für das Projekt tätig wurden.

Die VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH hat Wertungs- und Koordinierungsaufgaben im Bereich Finanzierung übernommen und ist im Plausibilisierungsteam und in der Lenkungsgruppe vertreten.

### **Bewertung:**

Vor allem durch die kontinuierliche Begleitung der Vergabeverfahren durch das BMVBS und die Fachberater konnte das Ziel einer möglichst einheitlichen Vertragsgestaltung in der Pilotphase erreicht sowie den hohen fachlichen Anforderungen der Pilotprojekte entsprochen werden.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) wurde durch den Bund im Zuge der ersten beiden Vergabeverfahren durchgeführt, so dass für die nachfolgenden PPP-Pilotvorhaben die organisatorischen Abläufe der Durchführung der WU weiterentwickelt werden können.

Die Projektarbeiten waren zu Beginn mit Anlaufschwierigkeiten behaftet, die im Wesentlichen der Tatsache geschuldet waren, dass bei vielen Mitgliedern auf Bundes- und Landesebene noch keine PPP-Erfahrung vorhanden und zunächst eine Sensibilität für die spezifischen Fragestellungen zu schaffen war. Darüber hinaus führten die ungewohnten Projektstrukturen und fachlichen Anforderungen zu zum Teil langwierigen Abstimmungsprozessen. Im Projektverlauf ist aber ein deutlicher Effizienzzuwachs entstanden:

- Grundsatzfragen waren nach dem ersten Projekt geklärt, die Struktur der Vergabeunterlagen und des Konzessionsvertrags sowie die Angebotsauswertungsabläufe blieben weitgehend einheitlich.
- Da bundesseitig eine gleichbleibende Organisation und im Wesentlichen personell kontinuierliche Projektteams eingesetzt wurden, konnten Erfahrungen von einem Projekt in das nächste übertragen und die Projektteams der Länder entsprechend zügig mit den Erfahrungen vertraut gemacht werden.

Nach Beendigung der Pilotphase sollten nach dem überwiegenden Teil der Stellungnahmen aus Bund und Land die „bewährten Regeln der Auftragsverwaltung“ wieder gelten. Insbesondere die Trennung zwischen grundsätzlichen und Verwaltungsaufgaben hat strukturiert zu erfolgen. Eine Projektorganisation für künftige Projekte muss zum einen berücksichtigen, dass sich die Bundesseite gemäß der für die Auftragsverwaltung geltenden Regeln aus den Wertungs- und Vorbereitungsaufgaben zurückziehen wird. Zum anderen hat sie - vor dem Hintergrund der Finanzierungsverantwortung des Bundes und aus Gründen der Einheitlichkeit der Projekte - zu gewährleisten, dass die Bundesseite kontinuierlich in geeigneter Form beteiligt wird und entsprechende Vorgaben macht. Dadurch wird auch ein Erfahrungsaustausch gewährleistet, der von Seiten der Auftragsverwaltung als durchaus „wertvoll und hilfreich“ bezeichnet wurde. Zu diesem Erfahrungsaustausch gehört auch die Erkenntnis, dass die Projektbearbeitung in den Ländern in einer speziellen Projektgruppe effizienter erscheint als die Bearbeitung in bestehenden Dezernats-/Referatsstrukturen.

Teilweise sind von den Ländern auch die langwierigen Abstimmungsprozesse in der Projektorganisation bemängelt worden. Dabei ist jedoch auch die eigene Organisation in der Auftragsverwaltung ebenso zu berücksichtigen wie der Umstand, dass die ersten Projekte eine Vorreiterfunktion einnahmen und die Abstimmungsprozesse sich hierdurch aufwändiger gestalteten.

### **Folgerungen:**

Auch künftig sollte die Organisation der PPP-Projektverfahren einheitlich gestaltet werden. Um für weitere PPP-Vorhaben im Bundesfernstraßenbau eine möglichst einheitliche Gestaltungs- und Anwendungspraxis von PPP-Verträgen zu erreichen

und die Organisationsstrukturen entsprechend weiterzuentwickeln, erscheinen nachfolgende Maßnahmen geboten:

- Wahrnehmung der zentralen Rolle durch das BMVBS im Rahmen der Projektentwicklung und -durchführung (Konzessionsvertrag, Risikoverteilung, Finanzierung) sowie bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Eignungstest, Vorläufige WU, Abschließende WU, Nachgelagerte WU) auch im Hinblick auf eine notwendige Abstimmung mit dem BMF.
- Sicherung der Einhaltung fachlicher Vorgaben des BMVBS durch bundeseinheitliche Verwaltungsvorgaben.
- Sicherstellung des Wissensaustauschs zwischen BMVBS und den jeweiligen Ländern (z.B. PPP-Dienstbesprechungen), um Transaktionskosten zu senken.
- Aufbau von PPP Berichts- und Entscheidungsstrukturen im Rahmen der Auftragsverwaltung nach Art. 90 GG, um den Beschaffungsprozess PPP zu standardisieren. Auszurichten ist dies an den Organisationformen der privaten Akteure, die bei Vorhaben mit Finanzierungsfunktion zentral gesteuert werden. Hierzu zählt weiterhin eine personelle Verstärkung der operativen und strategischen Einheiten auf der öffentlichen Seite.
- Durchführung des Vertragsmanagements, d.h. die Überprüfung der Einhaltung vertraglicher Rechte und Pflichten, ist eine Aufgabe der Auftragsverwaltung, das Projektcontrolling, d.h. das Nachhalten der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen im Verlauf, die Entwicklung von Effizienzvorteilen etc. eine des Bundes.
- Durchführung der kontinuierlichen Projektevaluierung sowie der Auswertung internationaler Erfahrungen.

### **c. Wahl des Vergabeverfahrens und Angebotswertung**

#### **Sachstand:**

Für die Vergabe der 30jährigen Konzessionen nach dem A-Modell wurde ein sog. strukturiertes Verhandlungsverfahren entwickelt und angewandt. Gespräche bzw. Verhandlungen mit den Bietern erschienen in Anbetracht der langen Vertragslaufzeit

und der wirtschaftlichen Bedeutung der Projekte sowie vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Nichtoffenen Verfahren bei der Ausschreibung des F-Modells Strelasundquerung sinnvoll und notwendig. Das Verhandlungsverfahren ist in die vier Phasen unterteilt, 1. Teilnahmewettbewerb, 2. Angebotsphase, 3. Verhandlungsphase und 4. BAFO-/Vertragsabschlussphase (BAFO = Best and Final Offer). Diese gemeinsam mit der Privatwirtschaft befürwortete Vorgehensweise (siehe Kapitel 1a Sachstand) bietet den Vorteil, dass zum einen ein hoher Wettbewerbsdruck durch das Auffordern von vier Bietern in Phase 2 und zwei Bietern in Phase 3 entsteht. Zum anderen erlaubt es über die Beantwortung der Bieterfragen hinaus das Verhandeln von Vertragsbestimmungen, so dass nicht nur vor Konzessionsbeginn ein gemeinsames Verständnis des späteren, 30 Jahre umfassenden Konzessionsvertrags geschaffen wird, sondern dass darüber hinaus etwaige kritische oder wenig praxisgerechte Bestimmungen vor dem Hintergrund der drei Vertragsverhandlungsrunden vom Auftraggeber modifiziert werden können. Das BAFO musste im Namen der Bietergemeinschaft und der zu diesem Zeitpunkt bereits gegründeten Projektgesellschaft abgegeben werden. Der Abschluss der Finanzierungsverträge (sog. Financial Close) sollte ursprünglich zeitgleich mit Zuschlagserteilung erfolgen, damit auf ein Angebot zugeschlagen wird, dessen Finanzierung gesichert ist. Diese Regelung wurde angepasst, da seitens der Privatwirtschaft ein höherer Zeitbedarf für den Financial Close geltend gemacht wurde.

Nachdem im ersten Verfahren für alle Wertungsbereiche umfangreiche Nachweise im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs gefordert worden waren, wurde dies in den Folgeverfahren kontinuierlich reduziert, da zum Teil der Eindruck entstanden war, dass den Bewerbern auch möglicherweise überflüssige Dokumente abverlangt würden.

Einige Bieter übten ihr Rügerecht aus, mit der Folge, dass sie bis zum Ende des Vergabeverfahrens ein Nachprüfungsverfahren anstrengen können.

### **Bewertung:**

Die vierphasige, abgeschichtete Struktur des Vergabeverfahrens hat sich bei den Pilotprojekten bewährt. Insbesondere die Verhandlungsrunden konnten zur Optimierung des Konzessionsvertrages und damit der Geschäftsgrundlage für eine langfristige öffentlich-private Zusammenarbeit genutzt werden. Zwar gestaltete sich die Verhandlung mit zwei Bietern als durchaus zeit- und arbeitsaufwändig, jedoch konnte nur

durch diese Vorgehensweise bis zur Aufforderung zum BAFO der Wettbewerbsdruck gehalten werden, was auch die zum BAFO deutlich verbesserten Angebote belegen. Wenngleich im Einzelfall die Verhandlungen sicher noch gestrafft werden könnten, so ist dadurch keine wesentliche Verfahrensbeschleunigung zu erwarten, da die Verhandlungsphase bisher durchschnittlich 3,5 Monate betrug, d.h. in Bezug auf die Gesamtverfahrensdauer eher wenig Zeit in Anspruch nahm.

Kritisiert wurde zum Teil auch die Gewichtung zwischen Technik (40%) und Finanzierung (60%) in der Angebots- und BAFO-Phase sowie die Parallelität dieser Wertungsteilbereiche, was dazu führte, dass technisch optimierten Angeboten nicht zwingend der Vorzug gegeben werden musste. Da der Finanzierung bei derartigen Projekten jedoch eine sehr hohe Bedeutung beizumessen ist, wird wohl auch künftig dieser Bereich bei der Auswahl der Bieter von besonderem Gewicht sein müssen.

Die Wertungsmatrix ist zudem - wie auch angemerkt - bei weiteren Verfahren zu überdenken: Zum einen ist zu prüfen, welche (vor allem technischen) Bereiche einzeln und mit welcher Gewichtung zu werten sind und welche Referenzen der Auftraggeber zum Nachweis der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit in diesen Bereichen tatsächlich benötigt. Zum anderen sollte auch die finanzielle Wertung überprüft werden, da einerseits das maßgebliche Wertungskriterium „Höhe der Anschubfinanzierung“ möglicherweise zu Fehlanreizen führt (da Mittel der Anschubfinanzierung nach „Quote“ zugeteilt) und andererseits z.B. die Solidität der Finanzierung nicht nur im 1. Angebot wesentlich sein sollte, sondern dies auch für das BAFO zu gelten hat. Angeregt wurde beispielsweise auch eine Mindestbarwertvergabe (vgl. Kapitel III 2.b). Forderungen nach einer Verknüpfung der beiden Wertungsteilbereiche Finanzierung und Technik kann nur entsprochen werden, sofern sich dies im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als vorteilhaft erweisen sollte.

