

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/7404 –**

Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau (so genanntes A-Modell)

Vorbemerkung der Fragesteller

Weder aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/6063 noch aus den Antworten der Parlamentarischen Staatssekretärin Karin Roth auf die Fragen des Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter (Plenarprotokoll 16/120) geht eindeutig und transparent hervor, wie die Wirtschaftlichkeitsvorteile des Betreibermodells für den mehrstreifigen Autobahnausbau (A-Modell) ermittelt wurden. Es besteht daher Anlass zur Nachfrage.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Bei den bisherigen A-Modell-Projekten handelt es sich um Pilotvorhaben, mit denen Erfahrungen zu ÖPP-Modelloptimierungen gesammelt werden.

In diesem Rahmen wird auch eine Konzeption für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau nach § 7 Bundeshaushaltsordnung erstellt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Autobahn A 8 nimmt insoweit eine Vorreiterrolle ein.

1. Ist es richtig, dass die Berechnung des Effizienzgewinns in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf den erwarteten Ausgaben der öffentlichen Hand bei der ÖPP-Realisierung (A-Modell) und der konventionellen Beschaffungsvariante beruhen, oder welcher andere Ansatz wurde gewählt?

Dies ist zutreffend. Vorteile wie z. B. Zeitgewinn, bessere Bauqualität – das heißt so genannte weiche Faktoren – wurden bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung außer Acht gelassen.

2. Wie wurden die Besonderheiten des Vergütungsmechanismus des A-Modells, der das Verkehrsmengenrisiko auf den Konzessionär überträgt, bei der Berechnung der erwarteten Ausgaben der öffentlichen Hand bei der ÖPP-Realisierung (A-Modell) berücksichtigt?

Die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos auf den Konzessionsnehmer wurde bei der Risikoallokation und -bewertung berücksichtigt.

3. Basieren die erwarteten Ausgaben der öffentlichen Hand bei der ÖPP-Realisierung (A-Modell) auf den erwarteten Mautweiterleitungen und damit auf den Annahmen über die Verkehrsentwicklung, oder welcher andere Ansatz wurde gewählt?

Ja. Neben der im Wettbewerb ermittelten Anschubfinanzierung werden die erwarteten Mautweiterleitungen angesetzt.

4. Welche Annahmen über die Verkehrsentwicklung wurden bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere im Basisszenario zu Grunde gelegt (z. B. Annahmen der öffentlichen Hand, Annahmen des siegreichen Bieters bzw. Durchschnitt der Annahmen der Bieter)?

Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden die Annahmen der öffentlichen Hand über die Verkehrsentwicklung zugrunde gelegt.

5. Zu welchem Ergebnis führt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wenn die Annahmen des siegreichen Bieters bzw. der Durchschnitt der Annahmen der Bieter verwendet werden?

Eine isolierte Betrachtung der Mauteinnahmen bzw. der Verkehrsprognosen bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre nicht aussagekräftig, da einerseits die Verkehrs- und Mauteinnahmeprognosen den Bietern von der Vergabestelle nicht vorgegeben und gewertet wurden und andererseits die von den Bietern angesetzten Mauteinnahmen und die Höhe der jeweiligen Kostenansätze mit Blick auf die im Wettbewerb stehende Anschubfinanzierung miteinander korrelieren. Eine derartige Berechnung wurde daher nicht vorgenommen.

6. Wurde bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere im Basisszenario berücksichtigt, dass ÖPP bei nachträglichen Anpassungswünschen der öffentlichen Hand während der langjährigen Vertragslaufzeit weniger flexibel ist?
7. In welcher Höhe wurde dieser Effekt gegebenenfalls bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt?

Die Fragen 6 und 7 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Sollten sich im Verlauf der 30-jährigen Konzessionszeit nachträglich Änderungswünsche der öffentlichen Hand ergeben, so ist nicht erkennbar, in welcher Weise die Flexibilität der öffentlichen Hand im Vergleich zur konventionellen Realisierung eingeschränkt sein sollte.