Sofern eine zunehmende Standardisierung eintritt, ist mittel- bis langfristig auch ein Nichtoffenes Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb - wie zum Teil empfohlen - zur Verfahrensbeschleunigung in Erwägung zu ziehen. Jedoch erscheint dies in der derzeitigen A-Modell-Phase, in der es keinen Mustervertrag gibt, der sich bei allen A-Modell-Projekten als uneingeschränkt anwendbar erwiesen hat (sofern dies überhaupt wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung der Projekte möglich ist) verfrüht. Es wird im Einzelfall ebenso zu prüfen sein, ob statt des Verhandlungsverfahrens künftig der wettbewerbliche Dialog anzuwenden ist.



Eine Parallelausschreibung, wie empfohlen, ist aus technischen Gründen nicht umsetzbar, da sich die konventionelle Ausschreibung nur auf Teilbestandteile der im Rahmen von PPP geforderten Gesamtleistung erstreckt. Es ist zudem bundeseinheitlicher Standard, dass die Ergebnisse einer PPP-Ausschreibung immer mit den ermittelbaren Kosten für eine gleichartige konventionelle Beschaffung verglichen werden.

Wie in den Stellungnahmen ebenfalls angemerkt wurde, wird je nach Ausgestaltung des Betreibermodellprojektes auch ein Bauvertrag statt einer Baukonzession in Betracht kommen können, wobei auch in diesem Fall – je nach Marktreife und Standardisierungsgrad - ein Verhandlungsverfahren bzw. wettbewerblicher Dialog oder ein Nichtoffenes Verfahren mit Teilnahmewettbewerb zu wählen sein wird. Gleich welches Vergabeverfahren im Einzelnen zum Tragen kommen wird, ein Vergabenachprüfungsverfahren kann bei einer rechtzeitigen Rüge nicht ausgeschlossen werden.

Ein Verband regte an, Zeitpläne transparenter und verlässlicher zu gestalten und Projektverzögerungen frühzeitig zu kommunizieren. Dieser Anregung sollte - auch vor dem Hintergrund des PPP-Gedankens - gefolgt werden. Es ist auch zu erwägen, ergänzend zu der anonymen Bieterfragenbeantwortung künftig in der Angebotsphase Bietergespräche zu führen, um die Kommunikation in dieser Vergabephase zu verbessern und noch größere Klarheit für die Bieter mit Blick auf die Angebotserstellung zu schaffen.

### **Folgerungen:**

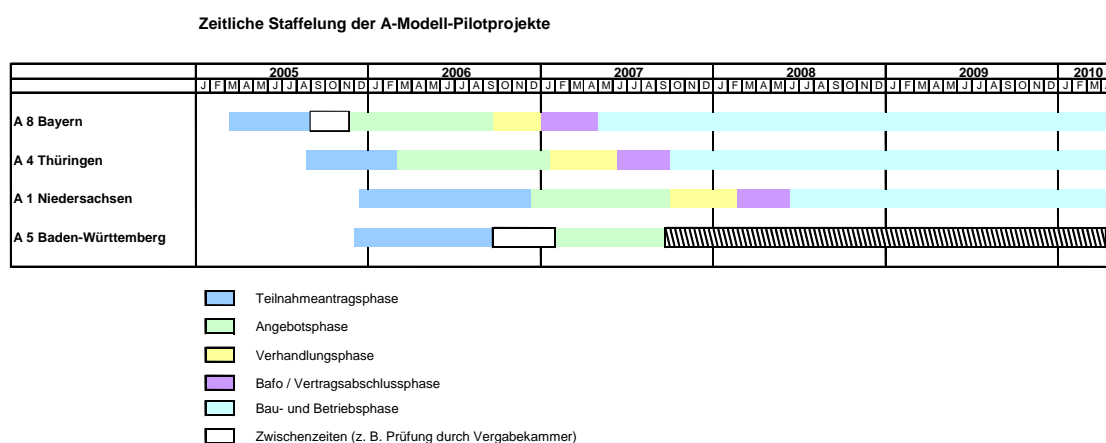
- Für die A-Modell-Pilotprojekte war die Durchführung des strukturierten Verhandlungsverfahrens zweckmäßig und sinnvoll. Für die nächsten Projekte sollte daran festgehalten werden. Mittel- bis langfristig kann - sofern ein hoher Standardisierungsgrad erreicht ist - auch das Nichtoffene Verfahren zum Tragen kommen. Die Durchführung eines Teilnahmewettbewerbs sollte stets beibehalten werden.
- Je nach individueller Projektausgestaltung ist auch die Einstufung als Bauvertrag denkbar, die Ausgestaltung als Baukonzession ist nicht zwingend.
- Die Wertungsmatrix ist zu überprüfen, insbesondere die gewählten Wertungskriterien, die Gewichtung derselben, Art und Umfang der geforderten Nachweise sowie die bisher unterbliebene Verknüpfung der Bereiche Technik und Finanzierung.

- Die Kommunikation mit den Bietern ist weiter zu verbessern, z.B. durch frühzeitigere Mitteilung von Projektverzögerungen. Ergänzend zu den Bieterfragerunden ist auch ein Bietergespräch in der Angebotsphase zu erwägen.

#### d. Zeitdauer der Vergabeverfahren

##### Sachstand:

Die Verfahrensdauer bei den ersten beiden Pilotprojekten betrug jeweils rund 26 Monate:



##### Bewertung:

Vergleicht man die Projekte des A-Modells mit entsprechenden ausländischen Projekten, so ergeben sich ähnliche, teilweise sogar längere Verfahrenslaufzeiten<sup>1</sup>:

- Projekt „M 77“ (Schottland): 27 Monate
- Projekt „A 92“ (Schottland): 36 Monate
- Acht Projekte der Tranche 1 und 1A (Großbritannien): durchschnittlich 17 Monate<sup>2</sup> (ohne Financial Close)

<sup>1</sup> Für die Berechnung wurde jeweils auf die Daten des Online-Informationssdienstes Infra-News zurückgegriffen.

<sup>2</sup> Auf der Internetseite der Highways Agency wird eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 14 Monaten angegeben (<http://www.highways.gov.uk/roads/2743.aspx>). Diese Dauer beinhaltet jedoch nicht das Präqualifikationsverfahren, das in Großbritannien im Schnitt 3 Monate dauert (<http://www.highways.gov.uk/roads/2985.aspx>).

- Projekt „Ostregion“ (Österreich): 27 Monate
- Projekt Schulen Offenbach (Komplexes Hochbauprojekt): ca. 20 Monate

Ein Verband hat den Vorschlag unterbreitet, die Verfahrensdauer an den Stellen zu verkürzen, an denen zentrale Vorbereitungs- und Auswertungstätigkeiten der ausschreibenden Stelle vorzunehmen sind. Da jedoch der Konzessionsgeber ebenso wie die Bieter in einem komplexen Verfahren eine bestimmte Zeit benötigt, um seine Aufgaben sachgerecht durchführen zu können, wäre eine solche Verkürzung der Termine lediglich bei einer deutlichen Personalaufstockung seitens der ausschreibenden Stellen möglich.

Auch die Zeiträume zur Bearbeitung der Präqualifikationsunterlagen, der ersten Angebote sowie der letztverbindlichen Angebote (BAFO) lassen sich nicht verkürzen, ohne einen unangemessenen Druck auf die Bieterseite auszuüben.

Die Privatwirtschaft plädiert dafür, die Frist zur Ausarbeitung der Finanzierungsdocumentation von vier auf acht Wochen zu verlängern. Dieses Beispiel zeigt, dass die Dauer des Verfahrens insgesamt eher knapp kalkuliert ist und sich an vielen Stellen kaum reduzieren lässt.

Ein Vergleich der Zeitdauer mit Maßnahmen „konventioneller Vergabe“, die auch eine Größenordnung von 6 Monaten erfordern würde, ist nicht sachgerecht, da die jeweils ausgeschriebenen Leistungen im konventionellen Bereich (nur Bau oder nur Erhaltung) und im PPP Modell (Lebenszyklus mit Betrieb) nicht vergleichbar sind.

Darüber hinaus kommt jedoch auch den Bietergruppen im Verfahren eine gewisse Verantwortung zu: Werden von den Bewerbern oder Bietern Rügen oder Nachprüfungsverfahren zur Klärung rechtlicher Fragestellungen angestrengt, kann die Zeitdauer der Verfahren von den Vergabestellen nicht mehr alleine beeinflusst und transparent dargestellt werden.

Wenngleich folglich wenig Spielraum für eine Verfahrensverkürzung verbleibt, so wird durch PPP gleichwohl ein Vorzieheffekt begründet. Das bayerische Projekt hätte bei konventioneller Finanzierung nur in mehreren konsekutiven Verfahrensschritten realisiert werden können, eine Fertigstellung wäre nicht vor 2013 zu erwarten. Der Konzessionsnehmer wird indes den sechsstreifigen Ausbau in nur sehr kurzer Zeit

(3,5 Jahre) bewerkstelligen, so dass zum 31.12.2010 die Ausbauphase abgeschlossen sein wird. Auch wenn im Einzelfall durch das eine, etwas länger dauernde Vergabeverfahren ein späterer Baubeginn erfolgen sollte, so wird durch die verkürzte Bauzeit die Baumaßnahme schneller fertig gestellt als bei konventioneller Vergabe bzw. konventionellen Vergaben (üblicherweise werden bisher 5 – 10 km Lose ausgeschrieben).

### **Folgerungen:**

- Auf Basis der gewonnenen Erfahrungen lassen sich die Zeiträume für einzelne Verfahrensschritte kaum von vornherein verkürzen. Unabhängig von der gewählten Verfahrensart sind bei komplexen Projekten bestimmte Zeitdauern unabdingbar, wenn die jeweiligen Projektziele erreicht werden sollen. Es ist im Rahmen des Optimierungsprozesses zu erwägen, bei geeigneten Vorhaben mit geringerem planerischen Aufwand (z.B. hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, Umweltverträglichkeit unbestritten) das jeweilige Vergabeverfahren vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, eventuell gegen Übernahme der damit verbundenen Risiken z.B. durch unvorhergesehene Auflagen, zu starten.
- PPP führt zu früherer Bauwerksfertigstellung, d.h. löst volkswirtschaftlich wertvolle Vorzieheffekte aus.

## **2. Bereich Modell**

### **a. Innovationspotenzial und Funktionalität der Ausschreibung**

#### **Sachstand:**

Zu den mit PPP verknüpften Zielen zählt die Förderung von Innovationen. Diese sollen durch den lebenszyklusübergreifenden Ansatz bei PPP-Projekten und eine funktionale Ausgestaltung der Ausschreibung erreicht werden.

Der Detaillierungsgrad der Ausschreibung und damit der Grad der Funktionalität der Ausschreibung war bei den Pilotprojekten unterschiedlich. Zum Teil beruhte die Leistungsbeschreibung auf einer vom Konzessionsgeber erstellten – optionalen – Referenzplanung. Bei zwei Pilotvorhaben erfolgte die Erarbeitung von Referenzentwürfen für die einzelnen Bauwerke oder Bauwerksgruppen. Für die Großbrücken eines

Vorhabens wurden Bauwerksentwürfe ausgearbeitet und der „Gesehenvermerk“ des BMVBS erteilt.

Von einer Vergabestelle war die Erstellung einer möglichst funktional geprägten, den Konzessionsnehmer nicht durch detaillierte Vorgaben einengenden Technischen Leistungsbeschreibung (TLB) zunächst beabsichtigt. Während der Erarbeitung zeigte sich jedoch, dass für die Fälle, in denen dem Konzessionsgeber eine verstärkte Kontroll- und Überwachungspflicht mit Letztverantwortlichkeit obliegt, eine konkretere Ausgestaltung der TLB erforderlich ist. Darüber hinaus ergab sich der Detaillierungsgrad in der TLB aus dem Anspruch der Vergabestelle, gewisse Mindestanforderungen an die Qualität und Quantität der auszuführenden Leistungen sicherzustellen.

Bei allen Projekten wurden die technischen Mindeststandards, die auch im konventionellen Bereich gelten, als Mindestanforderung vorgegeben.

Die Planfeststellung war bei allen Vorhaben abgeschlossen bzw. kurzfristig zu erwarten; zwei einzelne Planfeststellungsbeschlüsse sind noch beklagt.

Eine alternativ angebotene Brückenplanung, die zu einer erheblichen Kosteneinsparung geführt hätte, konnte in einem Projekt aus formalen Gründen (Abweichung von der Planfeststellung) nicht verwendet werden. Die Option der Wahlfreiheit der Bauweisen ist seitens der Bieter in den unterschiedlichen Bereichen Straßenoberbau, Brückenbau sowie Erdbau/Entwässerung mit verschiedener Ausprägungsintensität genutzt worden.

### **Bewertung:**

Die Anzahl der Alternativangebote ist von Projekt zu Projekt weiter zurückgegangen (zuerst waren zwei Alternativangebote die Regel, anschließend eher die Ausnahme). Da die Alternativangebote in sich selbständige und vollständige Angebote sein müssen, ist der Bearbeitungsaufwand für den Bieter relativ groß. Zudem ist das Risiko auf Bieterseite, dass ein technisches Alternativangebot wegen „Nicht Gleichwertigkeit“ ausgeschlossen wird, ebenfalls erheblich. Der Bearbeitungsaufwand ist somit stets im Verhältnis zu dem Risiko zu sehen, dass das Angebot ausgeschlossen werden kann.

Durch die Verpflichtung zur Einhaltung der Planfeststellungsvorgaben und die Vorgabe der zum Teil vollständigen Ausführungsplanung als optionale (d.h. nicht zwin-

gend vom Bieter zu übernehmende) Referenzplanung in Verbindung mit recht begrenzten zeitlichen Vorgaben zur Angebotserstellung (ca. 6 Monate) ist das Innovationspotential bereits eingeschränkt.

Der Zusammenhang zwischen der Förderung von Innovationen, dem Detaillierungsgrad der Vergabeunterlagen, der Vergleichbarkeit der Angebote und der Höhe von Angebotskosten der Privaten ist sehr deutlich geworden. Die Förderung von Innovation durch Rücknahme des Detaillierungsgrades der Vergabeunterlagen führt zu einer Abnahme der Vergleichbarkeit der Angebote. Hiergegen abzuwägen ist das Moment der Verfahrenssicherheit und Kostenersparnis für die Privatwirtschaft bei einer vorliegenden Referenzplanung der Verwaltung.

Um die Diskussionen über das Leistungssoll in Bezug auf die Bau- und Betriebsphase von vornherein auszuschließen, wird andererseits von der Verwaltung angemerkt, dass die Vergabeunterlagen vergleichsweise detailliert ausgearbeitet werden sollten.

Innovationen sind in unterschiedlich starker Ausprägung zu verzeichnen:

- Raum für Innovation bei den Ausschreibungen der Pilotprojekte ist gegeben, insbesondere im Straßenoberbau durch die in den Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen beschriebenen funktionalen Anforderungen. Die Option der Wahlfreiheit der Bauweisen wurde seitens der Bieter genutzt. Die Anforderungen an die Auswertung und den damit verbundenen Nachweis der Gleichwertigkeit zur Wahrung bundeseinheitlicher Standards sind dadurch gestiegen.
- Die Erwartung von technischen Innovationen wurde bei allen drei Betreibermodellen für den Bereich der Ingenieurbauwerke nicht erfüllt. Es ist aber auch angemerkt worden, dass die Möglichkeiten für die Bieter, Innovationen anzubieten, insbesondere in diesem Bereich durch die verbindliche Vorgabe der geltenden Regelwerke und Richtlinien für Brücken, eingeschränkt wurde.
- Die Vergabeunterlagen waren bisher für die Bereiche Erdbau und Entwässerung und hier insbesondere für die an den Konzessionsnehmer im Erhaltungszeitraum gestellten Erwartungen bzw. Anforderungen inhaltlich noch nicht zufriedenstellend. Mit der Erstellung der ZTV Funktion Erdbauwerke und ZTV

Funktion Entwässerungsanlagen werden jedoch ab dem Jahr 2008 neue Möglichkeiten eröffnet.

Stehen Innovationen von größerer wirtschaftlicher Tragweite in Rede (z.B. im Ingenieurbau), könnte bspw. eine Risikoteilung zwischen Konzessionsnehmer und –geber die Bereitschaft der Privatwirtschaft zur Einführung von technischen und sonstigen Innovationen erhöhen.

### **Folgerungen:**

- Werden detaillierte Vorgaben gemacht, ist zu prüfen, ob mit der Anwendung von Öffnungsklauseln Innovationen gefördert werden können. Werden Öffnungsklauseln genutzt, sollten klare Regeln und Abläufe geschaffen werden, wie damit im Vergabeverfahren umgegangen wird. Die Bereitschaft zum Einsatz innovativer Ansätze durch die Privatwirtschaft könnte durch eine modifizierte Risikostruktur erhöht werden.
- Der Weg der ZTV Funktion sollte weitergegangen werden, diesbezügliche Regelwerke sind weiterzuentwickeln. In den Teilbereichen, in denen keine Innovationen angeboten wurden, sind die Gründe zu analysieren und - wo möglich - entsprechende Schritte zur funktionaleren Leistungsbeschreibung zu gehen.
- Der Einsatz technischer Innovationen sollte auch zum Gegenstand der Verhandlungen gemacht werden können.
- Die Vorgabe einer optionalen Referenzplanung ist ein guter Weg, mit dem Zielkonflikt aus Förderung von Innovationen, dem Detaillierungsgrad der Vergabeunterlagen, der Vergleichbarkeit der Angebote und der Höhe von Angebotskosten umzugehen. Der funktionale Charakter der Ausschreibung von PPP-Vorhaben sollte weiter erhöht werden.

### **b. Vergütungsmechanismus**

#### **Sachstand:**

Die Vergütung des A-Modell Konzessionsnehmers erfolgt einerseits über die Weiterleitung von bis zu 100% der auf der Konzessionsstrecke eingenommenen Lkw-Maut

und andererseits über eine mögliche Anschubfinanzierung, deren Höhe dem Wettbewerb unterliegt.

Das A-Modell weist Elemente von international üblichen „echten“ Schattenmautmodellen auf. Bei „echten“ Schattenmautmodellen wird das Verkehrsmengenrisiko, nicht jedoch das Erhebungs- und das Mauthöhenrisiko übertragen, der Betreiber erhält für jedes Fahrzeug eine zuvor vertraglich vereinbarte Summe. Es wird bei derartigen Modellen keine Nutzermaut erhoben, so dass es zu keinem Verdrängungseffekt auf das nachgelagerte Netz kommen kann und dadurch auch kein Erlösrisiko besteht. Im Gegensatz zu den „echten“ Schattenmautmodellen trägt der Konzessionsnehmer beim A-Modell das Verdrängungs- und Erlösrisiko („unechtes Schattenmautmodell“), da parallel zum Vergütungsanspruch des Konzessionsnehmers auch eine tatsächliche Zahlungsverpflichtung (eines Teils) der Nutzer besteht.

Die Höhe der durch die besten Bieter geforderten Anschubfinanzierung lag in den Projekten A 8 und A 4 deutlich unter den im Rahmen der Vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelten Prognosen.

### **Bewertung:**

Die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos ist ein zentraler Wirtschaftlichkeitstreiber für die Pilotprojekte. Allgemein kann die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos jedoch auch effizienzmindernd wirken, da der Konzessionsnehmer dieses Risiko nur unzureichend steuern kann und dies ggf. durch höhere Risikoaufschläge kompensiert. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass optimistische Verkehrsprognosen der Bieter, d.h. tendenziell offensivere (höhere) Prognosen als die der öffentlichen Hand, auch als strategisches Mittel eingesetzt werden, um die Zuschlagschancen zu erhöhen.

Die Bieterverhandlungen zeigen, dass der Art und Ausgestaltung von Kompensationszahlungen eine große Bedeutung zukommt. Die Bieter wollen sich gegen Teile der Risiken, die ihnen durch den Vergütungsmechanismus übertragen werden, absichern, da sie diese Risiken nicht selbst steuern können. Dies gilt insbesondere für die rechtlichen und technischen Grundlagen der Erfassung der Lkw-Maut sowie die – von ihnen ebenfalls nicht beeinflussbare – Entwicklung der Mautsätze und der Emissionsklassen.