8. Sind vor dem Hintergrund, dass nach Angaben des Leitfadens zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP und des Bundesministeriums der Finanzen bei ÖPP Vergütungszahlungen, die ein systematisches Risiko enthalten, in einer reduzierten Form in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt werden sollen, in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die bei der ÖPP-Variante anfallenden Vergütungszahlungen über die Mautweiterleitung reduziert worden (z. B. da aufgrund des Verkehrsmengenrisikos die Vergütungszahlungen einem systematischen Risiko unterliegen)?

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die A 8 wurden systematische Risiken nicht separat als Abzugsbetrag von den erwarteten Mauteinnahmen ausgewiesen.

9. Um welchen Prozentsatz sind die Vergütungszahlungen über die Mautweiterleitung entsprechend bei den Berechnungen reduziert worden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

10. In welcher prozentualen Höhe wurden derartige Aufschläge auf die Bau-, Erhaltungs- und Betriebskosten der konventionellen Realisierung aufgeschlagen, da üblicherweise in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Berechnung einer konventionellen Realisierung Aufschläge aufgrund zu erwartender Kostenüberschreitungen eingerechnet werden?

Bei den Bau-, Erhaltungs- und sonstigen Kostenüberschreitungsrisiken handelt es sich um unsystematische Risiken. Diese wurden in den Zahlungsströmen selbst berücksichtigt. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt dies anhand einer Risikoermittlung u. a. auf Basis der Auswertungen des Bundesrechnungshofes für Baumaßnahmen für Bundesautobahnen im gesamten Bundesgebiet sowie einer entsprechenden Bewertung der Risiken im Lichte unterschiedlicher Risikomanagementkompetenzen. Ist der Konzessionsnehmer bei einem ÖPP-Projekt langfristig für den Streckenabschnitt verantwortlich, besteht ein hoher Anreiz für ihn zu effizientem Wirtschaften und zur möglichst umfassenden Reduzierung von Risiken, so dass ihm tendenziell eine hohe Risikomanagementkompetenz zuzuweisen ist.

Die jeweils ermittelten Kostenüberschreitungsrisiken sind demnach sowohl bei der PSC- als auch bei der ÖPP-Variante berücksichtigt.

11. Zu welchem Zeitpunkt wurden die den Berechnungen zu Grunde liegenden Baukostenschätzungen erstellt?

Im Rahmen der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kurz vor der Vergabeentscheidung erfolgte eine Aktualisierung der Baukostenschätzung.

12. Auf Basis welcher Daten wurde die Höhe des Aufschlags festgesetzt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

13. Welche Organisationen haben welche Rollen bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingenommen, und welche Rolle hatten insbesondere das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) und die Autobahndirektion Südbayern sowie externe Berater?

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) von externen Beratern erstellt; die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) hat das BMVBS ebenfalls unterstützt. Fachliche Daten wurden gemeinsam mit der Auftragsverwaltung erhoben, insbesondere der Autobahndirektion Südbayern.

14. Welche realen und nominalen Diskontierungszinssätze wurden in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere im Basisszenario verwendet?

Auf Basis des einschlägigen Rundschreibens des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) wurde anhand einer retrograden Betrachtung des durch die Bundesbank über einen 40-Jahres-Zeitraum ermittelten durchschnittlichen Realzinssatzes vereinfachend ein durchschnittlicher Nominalzinssatz ermittelt. Dieser berücksichtigt zum einen die Beschaffungsrealität der öffentlichen Hand sowie die allgemein für die Zukunft angenommene jährliche Inflation und bildet zum anderen die systematischen Risiken mit ab.

15. Wurde auf eine Zinsstrukturkurve zurückgegriffen, und wenn ja, welche realen und nominalen Diskontierungszinssätze wurden im 1., 10. und 30. Jahr verwendet?
16. Ist es richtig, dass für die Berechnung der konventionellen Realisierung eine projektbezogene Finanzierung auf Basis der öffentlichen Finanzierungskosten und unter Rückgriff auf die laufzeitbezogenen Finanzierungskosten (Zinsstrukturkurve) durchgeführt wurde?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zum Zeitpunkt der Vergabeentscheidung der Autobahn A 8 war die Konkretisierung des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Finanzministerkonferenz durch BMF-Rundschreiben auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen; eine Zinsstrukturkurve wurde daher bei der Autobahn A 8 nicht angewandt.

17. Stimmen die dabei angenommenen öffentlichen Finanzierungskosten mit den Diskontierungszinssätzen überein, und wenn nein, warum ergeben sich Abweichungen, und in welcher Höhe liegen diese?

Es wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

18. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die Autobahndirektion Südbayern, deren Präsident den primären Vorteil des A-Modells in einer früheren Realisierung von Baumaßnahmen und nicht in der Hebung von Effizienzgewinnen sieht, bzw. die Bayerische Staatsregierung die Ergebnisse der Ansicht der Bundesregierung zu den Effizienzgewinnen, die angeblich 10,02 Prozent im Basisszenario betragen sollen, nicht teilt?

19. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die Bayerische Staatsregierung die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und insbesondere die erwähnten Effizienzgewinne von 10,02 Prozent im Basisszenario auch als realistisch ansieht?
20. Wie weit liegen gegebenenfalls die Einschätzungen über Effizienzgewinne bei der Bundesregierung und der Autobahndirektion Südbayern bzw. der Bayerischen Staatsregierung auseinander?

Die Fragen 18 bis 20 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine solche Auffassung ist nicht bekannt und auch schwer vorstellbar, da die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Wesentlichen gemeinsam mit der Auftragsverwaltung des Freistaates Bayern erstellt wurde, insbesondere auch der Autobahndirektion Südbayern.

21. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass die ÖPP-Task-Force der Bundesregierung darauf hinweist, dass ÖPP eine alternative Beschaffungsvariante sei und ÖPP nicht zur Auflösung von Mitteldefiziten bzw. zur Finanzierung von Projekten, die im Rahmen der konventionellen Beschaffungsvariante realisiert werden könnten, eingesetzt werden sollte, eine Divergenz zwischen den Bewertungen des A-Modells der Autobahndirektion Südbayern und ihren eigenen Angaben zu den Zielen, die mit ÖPP sinnvoll angestrebt werden sollten?

ÖPP ist keine Beschaffungsvariante zur Eröffnung zusätzlicher Finanzquellen. Nach den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen resultiert die Wirtschaftlichkeit vor allem aus dem Lebenszyklusansatz.

22. In welcher Höhe würden das Volumen des Bundeshaushaltes und die Staatsverschuldung in den Jahren 2007 bis 2011 ansteigen, wenn das Projekt des sechsstreifigen Ausbaus der A 8 nach der konventionellen Beschaffungsvariante und im Rahmen der Haushaltsfinanzierung durchgeführt worden wäre?

Der Straßenbauhaushalt des BMVBS würde mit den in dem jeweiligen Zeitraum anfallenden Bau-, Betriebs- und etwaigen Erhaltungskosten belastet, abzüglich der A-Modell-Finanzierungskosten (Mautweiterleitung, Anschubfinanzierung und etwaige Kompensationszahlungen). Vor allem die Höhe der Baukosten ist abhängig von der Bauzeit, die bei Vorhaben des Volumens der A 8 nach den bisherigen Erfahrungen bei konventioneller Realisierung deutlich länger dauert als die dem Konzessionsnehmer eingeräumte Bauzeit von nur gut 3,5 Jahren.

23. In welcher Weise werden die Vergütungszahlungen beim A-Modell auf die Länderquoten angerechnet?

Bei den Pilotvorhaben wurde eine Sonderregelung getroffen, wonach die Mautweiterleitung nicht aus den Ländern quotale vom Bund für Bundesfernstraßenmaßnahmen zugewiesenen Finanzmitteln zu bestreiten ist. Die Anschubfinanzierung und etwaige Kompensationszahlungen werden auf die so genannte Landesquote angerechnet.

24. Ist es aufgrund der Berücksichtigung der Vergütungszahlungen bei A-Modellen im Rahmen der Länderquote möglich, dass die betroffenen Länder auch dann einen Vorteil aus der Realisierung von A-Modell-Projekten haben, wenn diese mit höheren Ausgaben aus Bundessicht (und volkswirtschaftlicher) einhergehen?