Die Lkw-Maut ist grundsätzlich ein Instrument, mit dem neben der Finanzierungsfunktion auch eine verkehrs- und umweltpolitische Steuerungswirkung erreicht werden soll. Der Vergütungsmechanismus in einem PPP-Modell ist hingegen – neben der Refinanzierung der Aufwendungen des Konzessionsnehmers – ein Anreizmoment für diesen, die vereinbarte Bau-, Betriebs- und Erhaltungsleistung gegenüber dem Konzessionsgeber bestmöglich zu erbringen. Diese unterschiedlichen Ziele sind aus Betreibersicht weitgehend inkompatibel und werden durch komplexe Kompensationsmechanismen abgefedert. Die auf der Konzessionsstrecke angefallene Lkw-Maut ist zwar die Ausgangsbasis für die Berechnung der monatlichen Vergütung, es ist aber zusätzlich für jeden Abrechnungszeitraum eine Auswertung aller Kompensations- und Mautbegrenzungstatbestände vorzunehmen. Neben dieser Komplexität besteht ein weiterer Nachteil des gewählten Vorgehens darin, dass diverse Kompensationstatbestände nicht auf eindeutig zuzuordnenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bestehen. Beruht ein Rückgang der Mauteinnahmen auf einer Verkehrsbeeinträchtigung, führt dies nur dann zu einer Kompensationszahlung, wenn der ursächliche Zusammenhang zwischen beiden Faktoren nachgewiesen wird, was in der Praxis aber schwer nachweisbar erscheint. Ist der Rückgang der Mauteinnahmen aber auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, erfolgt keine Kompensationszahlung.

Die beiden bisher durchgeführten Pilotprojekte sind aus Sicht der Verwaltung als wirtschaftlich einzustufen und mit § 7 BHO vereinbar. Da die insgesamt vier Best- and Final-Offer (BAFO) der Privatwirtschaft nicht in einzelne Kostenpositionen aufgesplittet waren, kann nicht exakt verifiziert werden, in welchen Bereichen (Bau, Betrieb oder Erhaltung) Effizienzvor- bzw. nachteile zu verzeichnen sind. Die von den Bietern zu Grunde gelegten sehr offensiven Verkehrsprognosen, die über denen des Bundes lagen, führen aus Sicht der Verwaltung zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Projekte. Die Bieterprognosen bergen aber auch die Gefahr, dass sich der Bieter hinsichtlich der langfristigen Verkehrsentwicklung zu seinen Ungunsten verschätzt und dadurch das Projekt in die Schieflage gerät. Zudem wird genau zu beobachten sein, ob sich dieser Trend fortsetzt, oder ob die Tendenz zu recht optimistischen Verkehrsprognosen von Projekt zu Projekt abnimmt, d.h. es sich dabei nur um ein Markteintrittsphänomen handelt. Sollte sich diese Entwicklung einstellen, muss die (vollständige) Übertragung des Verkehrsmengenrisikos überdacht werden. Entspre-

chendes gilt für den Fall, dass sich die Prognosen des Bundes als zu konservativ erweisen.

In welcher Größenordnung Effizienzvorteile insbesondere aus der Verknüpfung von Bau und Erhaltung im Rahmen des Lebenszyklusansatzes generiert werden können, lässt sich aus den bisherigen Erfahrungen nicht genau bestimmen. Es ist aber festzuhalten, dass sich mögliche Effizienzen im Bereich des Betriebes wegen des geringen monetären Anteils des Betriebes am Gesamtvolumen des Projektes nur eingeschränkt auswirken können. Vorteile liegen eher in der Vermeidung von Schnittstellen und damit verbundenen denkbaren Problemen der Zuweisung von Verantwortlichkeiten.

PPP-Strukturen befinden sich in Deutschland erst in der Aufbauphase. Um den Wettbewerb von heimischen Unternehmen mit ausländischen Investoren mit langjährigen Erfahrungen im PPP-Bereich diskriminierungsfrei zu gestalten, gilt es die steuerlichen und bilanziellen Konsequenzen des nationalen Rechtsrahmens zu beleuchten.

In verschiedenen Stellungnahmen zur Auswertung der A-Modell-Pilotprojekte wurde ferner angeregt, bei weiteren Projekten Verfügbarkeitsmodelle zu nutzen. Dabei erfolgt die Vergütung gemäß der Verfügbarkeit der Strecke, z.B. nach Unfall- und Stauhäufigkeit oder Streckensperrungen. Aus fachlicher Sicht spricht nichts gegen derartige (Teil-)Vergütungsstrukturen, sofern diese wirtschaftlicher sind als die bisherige Vergütungsstruktur. Bei einer derartigen Veränderung ist jedoch zu beachten, dass es sich bei einem Verfügbarkeitsentgelt nicht um ein in sich geschlossenes Modell handelt, sondern vielmehr um eine Modellfamilie, deren Anwendung stark variiert werden kann. Ein solches Verfügbarkeitsmodell sollte zwar Anreize für die Leistungserbringung des Konzessionärs setzen, gleichzeitig aber nicht mit Feinjustierungselementen überfrachtet werden. Zudem sollte ein Verfügbarkeitsmodell mit realistischen Erwartungen verbunden werden.

### **Folgerungen:**

- Grundsätzlich sollte an der gewählten Vergütungsstruktur mit Mautweiterleitung festgehalten werden. Die Erfahrungen aus den bisherigen Verhandlungen legen aber nahe, den Vergütungsmechanismus transparenter und einfacher zu gestalten. Hierbei sollten auch die Möglichkeiten eines (Teil-)Verfügbarkeitsmodells bis hin zur Vereinfachung des bestehenden Mechanismus auf eine „echte“ Schattenmaut

berücksichtigt werden. International ist ein Vergütungssystem nicht unüblich, bei dem die Konzessionsnehmer des Betreibermodells pro Lkw einen einheitlichen Sockel-Schattenmautbetrag erhalten. Dieser sollte etwa dem gewichteten Durchschnitt der aktuellen Mautsätze entsprechen, jedoch nicht nach Mautklassen differenziert sein. Dieser „Einheitsschattenmautsatz“ sollte über einen vertraglich festgelegten Index einer für alle Vertragspartner verlässlichen Entwicklung unterliegen. Auch die Nutzung von Verkehrsbändern (= Festlegung von Verkehrsmindestmenge bzw. -obergrenzen) kann zur Abfederung des Verkehrsmengenrisikos genutzt werden. Dabei sollte weiterhin auf das Toll-Collect-System zur Ermittlung der Verkehrsmengen zurückgegriffen werden. Eine Nutzung von Induktionsschleifen ist zwar grundsätzlich möglich, allerdings arbeitet das Toll Collect System wesentlich genauer als die derzeit eingesetzten Induktionsschleifen.

- Aus den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lässt sich schlussfolgern, dass die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos und die Verknüpfung von Bau und Erhaltung die Wirtschaftlichkeitstreiber des A-Modells sind. Es ist jedoch zu prüfen, ob sich die Tendenz der Bieter zu recht optimistischen Verkehrsprognosen fortsetzt und daher auch dauerhaft die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos als Wirtschaftlichkeitstreiber anzusehen ist. Sofern und soweit vergaberechtlich zulässig, sind die durch den Lebenszyklusansatz entstehenden Effizienzen im Detail weiter zu untersuchen.
- Neben der Vereinfachung des A-Modell-Vergütungsmechanismus sollte auch die Verwendung des Konzeptes der Mindestbarwertvergabe geprüft werden. Dabei wird im Rahmen der Ausschreibung (unter Vorgabe von Diskontierungszinssatz und Referenzzeitraum) eine barwertige Mautsumme angeboten, die im Projektverlauf zu erzielen ist. Die (flexible) Konzessionslaufzeit endet automatisch, sobald diese Summe erreicht ist.
- Die bilanziellen und steuerlichen Konsequenzen des nationalen Rechtsrahmens sollen im Rahmen des BMVBS-Gesprächskreises unter Leitung der VIFG erörtert werden.

### **c. Risikoallokation und Konzessionsvertragsentwicklung**

#### **Sachstand:**

Im Teilnahmewettbewerb wurde die grundlegende Aufteilung der wesentlichen Risiken zwischen künftigem Konzessionsnehmer und -geber festgelegt. Die Risikoallokation folgte dem Prinzip, dass derjenige ein Risiko trägt, der es am besten beeinflussen kann. So trägt bspw. das Planfeststellungsrisiko der Auftraggeber, da die öffentliche Hand Herrin des Planfeststellungsverfahrens ist, das Fertigstellungs- und Betriebsrisiko indes der Konzessionsnehmer, da er hierauf maßgeblichen Einfluss hat. Einige Risiken – z.B. die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos als zentrales Charakteristikum des A-Modells auf den Konzessionsnehmer – wurden von vornherein als nicht verhandelbar deklariert.

In der auf den Teilnahmewettbewerb folgenden Angebotsphase wurde den ausgewählten Bietern die Möglichkeit eingeräumt, ihren Verhandlungsbedarf hinsichtlich des Konzessionsvertrags zu benennen. Die gewünschte Darstellung der wirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Änderungsvorschläge erfolgte nur zum Teil und wurde, sofern genannt, nach Einschätzung des BMVBS von den Bietern mit zum Teil strategischen Elementen bzw. Preisen verknüpft. Der Konzessionsgeber konnte dem nicht in allen Punkten eine eigenständige monetäre Risikobewertung entgegenstellen.

Im Rahmen der Bieterverhandlungen sind bei den verhandelbaren Risiken Modifikationen der Risikoallokation mit dem Ziel erfolgt, die Wirtschaftlichkeit sowie die Finanzmarktfähigkeit (Bankability) des Projektes zu erhöhen, z.B. in den Bereichen Kompensationszahlungen, Kündigungsrechte und damit verbundene Rechtsfolgen, bei Selbstbehalten, Versicherungen / Höhere Gewalt sowie hinsichtlich der Eintrittsrechte der Banken.

#### **Bewertung:**

Es fand keine grundsätzliche Verlagerung von Risiken im Rahmen des Vergabeverfahrens statt; jedoch gab es verschiedene Konzessionsvertragsänderungen, die dazu dienten, die Finanzmarktfähigkeit und die praktische Umsetzung der Projekte zu verbessern. Auf weitere von den Bietern gewünschte Änderungen mit zum Teil bedeutsamen wirtschaftlichen Folgen – die sich vor allem auf die Vergütungsstruktur

bzw. das Verkehrsmengenrisiko ausgewirkt hätten – wurde auch aus vergaberechtlichen Gründen nicht eingegangen.

Die zum Teil von Verwaltungsseite vorgeschlagene künftige Tragung des Referenzzinssatzänderungsrisikos im Zeitraum zwischen BAFO-Abgabe und Zuschlagserteilung durch den Konzessionsnehmer bei PPP-Vorhaben ist international unüblich. Bei konventionellen Vergaben trägt dieses Risiko ebenfalls die öffentliche Hand.