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erfolgt aus Bundessicht, da es sich um Bundesprojekte handelt, die – abgesehen von den Verwaltungskosten – mit Bundesmitteln finanziert werden. Allein bei der Behandlung der umsatzsteuerlichen Rückflüsse war wegen der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Bundesfernstraßenprojekten eine gesamtstaatliche Betrachtung angemessen.

25. Welche Kostenaufteilungen sollen zwischen Bund und Ländern erfolgen, wenn aufgrund von geänderten Leistungsanforderungen der öffentlichen Hand Mehrkosten anfallen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 23 verwiesen.

Im Übrigen gelten auch bei den Pilotvorhaben die Vorgaben des Artikels 104a des Grundgesetzes, so dass Zweckausgaben vom Bund, Verwaltungskosten vom Land zu tragen sind.

26. Nach welchen Kriterien sind die bisherigen Projekte zum Autobahnausbau nach dem ÖPP-Ansatz ausgewählt worden?

Es lag in jedem Einzelfall Einvernehmen zwischen Bund und Land vor, ein Projekt des vordringlichen Bedarfs als ÖPP-Pilotprojekt zu nutzen, dessen Realisierung als ÖPP-Projekt wirtschaftlich erschien.

27. Warum werden von der Bundesregierung die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellten Prognosen über die Realisierungskosten nach dem konventionellen Beschaffungsansatz nicht veröffentlicht?

Es ist nicht auszuschließen, dass dadurch das Ergebnis des Wettbewerbs zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft und auch innerhalb der Privatwirtschaft präjudiziert wird.

28. Sind derartige Veröffentlichungen (gegebenenfalls erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens) zukünftig angedacht?

Eine Veröffentlichung der internen Kalkulation der öffentlichen Hand nach Abschluss des Vergabeverfahrens ist derzeit nicht vorgesehen. Denn dies erlaubt den Bietern möglicherweise Rückschlüsse für Folgeverfahren mit entsprechenden Auswirkungen auf den Wettbewerb.

29. Ist es für Bundestagsabgeordnete möglich, diese Unterlagen einzusehen?

Wirtschaftlich vertrauliche Unterlagen können im Haushaltsausschuss unter Beachtung der Vorgaben der Vertraulichkeit vorgestellt werden.

30. Erfolgt von der Bundesregierung oder in deren Auftrag eine Auswertung der Erfahrungen mit den bisherigen A-Modell-Projekten?

Ja

31. Werden dabei gegebenenfalls auch Überlegungen zur weiteren Anwendung des ÖPP-Ansatzes für den Autobahne- und -ausbau angestellt?

Ja. Es sollen weitere A-Modelle identifiziert werden.

32. Sind externe Berater in derartige Auswertungen einbezogen?

Nein

Einbezogen werden in die Auswertung eingereichte fachliche Stellungnahmen von den betroffenen Auftragsverwaltungen der Länder und von Verbänden (Bau-, Banken- und Mittelstandsverbände).

33. Ist die VIFG in derartige Auswertungen einbezogen, und welche Rolle hat sie gegebenenfalls bei derartigen Auswertungen?

Ja

Die VIFG hat eine unterstützende, fachlich begleitende Funktion.

34. Liegen im BMVBS schon Pläne über die Fortführung der Anwendung des ÖPP-Ansatzes für den Autobahnaus- und -neubau vor?

35. Wann sollen gegebenenfalls derartige Pläne vorgestellt werden?

36. Sollen etwaige weitere ÖPP-Projekte für den Autobahnaus- und -neubau wiederum als Pilotprojekte bezeichnet werden?

Die Fragen 34 bis 36 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 31 verwiesen.

37. Ist von der Bundesregierung angedacht, den Bundestag (insbesondere Verkehrs- und Haushaltsausschuss) noch ausführlich über die Erfahrungen mit den ersten A-Modell-Projekten zu unterrichten?

Ja

38. Ist eine derartige Unterrichtung gegebenenfalls noch vor der Entscheidung über die zukünftige Anwendung des ÖPP-Ansatzes für den Autobahnaus- und -neubau vorgesehen?

Ja