Eine optimale Risikoübertragung ist zu erreichen, wenn beide Verhandlungspartner einen monetären Wert für jedes Einzelrisiko ermitteln; die Risikoallokation kann sich dann in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung niederschlagen. Dass der Konzessionsgeber diese Einzelrisikobewertung bei den bisherigen Verfahren nicht in allen Punkten vornehmen konnte, lag auch an dem ungeübten Umgang der Verwaltung mit Risikobewertungen. Das gilt vor allem für Risiken, die bei konventioneller Beschaffung nicht oder nicht in dieser Ausprägung vorkommen (z.B. Kündigungsrechte im Finanzierungsbereich, Risikobewertung bei Betriebsdienstleistungen).

Es ist anzustreben, dass die Übertragung von Risiken, auf die der Konzessionsnehmer keinen Einfluss hat – z.B. Entwicklung von Mauthöhen und Emissionsklassen und die Veränderung der Fahrzeugflotte – bei künftigen Verfahren im Sinne einer optimalen Projektwirtschaftlichkeit erfolgt, um unnötige Risikoaufschläge zu vermeiden.

### **Folgerungen:**

- Die grundsätzliche Risikoallokation hat sich bewährt. Die vorgenommenen Konzessionsvertragsveränderungen mit Auswirkung auf die Risikoverteilung sind aus wirtschaftlichen Gründen und im Sinne einer Standardisierung beizubehalten.
- Die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos wird von den Bietern grundsätzlich akzeptiert. Eine Risikoabfederung z.B. durch eine Schattenmaut und / oder Verfügbarkeits Elemente sollte geprüft werden.
- Die Übertragung von Risiken, auf die der Konzessionsnehmer keinen, andere Beteiligte aber möglicherweise Einfluss haben, ist aus wirtschaftlichen Gründen zu überdenken.
- Die Risikoallokation sollte möglichst auf Basis monetärer Bewertung von Einzelrisiken erfolgen (Risikowertermittlung).

#### **d. Wirkung auf den öffentlichen Haushalt**

##### **Sachstand:**

Die A-Modelle werden als BAB-Erweiterungsmaßnahmen mit den in den 30 Jahren Konzessionslaufzeit zu erwartenden Ausgaben für die Anschubfinanzierung und für die Verpflichtungsermächtigungen zur Weiterleitung der anteiligen streckenbezogenen LKW-Maut im jährlichen Haushaltsplan (Straßenbauplan) veranschlagt. Die vor Vergabestart ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich für die ersten vier A-Modell-Pilotprojekte auf ca. 3,5 Mrd. € in 30 Jahren. Damit wird den langfristigen Belastungen der Haushalte Rechnung getragen.

Für die vier A-Modell Pilotprojekte ist durchschnittlich von einer jährlichen Mautweiterleitung von rd. 100 Mio. € auszugehen. Bei einer Finanzierungslinie im Bundeshaushalt von €4,7 Mrd. p.a. für Bundesfernstraßeninvestitionen entspricht dies einem jährlichen Anteil von ca. 2%.

Die bisherige Haushaltsfinanzierung der A-Modell Pilotprojekte sieht vor, dass die Anschubfinanzierung auf die nach Bedarfsplanquote verteilten Bundesmittel des jeweils betroffenen Landes angerechnet wird, die vertraglich vereinbarte Weiterleitung der LKW-Maut an den Konzessionsnehmer jedoch in Form einer Sonderfinanzierung (Vorwegabzug) erfolgt.

Nach dem derzeitigen Entwurf des Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ sollen die Anschubfinanzierung und die Mautweiterleitung der A-Modelle insgesamt als investive Ausgaben verbucht werden. Welche Folgen diese Empfehlung hinsichtlich der Einordnung von A-Modellen (wie auch sonstiger PPP-Modelle) im Rahmen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) hat, ist noch nicht abschließend beurteilbar.

##### **Bewertung:**

Die Einstellung von Verpflichtungsermächtigungen für etwaige Vertragsverpflichtungen in den Folgejahren entspricht den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung. Die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen basieren auf den Prognosen des Bundes aus dem Jahre 2005 hinsichtlich der zu erwartenden Mauteinnahmen (in Abhängigkeit von der Verkehrsentwicklung).

Es wurde der Vorschlag gemacht, die streckenbezogenen Mautweiterleitungsmittel künftig nicht als Sonderfinanzierung, sondern aus den Finanzmitteln zu bestreiten, die dem betroffenen Land vom Bund für Baumaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Dies sollte bei weiteren Projekten erwogen werden. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Lebenszyklusstandards von PPP-Projekten in der konventionellen Realisierung über den gesamten Lebenszyklus zumeist nicht umgesetzt werden (z.B. können bei einer konventionellen Realisierung bei Straßenschäden straßenverkehrsbehördliche Maßnahmen ergriffen werden, etwa die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen, was bei den PPP-Vorhaben vertraglich nicht vorgesehen ist). Die derzeitige Beschaffungswirklichkeit ist dadurch gekennzeichnet, dass durch eine Streckung der Investitionsmaßnahmen und eine nicht lebenszyklusoptimale Erhaltung der bestehende Bedarf an die darunterliegende Finanzausstattung des Bundeshaushaltes angepasst wird. Die derzeitigen und entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel reichen daher nicht aus, die investiven Folgekosten vollständig zu decken. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird dagegen eine PPP-Maßnahme mit einer hinsichtlich des Leistungs- und Qualitätsumfanges vergleichbaren konventionellen Realisierung (sog. PSC oder öffentlicher Vergleichsmaßstab) verglichen. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Haushaltslage bedeutet dies, dass eine PPP-Maßnahme zwar wirtschaftlicher als eine vergleichbare konventionelle Realisierung sein kann (Vergleich PPP-Variante mit der PSC-Variante), jedoch im Vergleich zu der derzeitigen konventionellen Beschaffungswirklichkeit über den Lebenszyklus erhebliche Mittel bindet und die wirtschaftlichen Vorteile nur in Teilen (verminderter Erhaltungsbedarf) in den Ressorthaushalt zurückfließen. Die auf den Bundeshaushalt bezogene Wirtschaftlichkeit eines PPP-Vorhabens verringert somit die Ressortmittel für die übrigen Maßnahmen relativ und absolut. Nur soweit die Finanzausstattung des Bundes für den Straßenbauhaushalt auch geeignet ist, den tatsächlichen Bedarf bei vergleichbaren Qualitätsstandards wie bei den A-Modellen sicherzustellen oder die an anderer Stelle dem Bundeshaushalt auftretenden Rückflüsse zu Gunsten des Ressorthaushalts verbucht werden, können derartige bundeshaushalterisch vorteilhafte Vorhaben im gebotenen Umfang umgesetzt werden. Dies sollte bei weiteren Projekten berücksichtigt werden

Wird die vom Bund prognostizierte Mittelbindung der Pilotprojekte zugrunde gelegt, binden die PPP-Pilot-Projekte über die gesamte Projektlaufzeit durchschnittlich etwa €700 Mio. an Verpflichtungsermächtigungen. Analog hierzu entstehen allerdings

auch bei der konventionellen Beschaffung Folgekosten, die in Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen wären.

### **Folgerungen:**

- Die konsequente Umsetzung einer Quote von bis zu 15% an Investitionsmitteln für Betreibermodelle im Bereich der Bundesfernstraßen würde eine Anpassung der Finanzausstattung an die tatsächliche Bedarfssituation erfordern. Solange dies nicht gegeben ist, sind PPP-Modelle eine Grundsatzentscheidung des Bundes, mit der die verfügbaren konventionellen Mittel relativ und absolut verringert werden. Zu beachten ist auch, dass nicht alle für PPP-Maßnahmen eingesetzten Mittel investiv wirken, was zu einem späteren Zeitpunkt negative Auswirkungen auf die Auftragslage der Bauwirtschaft und letztlich den Arbeitsmarkt haben kann. Andererseits sollte auf die mit PPP verbundenen Vorteile gegenüber der konventionellen Beschaffung nicht verzichtet werden. Daher sollten in vertretbarem Umfang PPP-Modelle weitergeführt und die bisherige Finanzierungsstruktur der A-Modelle mit einem Anteil als Sonderfinanzierung zunächst beibehalten werden.
- Um die langfristige Bindung von Investitionsmaßnahmen im Haushalt deutlich zu machen, sollten auch für konventionelle Maßnahmen die Folgekosten mit vergleichbaren Qualitätsstandards wie beim A-Modell ausgewiesen werden. Damit könnte eine größere Kostentransparenz aller Beschaffungsvarianten erreicht und eine bessere Vergleichbarkeit zwischen PPP-Modell und konventioneller Realisierung hergestellt werden, was den Zielen der PPP-Politik der Bundesregierung entspricht.

### **e. Wirkung auf den staatlichen Betriebsdienst**

#### **Sachstand:**

Beim A-Modell-Projekt A 8 erfolgte die Übernahme des Betriebsdienstes durch den Konzessionsnehmer unmittelbar mit Übernahme der Konzession zum 01.05.07. Personal der öffentlichen Hand war nicht durch den Konzessionsnehmer zu beschäftigen, da die Auftragsverwaltung rechtzeitig umstrukturiert hatte. Beim A-Modell-Projekt A 4 wird der Betriebsdienst trotz Übernahme der Konzession durch den KN zum



15.10.07 mit Rücksicht auf den unmittelbar anstehenden Winterdienst übergangsweise bis zum 01.05.08 weiterhin durch die AV Thüringen wahrgenommen.

Mit der Vergabe einer auch den Betrieb umfassenden Konzession für eine bestimmte Teilstrecke innerhalb des BAB-Netzes sind regelmäßig verschiedene Wirkungen verbunden:

So ist der bisher auf dem Konzessionsabschnitt durch die Verwaltung selbst geführte Betriebsdienst unmittelbar in der Weise betroffen, dass er künftig durch einen Dritten (KN) zur Ausführung übernommen wird, mit der Folge möglicherweise unwirtschaftlicher staatlicher verbleibender Teilbereiche („Reststrukturen“) und evtl. erforderlich werdendem Abbau nicht mehr benötigten Mitarbeitern auf Seiten der Auftragsverwaltung zum vereinbarten Zeitpunkt der Betriebsausübung durch den Konzessionsnehmer.

Weiterhin sind die an die Konzessionsstrecke jeweils angrenzenden Abschnitte mittelbar betroffen, da sich insoweit – je nach den konkreten Gegebenheiten bzw. Umständen des Einzelfalls – unterschiedliche Notwendigkeiten der Umstrukturierung des verbleibenden staatlichen Betriebsdienstes u. a. zur Wahrung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ergeben können.

Vor dem Hintergrund der dem Land weiterhin (im Außenverhältnis zu den Nutzern) obliegenden Verkehrssicherungspflicht und § 4 FStrG ist auch im Rahmen eines A-Modells eine Überwachungstätigkeit der öffentlichen Hand notwendig. Hierfür ist während des gesamten Konzessionszeitraums geeignetes Personal einzusetzen (insbesondere Winterdienstorganisation und –einsatzsteuerung sind zu kontrollieren).

### **Bewertung:**

Die Annahme, ein sozialverträglicher Abbau des bisher für die Betreuung der künftigen Konzessionsstrecke vorhandenen Betriebsdienstpersonals sei nicht zeitgleich mit der Übertragung der Konzessionsstrecke auf den KN möglich und führe daher notwendig zu personellen Überhängen, ist durch die bislang vorhandenen Erkenntnisse und Entwicklungen der Pilotvorhaben nicht bestätigt worden. In einem Fall war der ursprünglich vorgesehene übergangsweise weitere Betriebsdienst bzw. die Vorhaltung entsprechenden Personals am Ende nicht mehr erforderlich, ein Personalabbau nicht von Nöten.

Die Richtlinie für die Anlage von Meistereien (RAM, Maßnahmekatalog MK 11) definiert für die effizient zu betreibende, durchschnittliche Meisterei mit zwei Räumerschleifen eine ideal zu betreuende Streckenlänge von etwa 70 km, um bspw. zwei Räumerschleifen mit Umlaufzeiten unter 2 h auf den Hauptfahrstreifen im Winterdienst sicherstellen zu können. Eine Auftragsverwaltung folgert in ihrem Fachbeitrag daraus zum einen, dass eine Konzessionsstrecke selbst nicht zu klein sein darf, um eine ökonomisch optimale Organisation des Betriebsdienstes zu ermöglichen und zum anderen, dass an den jeweiligen Enden der Konzessionsstrecke möglichst Abschnitte von je 35 km staatlich zu betreibende Strecke bis zur nächsten Autobahnmeisterei vorhanden sind, um Eingriffe in Standortneukonzeptionen und negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit verbleibender staatlicher Betriebsdienste möglichst gering zu halten.

Andere Einschätzungen zur optimalen Größe eines durch eine Meisterei zu betreibenden Streckenabschnitts gehen von ca. 80 km aus, was im Einzelfall von topographischen und witterungsbedingten Gegebenheiten abhängig sein dürfte.

Die der Auswertung zugrunde liegenden Pilotprojekte weisen eine unter der sog. betrieboptimalen Streckenlänge von rund 70 km liegende Größe auf. Allerdings ist die Auswahl der Pilotvorhaben nicht unter Berücksichtigung eines optimalen Zuschnitts für den Betriebsdienst erfolgt. Der Blick ist vielmehr darauf gerichtet gewesen, dass der Betrieb nicht unweigerlich unwirtschaftlich für den KN sein wird (Mindestgröße). Die Bieter haben bzgl. der unterhalb des betrieboptimalen Zuschnitts liegenden Streckenlängen der Projekte allerdings keine Probleme geäußert. Mit Blick auf die mit dem Betrieb einer Bundesfernstraße einhergehenden Fixkosten dürfte der Annahme, dass eine angemessene Größe eines Konzessionsabschnitts zur Optimierung des Betriebs und zur Erzielung von Effizienzen in diesem Bereich erforderlich ist, zuzustimmen sein.

Hinsichtlich der Wirkungen einer Konzessionsvergabe mit Betrieb auf die – insbesondere an den Konzessionsabschnitt angrenzenden – Strecken bzw. den dort weiterhin zu verrichtenden staatlichen Betriebsdienst ist trotz der durchaus nachvollziehbaren Argumentation (ein betrieboptimaler Zuschnitt innerhalb des betroffenen Netzes unterstellt) zu berücksichtigen, dass die Struktur auch durch sonstige Baumaßnahmen im Netz einem stetigen Wandel unterworfen ist.

## **Folgerungen:**

- Bei der Auswahl weiterer PPP-Projekte unter Einbeziehung des Betriebs im Bereich der Bundesfernstraßen sollten die angeführten Gesichtspunkte – insbesondere bzgl. des verbleibenden staatlichen Betriebsdienstes in den angrenzenden Bereichen – möglichst weitgehend in die Betrachtungen einbezogen werden, was im Idealfall zu einem Projektzuschnitt führen würde, der dem Zuständigkeitsbereich einer bestehenden Autobahnmeisterei entspricht (70 - 80 km).
- Auch bei künftigen PPP-Projekten sollte der Betriebsdienst vom Konzessionsnehmer durchgeführt werden: Damit sollen Schnittstellenbereiche minimiert und damit verbundene Probleme bei der Abgrenzung von Zuständigkeiten und Verantwortung vermieden werden (Lebenszyklusansatz bei PPP-Vorhaben). Etwaige negative Auswirkungen auf den staatlichen Betriebsdienst sind im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

## **f. Standardisierung**

### **Sachstand:**

Im Rahmen der Umsetzung der Pilotprojekte wurden in drei Bereichen standardisierte Lösungen erarbeitet. Vor Projektbeginn wurden gemeinsam von Verwaltung und Privatwirtschaft ein Musterkonzessionsvertrag (MKV) entwickelt und ein Strukturiertes Verhandlungsverfahren ausgearbeitet. Projektbegleitend wurde als drittes Standardisierungselement eine Systematik für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten für Bundesfernstraßen erarbeitet.

In der Praxis wurden sowohl das Strukturierte Verhandlungsverfahren als auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sehr „nah am Standard“ umgesetzt. Gleichwohl musste der MKV an einigen Stellen angepasst werden, um einerseits den projektspezifischen und / oder praktischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und andererseits eine wirtschaftliche Projektrealisierung zu ermöglichen. Diese Anpassung betraf insbesondere die Ausgestaltung des Vergütungsmechanismus. Darüber hinaus wurde der Leistungszuschnitt (z.B. eine Veränderung der Betriebsstrecke, die u.a. einen möglichst wirtschaftlichen Betriebsdienst ermöglichen sollte) modifiziert.

**Bewertung:**

Die Projektstruktur unterlag bereits frühzeitig einem hohen Standardisierungsgrad. Generell bieten Standardisierungen sowohl Vorteile als auch Nachteile, wobei die drei Standardisierungsbereiche Vergabeverfahren, WU und Projektstruktur unterschiedlich zu beurteilen sind.

Zum Teil sehen es die Auftragsverwaltungen als positiv an, mehrere A-Modelle in relativ engen zeitlichen Räumen hintereinander durchführen zu können und dabei die Erfahrungen aus den Teilnahmebedingungen, Teile der Vergabeunterlagen sowie Wertungstabellen eines vorausgehenden A-Modells unverändert auf das nachfolgende übernehmen zu können. Analoges gilt für das Geschäftsmodell und die WU. Hinzu kommt, dass der „Wiedererkennungswert“ standardisierter Elemente die Verlässlichkeit aus Sicht der Marktteilnehmer erhöht. Darüber hinaus können Transaktionskosten gesenkt werden, wenn es mit Hilfe von Standardisierungen gelingt, Doppelarbeiten zu vermeiden.

Andererseits erkennen die Länder Nachteile, wenn Standardisierungen „unreflektiert und ohne den jeweiligen projektspezifischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, übernommen [...] werden“. Zudem seien Standardisierungen mit sehr großem Aufwand verbunden. Dieser Aufwand kann nicht amortisiert werden, wenn die Standards später trotzdem an ein spezifisches Modell angepasst werden müssen. Darüber hinaus könnten zu eng gefasste standardisierte Vorgaben die (technischen) Innovationsmöglichkeiten im Projekt einschränken.

Die Anwendung des klar strukturierten Verhandlungsverfahrens wurde von den Verwaltungen und der Wirtschaft als sinnvoll angesehen, da es ein hohes Maß an Verlässlichkeit geboten und zur Senkung von Transaktionskosten beigetragen hat. Da es sich bei den Bietern in den meisten Fällen um die gleichen Konsortien gehandelt hat, wäre diesen eine Anpassungsleistung an mehrere verschiedene Verfahrensabläufe kaum zumutbar gewesen. Ebenso hätte es zu Doppelarbeiten und Mehrkosten seitens der Projektträger geführt, wenn jede Auftragsverwaltung einen eigenen Verfahrensablauf entwickelt hätte.

Auch die Standardisierung der WU erscheint sinnvoll, da eine einheitliche Entscheidungsgrundlage für die aktuellen und für künftige Projekte entwickelt wird. Die pro-

jektbegleitende Entwicklung bedeutet, dass das Vorgehen direkt getestet und bei Bedarf in den Folgeprojekten adjustiert werden kann.

Die Standardisierung der gesamten Projektstruktur hat sich hingegen nicht als zielführend erwiesen. Die Pilotprojekte zeigen deutlich, dass die projektspezifischen Gegebenheiten (Parallelstrecken im Netz, erwarteter Neu- bzw. Ausbau weiterer Strecken im weiteren Streckenumfeld, baulicher Zustand des konzessionierten Streckenabschnittes, Verkehrsstärke, etc.) so different sind, dass die Übernahme einer vollständig einheitlichen Struktur für alle Projekte nicht möglich ist.

### **Folgerungen:**

- Das Strukturierte Verhandlungsverfahren sollte, soweit vergaberechtlich zulässig (vgl. Kap. III.1.c.), weiter genutzt und der Vergabe-Leitfaden fortgeschrieben werden. § 7 BHO gebietet, eine WU künftig auch für konventionelle Projekte anzuwenden, um eine vergleichbare Transparenz herzustellen.
- Die Projektstruktur sollte im Rahmen einer individuellen Projektentwicklung ausgestaltet werden (vgl. Kap. III.3.a.) und ist als solche nicht für eine Standardisierung geeignet. Einzelne Module (z.B. die konkrete Ausgestaltung von Vergütungsmechanismen und die Beschreibung von Betriebsleistungen) können jedoch standardisiert werden, womit künftige Projekte nach dem „Baukastenprinzip“ aus standardisierten Einzelteilen entwickelt werden können.
- Die abgeschlossenen Konzessionsverträge der Pilotprojekte sollten für die künftigen Betreibermodelle modular weiter als Grundlage genutzt werden. Sie müssen lediglich dort angepasst werden, wo sich Änderungen der Projektstruktur ergeben; weite Teile des Konzessionsvertrages können jedoch zur Senkung von Transaktionskosten ohne wesentliche Anpassungen übernommen werden.

### **3. Bereich Strategie**

#### **a. Projektentwicklung**

##### **Sachstand:**

Das A-Modell wurde in mehreren Schritten entwickelt. Zunächst wurde durch das BMVBS ein Grundkonzept entworfen, das auch eine erste Projektliste beinhaltete (sog. „12er-Liste“). Für einzelne Projekte der „12er-Liste“ wurden Realisierungsstudien erstellt, auf deren Basis fünf Pilotprojekte ausgewählt wurden. Parallel zu diesem Prozess wurden die wesentlichen Grundstrukturen des A-Modells (z.B. Vergütungsmechanismus, Risikoallokation) während der Erarbeitung des sog. Musterkonzessionsvertrags festgelegt.

Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Pilotprojekte stand vor der Schwierigkeit, dass ein Standard für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) im Straßensektor in Deutschland noch nicht vorlag. Daher wurde die Erarbeitung von Realisierungsstudien der Projektumsetzung vorgeschaltet.

Im Rahmen der Umsetzung der A-Modelle hat sich eine Verschiebung der strategischen Zielsetzung ergeben. Stand zunächst die Einbringung zusätzlichen Kapitals durch die Privatwirtschaft im Vordergrund, so wird PPP heute insbesondere als mögliche alternative Beschaffungsvariante verstanden, welche gegenüber der konventionellen Realisierung die Erzielung eines Wirtschaftlichkeitsvorteils bedeuten kann.

##### **Bewertung:**

Die Erarbeitung von Realisierungsstudien lässt sich im Rahmen von PPP-Projekten mit Einnahmerisiken als Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstehen. Im Falle der Pilotprojekte wurden die Realisierungsstudien zeitlich vorgezogen, weil ein WU-Standard für den Straßensektor noch nicht vorlag. Für zukünftige Projekte ist von einem Zusammenfallen des Inhalts der Realisierungsstudie mit den übrigen Arbeiten der WU auszugehen.

Die vorgeschaltete Erarbeitung eines (theoretischen) Musterkonzessionsvertrages war situativ richtig. Ein Abgleich mit den abgeschlossenen Konzessionsverträgen und den heutigen Vertragsentwürfen zeigt jedoch, dass – basierend auf dem Musterdokument – eine individuelle Projektentwicklung Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg ist.

Eine individuelle Projektentwicklung ist mit dem Vorteil verbunden, dass in der Beschaffung auf die jeweilige Bedarfssituation eingegangen werden kann und der Test alternativer Ausgestaltungsvarianten (d.h. Test in der Vorläufigen WU, welche monetären Auswirkungen verschiedene Vergütungsmechanismen oder Leistungszuschnitte haben) möglich wird.

Durch einen qualitativen (z.B. Projektvolumen) und quantitativen (grobe Abschätzung der Kosten bzw. Einnahmen) Eignungstest kann eine erste Projektauswahl erfolgen. Dies stellt eine wesentliche Bedingung für einen zum wirtschaftlichsten Ergebnis führenden Vergleich der Beschaffungsvarianten im Rahmen der Vorläufigen WU dar.

Die Zusammenfassung mehrerer Projekte in eine einheitlich gehandhabte Tranche und die beinahe gleichzeitige Durchführung von mehreren Projekten waren in der Pilotphase sinnvoll. Sie sind jedoch nicht zwingende Voraussetzung. Größere Zeitabstände zwischen der Vergabe einzelner Betreibermodelle bieten mehr Raum für Lernprozesse, sind aber nach heutigem Erfahrungsstand nicht unbedingt erforderlich.

### **Folgerungen:**

- Die Projektentwicklung ist eine Kernaufgabe des Bundes. Um auch künftige PPP-Modelle wirtschaftlich umsetzen zu können, sind die projektübergreifenden, strategischen Ziele des Bundes klar zu definieren.
- Besonderer Wert ist auf die Projektauswahl zu legen. Ein PPP-Eignungstest ist als erster Teil einer langfristigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Eignungstest und Vorläufige WU sind iterativ zu nutzen, um für jedes Projekt diejenigen Parameter (Ausmaß der leistungsorientierten Vergütung, outputorientierte Ausschreibung und Risikoallokation) zu identifizieren, mit denen der projektindividuelle Bedarf möglichst wirtschaftlich gedeckt werden kann.
- Projekte sollten kontinuierlich und für die Privatwirtschaft antizipierbarer in ausreichender Zahl durchgeführt werden (sog. Deal Flow). Allerdings sind dabei die Möglichkeiten des Haushalts zu beachten.
- Daneben ist eine Weiterentwicklung des Funktionsbauvertrags zu einem PPP-Modell mit einer privatwirtschaftlichen Finanzierungskomponente zu prüfen.

## **b. Beteiligung des Mittelstands und weiterer Marktteilnehmer**

### **Sachstand:**

Die Pilotprojekte haben ein großes Marktinteresse ausgelöst. Bereits der vor Ausschreibungsbeginn von BMVBS/VIFG veranstaltete Informationstag stieß mit über 100 Teilnehmern aus dem In- und Ausland auf große Resonanz.

Für die Pilotprojekte haben sich zahlreiche Teilnehmer beworben und präqualifiziert, so dass eine Auswahl zu treffen war. Die Bieter traten mit einer Ausnahme in allen Fällen in Form von Konsortien auf. Festzustellen ist, dass an fast jedem Konsortium sowohl ausländische Unternehmen als auch Unternehmen aus der deutschen mittelständischen Bauindustrie beteiligt waren. Die beiden ursprünglich gebildeten reinen Mittelstandskonsortien konnten sich, soweit sie sich an den Ausschreibungen beteiligten, nicht präqualifizieren. In einem Verfahren ist ein Finanzinvestor als sog. institutioneller Investor unmittelbar an dem bietenden Konsortium beteiligt. Möglicherweise werden sich Finanzinvestoren in einer späteren Phase in entsprechender Form verstärkt an den Projekten beteiligen.

Wurde in den Musterregelungen noch gefordert, dass Bewerber bei A-Modell-Pilotprojekten mind. 10 % Eigenkapital einbringen müssen, so ist diese insbesondere vom BMF aufgestellte Forderung bei der Vorbereitung der Ausschreibungen für die A-Modell-Pilotprojekte A8 und A4 zu Gunsten der folgenden, mittelstandsfreundlicheren Regelung aufgegeben worden:

- Zwingende Vorlage von Umsatzzahlen, Grobkonzept Finanzierung und Beauftragung eines Finanzberaters.
- Optionale Einreichung von bis zu fünf Referenzen für bereits ausgeführte privatfinanzierte Projekte, die mit der zu vergebenden Leistung in ihrem finanziellen Volumen und in ihrer Komplexität vergleichbar sind.

Die Nichtvorlage von Referenzen führte nicht zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren, sondern lediglich zu einer schlechteren Bewertung. Das BMVBS hat aufgrund mehrerer Gespräche mit der mittelständischen Bauwirtschaft die Anforderungen an die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bewerber in den Vergabeverfahren überprüft und die Anforderungen hinsichtlich der optionalen Referenzen



zur strukturierten Projektfinanzierung bei den Verfahren A5 und A1 weiter gelockert: Die einschlägige Erfahrung kann durch bis zu 3 (vorher 5) optionale Referenzen nachgewiesen werden. Als Referenzen können Projekte aufgeführt werden, bei denen der Bewerber oder ein Mitglied der Bewerbergemeinschaft oder auch ein verbundenes Unternehmen oder ein mandatierter Finanzberater mitgewirkt haben.

Ausländische Bau- und Betreiberkonzerne haben sich entweder mit ihren Muttergesellschaften oder ihren deutschen Tochtergesellschaften an Konsortien beteiligt. Davon unabhängig haben sich diese an Konsortien beteiligt oder diese geführt. Bisher waren nur die ausländischen Baukonzerne erfolgreich, die sich mit/über ihre deutschen Tochtergesellschaften an den Ausschreibungen beteiligten.

Einige der großen ausländischen Betreiber- und Baukonzerne betonten, dass der Projektzuschnitt für sie zu klein sei, um sich an den Pilotprojekten zu beteiligen.

Das Marktinteresse von Seiten der Banken war groß. Jedes Konsortium hatte im Vergabeverfahren in der Regel mehrere finanzierende Banken eingebunden, sodass die benötigten Kreditvolumina teilweise überzeichnet waren. Die Europäische Investitionsbank (EIB) - als nicht im kommerziellen Wettbewerb stehendes Institut - wird über die privaten Konsortien in die Projekte eingebunden.

Der Konzessionsnehmer hat gemäß Vergabeunterlagen eine Projektgesellschaft zu gründen, welche nicht nur bereits das BAFO legt, sondern auch später Konzessionsnehmerin ist. Sie finanziert das Projekt im Wege der sog. Projektfinanzierung. Diese Finanzierungsform zeichnet sich durch zwei Faktoren aus: Zum einen erfolgt die Bedienung der Finanzierung ausschließlich aus dem Cash-Flow des Projektes. Zum anderen erfordert die Projektfinanzierung eine sachgerechte, adjustierte Risikoverteilung, die modell- und projektspezifische Anforderungen sowie international übliche Marktstandards berücksichtigt.

### **Bewertung:**

Ein hohes Marktinteresse wirkt sich grundsätzlich positiv auf das Ausschreibungsergebnis aus, da der Wettbewerb die Abgabe wirtschaftlicher Angebote fördert.

Seitens der Bauindustrie werden die A-Modelle trotz einiger kritischer Anmerkungen zu Umsetzungs- und Detailfragen insgesamt positiv bewertet; der Verband fordert die

Fortsetzung des PPP-Programms der Bundesregierung mit einer zügig zu startenden zweiten Tranche.

Alleine die Verbände der mittelständischen Bauindustrie haben sich negativ und enttäuscht zu den A-Modellen geäußert. Sie kritisieren die unverhältnismäßig hohen Anforderungen im Vergabeverfahren, insbesondere in den Bereichen Finanzierung und Betrieb, als nicht sachgerecht und für den Mittelstand unerfüllbar. Die Verbände führen darüber hinaus an, dass durch die Anforderungen im Vergabeverfahren und durch den Zuschnitt der Projekte die mittelständische Bauwirtschaft systematisch benachteiligt werde. 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. Für ein erfolgreiches Abschneiden mitentscheidend ist eine sorgfältige Bearbeitung der Unterlagen. Die Teilnahmeanträge der Bewerber und Angebote der Bieter zeigen, dass sich auch Bietergemeinschaften mit (größeren) mittelständischen Unternehmen im Wettbewerb durchsetzen konnten.

Die mittelständische Bauindustrie hat sich ferner gegen die Vorgabe der Projektfinanzierung gewandt, da diese nach ihrer Einschätzung die Projekte für sie (zu) teuer macht; sie regt die Einführung von Forfaitierungsmodellen wie z.B. im PPP-Hochbaubereich an. Aus fachlicher Sicht kann auch eine Forfaitierung im Einzelfall vorteilhaft sein; derartige Überlegungen werden im Rahmen der Projektentwicklung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten anzustellen sein.

Von einer Auftragsverwaltung wurde angeführt, dass die gestellten hohen Anforderungen (nicht nur) vor dem Hintergrund des Pilotcharakters gerechtfertigt seien.

### **Folgerungen:**

- Die Projektstrukturen sind zu flexibilisieren und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln. Bei künftigen PPP-Projekten sind im Rahmen der jeweiligen Projektstrukturierung durch Eignungstests dann auch Maßnahmen zu untersuchen, die für unterschiedliche Unternehmensgrößen der Bauwirtschaft geeignet sind.
- Die Nutzung anderer Finanzierungsformen als der Projektfinanzierung sollte analysiert, in zukünftige Eignungstests aufgenommen und in der Vorläufigen Wirt-

schaftlichkeitsuntersuchung auf ihre monetäre Vorteilhaftigkeit hin untersucht werden.

### **c. Anwendungsbereich**

#### **Sachstand:**

Bei der Entwicklung des A-Modells wurde davon ausgegangen, dass mit Hilfe dieses Modells Autobahnprojekte realisiert werden, bei denen die Fahrbahn von 4 auf 6 Fahrstreifen (bzw. in Ausnahmefällen von 6 auf 8 Fahrstreifen) auszubauen ist. Vor dem Hintergrund dieses Ausbaus ergab sich auch die Bezeichnung als A-Modell (= Ausbaumodell). Dies schließt nicht aus, dass bei einem A-Modell eine bestehende Autobahn in einem Teilabschnitt verlegt und die Bestandstrecke zurückgebaut wird.

Ferner kann es zu einer über den Ausbauabschnitt hinausgehenden Verlängerung der Konzessionsstrecke unter betrieblichen Aspekten kommen.

#### **Bewertung:**

Das Verständnis des A-Modells als „Ausbaumodell“ ist nach den Erfahrungen mit den ersten Pilotprojekten weiterzuentwickeln. Die Kernidee des A-Modells lautet „Verbesserung des Bundesautobahnnetzes durch gezielte Investitionen aus den Einnahmen der Lkw-Maut“ und ist nicht auf den Aspekt des Ausbaus einer bestehenden Verbindung beschränkt. Die Modellstrukturen sollten die drei Grundprinzipien des heutigen Modells erfüllen. Zum ersten sollen die Einnahmen der Lkw-Maut nachvollziehbar in den Straßensektor zurückfließen. Zum zweiten geht es um gezielte und definierte Investitionen in Einzelprojekte. Zum dritten geht es nicht alleine um den Ausbau, sondern allgemein um die Verbesserung des Bundesautobahnnetzes, so dass auch überwiegend Erhaltungsbedarf den Konzessionsgegenstand bilden könnte.

Entsprechend der Kernidee des A-Modells dürften Lückenschlüsse in aller Regel weniger geeignet sein, da hier auf Grund des relativ geringeren Lkw-Aufkommens die Maut nicht für eine wirtschaftliche Projektentwicklung ausreichen dürfte.

## **Folgerungen:**

- Unter Berücksichtigung des fortentwickelten Verständnisses bezüglich des A-Modells sollten im Rahmen von PPP-Eignungstests (vgl. Kap. III.3.a.) weiterhin Ausbauprojekte oder Streckenabschnitte mit einem hohen baulichen Erhaltungsanteil untersucht werden. Betriebs- und erhaltungsoptimale Streckenlängen müssen gemeinsam mit den Ländern festgelegt werden.
- Kleinere Teilnetze – grundsätzlich inklusive des Betriebsdienstes – können in die Projektauswahl einbezogen werden.

## **IV. Nächste Arbeitsschritte und Perspektiven**

Auf Basis des vorgelegten Berichtes lassen sich die Handlungsfelder im Rahmen der künftigen PPP-Politik der Bundesregierung im Bereich der Bundesfernstraßen identifizieren. Diese Handlungsfelder lassen sich in zwei Kategorien klassifizieren: Einerseits in die projektbezogenen, umsetzungsorientierten und damit auch kurzfristig umsetzbaren Arbeitsschritte, andererseits in mittel- bzw. langfristige Perspektiven für weitere Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau.

### **1. Projektbezogene kurzfristige Arbeitsschritte**

#### Projektauswahl

- Entsprechend den grundsätzlichen Zielen des BMVBS für den Ausbau des Bundesfernstraßennetzes soll der Schwerpunkt der nächsten PPP-Projekte zunächst weiterhin auf dem Ausbau von Bundesautobahnen liegen.
- Basierend auf diesem Ziel sind mögliche Projektbereiche zu bestimmen und einem ersten Eignungstest zu unterziehen.
- Aufstellung eines Zeit- und Arbeitsplans zur Umsetzung unter Berücksichtigung der eigenen Ressourcen sowie externer Fachleute.
- Die ausgewählten Projekte, der Projektzuschnitt, die Projektorganisation und die Kostentragung sind mit den Ländern abzustimmen.

### Projektentwicklung für ausgewählte Projekte

- Nach der Projektauswahl sollten die konkret identifizierten Projekte einem weiteren Eignungstest unterzogen werden, um die endgültigen Parameter für ein Betreibermodell wie Leistungsumfang, Streckenlänge und grundsätzliches Vergütungsmodell zu erarbeiten.
- Nach erfolgreichem Eignungstest sollte die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden.
- Bei eindeutigem positiven Eignungstest kann parallel zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Vorbereitung der Vergabeunterlagen erfolgen.

### Standardisierung der Vergütungsmechanismen für Betreibermodelle

- Zur Weiterentwicklung des bisherigen Vergütungsmechanismus der A-Modelle (unechte Schattenmaut) sind konkrete Alternativen zu entwickeln und zu bewerten (Durchschnittsmaut, Verkehrsbänder, Mindestbarwertvergabe etc.). Gleichzeitig können die leistungsbezogenen Eckwerte einer Vergütung unter stärkerer Verwendung von Verfügbarkeits-elementen strukturiert werden.

### Mögliche begleitende Grundsatzarbeiten

- Weiterführung der bisher begonnen Grundsatzarbeiten bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für A-Modelle und Erstellung eines Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Betreibermodelle im Bereich der Bundesfernstraßen. Damit kann die Empfehlung der Bundesregierung zur Anwendung der im FMK-Leitfaden definierten Mindeststandards sektorenspezifisch umgesetzt werden. Ein solcher Leitfaden kann modellübergreifend entwickelt werden und umfasst die Teile Eignungstest, Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Vertragsmanagement/ Projektcontrolling (Nachgelagerte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung).
- Entwicklung einer Vorgehensweise zur Bewertung von systematischen Risiken und Ausrichtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf einen Vergleich von unterschiedlichen Vergütungsmechanismen und Projektstrukturen.

- Bearbeitung der offenen Fragen hinsichtlich der bilanziellen Behandlung der Projektgesellschaften und der steuerlichen Rahmenbedingungen.

### Bund-Länder Projektorganisation

Vor dem Hintergrund der gewonnenen Erfahrungen kann die Zusammenarbeit zwischen BMVBS, Ländern, VIFG und den Beratern bei der Auswahl, Vorbereitung und Durchführung von Betreibermodellen weiter angepasst und standardisiert werden. In einem ersten Schritt sollten schon für die noch in der Ausschreibung befindlichen Projekte Geschäftsordnungen für Wertungs-, Plausibilitäts- und Verhandlungsteam sowie die Lenkungsgruppe erarbeitet werden. In einem zweiten Schritt sind die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse zwischen den Beteiligten Bund und Ländern in allen Phasen von der Auswahl bis zum Vertragsmanagement verbindlich zu definieren.

## **2. Perspektiven für weitere Betreibermodelle**

Ausgangspunkt bei der Einschätzung der Perspektiven von Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau ist die Beurteilung der Pilotprojekte. Die mit PPP verbundenen Ziele der Bundesregierung wie Förderung von Innovationen, Generierung von Effizienzvorteilen und schnellere Umsetzung von Großvorhaben konnten bei den Pilotprojekten bereits in Teilen erreicht werden. Es ist eine Stärkung dieser Effekte z.B. durch eine noch stärker funktional ausgerichtete Ausschreibung zu erwarten, wobei die durch Bearbeitungsdauer, Vorgaben aus der Planfeststellung und Vergleichbarkeit der Angebote gesteckten Grenzen zu beachten sind.

Die konsequente Umsetzung einer Quote von bis zu 15% der Investitionsmittel für Betreibermodelle im Bereich der Bundesfernstraßen würde eine Anpassung der Finanzausstattung an die tatsächliche Bedarfssituation erfordern. Solange dies nicht gegeben ist, sind PPP-Modelle eine Grundsatzentscheidung des Bundes, mit der die verfügbaren konventionellen Mittel relativ und absolut verringert werden. Andererseits sollte auf die mit PPP verbundenen Vorteile gegenüber der konventionellen Beschaffung nicht verzichtet werden. Daher sollten PPP-Modelle in vertretbarem Umfang weitergeführt werden.

- Art und Umfang der Projekte sollten ein klares Signal geben, dass im Bereich der Bundesfernstraßen die Umsetzung von PPP-Modellen dauerhaft verfolgt wird.

Hierzu ist eine ausreichende Zahl von Projekten anzukündigen, um eine nachhaltige Marktentwicklung auf der Privaten Seite zu ermöglichen (Deal Flow).

- An der Grundkonzeption „Übertragung des Verkehrsrisikos“ sollte festgehalten werden, allerdings sind weitere Modellvarianten (Abschwächung Verkehrsmentgenrisiko, Mix mit Verfügbarkeitselementen) am Markt einzuführen.
- Hinsichtlich des Leistungsumfanges sind verschiedene Bedarfssituationen in die Projekte einzubringen (Schwerpunkt zunächst weiterhin Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen und gegebenenfalls kleinere Teilnetze).
- Prüfung einer Weiterentwicklung des Funktionsbauvertrags zu einem PPP-Modell mit einer privatwirtschaftlichen Finanzierungskomponente.

Die Ergebnisse des Berichtes, die kurzfristigen Arbeitsschritte und die mittel- bis längerfristigen Perspektiven sollten mit den Auftragsverwaltungen und der Privatwirtschaft diskutiert werden.