

Bericht

des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 16./17. September in Berlin

und der Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 8./9. Oktober 2015 in Worms

TOP 4.3 a)/ Nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur; Fortschreibung des Berichts

Die VMK am 16./17. April 2015 in Rostock hatte zu TOP 4.5 „Nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur“ unter anderem den Beschluss gefasst, den Bund um nähere Darlegung zu verschiedenen Punkten zu bitten (Nr. 6 des Beschlusses zu TOP 4.5). Im Einzelnen ergibt sich folgender Sachstand:

I. Verstetigung und Erhöhung des derzeitigen 5 Mrd. €-Programms

Im Koalitionsvertrag ist festgelegt, die Bundesmittel für die Verkehrsinfrastruktur substanziell zu erhöhen. Für dringend notwendige Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur wurden für die 18. Legislaturperiode 5 Mrd. € zusätzlich bereitgestellt. In der Finanzplanung bis 2019 erfolgte eine Fortschreibung dieser Mittel mit einem Ansatz von je 1,8 Mrd. € in den Jahren 2018 und 2019.

Die Beträge werden sowohl in die bestehenden Verkehrswege als auch in den Aus- und Neubau von Verkehrsinfrastruktur investiert.

II. Sonderfonds "Nachholende Sanierung" und "Laufende Instandhaltung"

Die Einrichtung von Sondervermögen (Fonds) etc. bedarf der ausdrücklichen Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber bzw. kann nur auf Grundlage eines entsprechenden Gesetzes realisiert werden. Die Einführung solcher Instrumente ist im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen.

III. Aufteilung der Mittel aus dem 10 Mrd. €-Programm des Bundes für die Verkehrsinfrastruktur

Aus dem 10 Mrd. €-Programm für Zukunftsinvestitionen 2016 – 2018 erhält das BMVI insgesamt 4,35 Mrd. €, von denen ein Anteil von knapp 3,1 Mrd. € auf die Verkehrsinfrastruktur entfällt. Mit den zusätzlichen Mitteln werden die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verstärkt. Folgende Mittelverteilung ist vorgesehen:

(Angaben in Mio. €)	2016-2018
Bundesfernstraßen ¹	1.894
Bundesschienenwege	995
Bundeswasserstraßen	200
Verkehrsinfrastruktur	3.089
<i>Nachrichtlich: NIP II</i>	161
<i>Breitbandausbau</i>	1.100
Insgesamt	4.350

IV. Grundzüge, Wirtschaftlichkeit und Transparenz der ÖPP-Projekte der Neuen Generation und der geplanten Projekte

1. Grundzüge der „Neuen Generation“ von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbereich

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) setzt sich nach Maßgabe des Koalitionsvertrages für die 18. Legislaturperiode und aufgrund der bisherigen weitgehend positiven Erfahrungen mit ÖPP im Bundesfernstraßenbereich dafür ein, diese Beschaffungsalternative zum konventionellen Straßenbau weiter zu verfolgen. Herr Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt und Herr Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble haben Ende April 2015 gemeinsam eine „Neue Generation“ von ÖPP-Projekten² auf den Weg gebracht.

Merkmale der „Neuen Generation“ von ÖPP-Projekten

- **Ausgestaltung als Verfügbarkeitsmodell³:**
Die Vergütung des privaten Vertragspartners soll von der Verfügbarkeit der Vertragsstrecke für die Verkehrsteilnehmer abhängig sein. Einschränkungen in der Verfügbarkeit, wie z. B. Sperrungen von Fahrstreifen durch Baustellen oder betriebsbedingte Geschwindigkeitsbeschränkungen reduzieren die Vergütung des privaten Vertragspartners. Gleichzeitig sollen Anreize gesetzt werden, damit die Verfügbarkeitseinschränkungen möglichst in den verkehrssarmen Zeiten durchgeführt werden und die Leistungserbringung in hoher Qualität erfolgt.
- **Einbindung institutioneller Anleger durch die Auftragnehmer, auch Nutzung neuer Finanzierungsinstrumente wie z. B. Projektanleihen:**
Die Mobilisierung privaten Kapitals, z. B. von Versicherungen oder Pensionsfonds, schafft neue Spielräume zum Erhalt und Ausbau leistungsfähiger Verkehrswege. Dafür können jetzt auch neue Finanzierungsinstrumente wie Projektanleihen genutzt werden. Dies erfolgte im Jahr 2014 erstmalig beim ÖPP-Projekt A 7 SH/HH (Hamburg – Bordesholm).

¹ enthält Rundungsdifferenzen

² Die „Neue Generation“ umfasst elf Projekte (siehe Anlage).

³ in Einzelfällen ggf. auch als Modell nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz.

- Ausweitung von Ausbaumaßnahmen hochbelasteter Autobahnen auch auf Erhaltungs- und Lückenschlussprojekte sowie erstmalig auch ÖPP-Projekte auf Bundesstraßen.

Ziele der „Neuen Generation“

- Schnelle und effiziente Umsetzung von notwendigen Straßenbaumaßnahmen,
- Minimierung von Stau und durch Stau verursachter volkswirtschaftlicher Nachteile und
- Schaffung eines Rahmens für Anlagemöglichkeiten für privates Kapital.

Weitere geplante Projekte sind die drei Projekte der 2. ÖPP-Staffel, für die bislang noch keine Vergabeverfahren gestartet wurden:

- BAB A 1/A 30, Lotte/Osnabrück – Münster (Nordrhein-Westfalen),
- BAB A 61, Worms – Speyer (Rheinland-Pfalz) und
- BAB A 44, Kassel/Süd – Diemelstadt (Hessen).

Insoweit laufen in Abhängigkeit von der Baurechtsschaffung durch die Straßenbauverwaltungen der Länder und dem Ergebnis der jeweiligen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen derzeit die Vergaben vorbereitenden Arbeiten.

2. Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten

Die öffentliche Hand ist bei der Leistungsbeschaffung gem. § 7 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) gehalten, die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dementsprechend sieht die Koalitionsvereinbarung zur 18. Legislaturperiode vor, ÖPP als zusätzliche Beschaffungsvariante zu nutzen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können. Hierzu werden vor der Vergabe jedes ÖPP-Projektes im Bundesfernstraßenbereich umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Maßgabe von § 7 Abs. 2 BHO durchgeführt. Die öffentliche Hand vergleicht darin die beiden Beschaffungsvarianten „Konventionell“ und „ÖPP“. Nur, wenn die ÖPP-Variante im Vergleich mindestens ebenso wirtschaftlich ist wie die konventionelle, darf der Vertrag geschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat am 04.06.2014 einen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau vorgelegt. Dabei hat der BRH sieben Projekte untersucht, die vergeben wurden bzw. sich in der Vergabe befanden.

Das BMVI hat dazu im September 2014 gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages Stellung genommen und die Vorwürfe des BRH, die bisher realisierten ÖPP-Projekten seien u. a. unwirtschaftlich, zurückgewiesen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in seiner Sitzung am 05.12.2014 mit der Angelegenheit befasst und nahm beide Berichte – also den des BRH und des BMVI – zur Kenntnis. Angesichts des äußerst komplexen Beratungsgegenstandes und der großen Differenzen zwischen dem BMVI und dem BRH in der Bewertung von ÖPP im Bundesfernstraßenbau erbat der Rechnungsprüfungsausschuss vom BMVI einen weiteren Bericht bis zum 31.12.2015. In diesem Bericht soll das BMVI unter Beteiligung des BRH die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der

Bewertung, aber auch Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der ÖPP-Modelle als Beschaffungsvariante herausarbeiten. Dieser Bericht wird derzeit erstellt.

3. Transparenz bei ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbereich

Auf der Internetseite des BMVI unter „ÖPP im Fernstraßenbau“ sind die wesentlichen Regelungsinhalte von ÖPP-Verträgen in Kurzform bereits dargestellt. Weiterhin ist beabsichtigt, einen Muster-Vertrag für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich auf der Internetseite des BMVI zu veröffentlichen, um die vertraglichen Regelungsinhalte vertiefend und im Zusammenhang darzustellen.

Darüber hinaus entwickelt die Bundesregierung derzeit unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen eine einheitliche, ressortübergreifende Vorgehensweise, ob und in welcher Form Verträge für ÖPP-Projekte offengelegt werden können. Für den Bundesfernstraßenbereich wird es insoweit keine spezielle Regelung geben.

Bezogen auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich stehen insbesondere die mögliche Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen des Bundes im Vordergrund, die einer Offenlegung dieser Dokumente entgegen steht. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthalten interne Kalkulationen der öffentlichen Hand zu dem jeweiligen Projekt und ihre Offenlegung wäre geeignet, den Wettbewerb im Vergabeverfahren für ÖPP-Projekte zum wirtschaftlichen Nachteil der öffentlichen Hand zu verringern. Es bestünde die Gefahr, dass Bieter ihre Angebote an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausrichten.

V. Veränderungen der Grundlagen und Regelungen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen

BMVI prüft derzeit, die Zuständigkeit und Verantwortung für Bundesfernstraßen (mit dem Fokus auf Bundesautobahnen) in einer eigenständigen Gesellschaft des Bundes zu bündeln. Damit sollen die Schwierigkeiten bzw. systembedingte Reibungsverluste, die in der bisherigen Struktur der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen festzustellen sind, beseitigt werden. Eckpunkte zu diesen Überlegungen werden derzeit erarbeitet.

Zur Einrichtung einer solchen staatlichen Gesellschaft sind jedoch viele offene Fragen zu klären. Da die Schaffung der Gesellschaft in die Auftragsverwaltung der Länder gem. Art. 90 Abs. 2 i. V. m. Art. 85 GG eingreifen würde, wäre eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich. Zudem wären neue einfachgesetzliche Regelungen etwa zur Gründung einer solchen Gesellschaft sowie Anpassungen des bestehenden Rechts erforderlich.

Grundsätzlich sind auch Überlegungen zu begrüßen, verstärkt privates Kapital, insbesondere institutioneller Anleger, zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu mobilisieren. Die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft kann je nach Ausgestaltung ein Weg sein, um dieses Ziel zu erreichen, wenn die Gesellschaft befugt wäre, Geld auf dem Kapitalmarkt (z. B. über Anleihen) aufzunehmen; weiterhin bestünde die Möglichkeit,

dass die Gesellschaft ÖPP-Verträge vergibt und sich Investoren an den einzelnen ÖPP-Projekten beteiligen.

Mit dem BMF erfolgen durch die Abt. StB (Federführung) und Z erste Abstimmungs-
gespräche hierzu (Ziele der Reform, Umsetzungsmöglichkeiten, Zeithorizont etc.); auch
mit BMWi erfolgt ein Austausch.

Auch die im August 2014 vom BMWi eingesetzte Expertenkommission „Stärkung von
Investitionen in Deutschland“ spricht sich in ihrem Abschlussbericht vom 21. April 2015
dafür aus, die Einrichtung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für die Bundes-
fernstraßen (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) zu prüfen.

„Neue Generation“ ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich

Bei den elf Projekten der „Neuen Generation“ ÖPP (insgesamt rd. 670 km Bundesfernstraßen, Gesamtinvestitionsvolumen rd. 15 Mrd. Euro, davon rd. 7,5 Mrd. Euro reines Bauvolumen) handelt es sich um folgende, wobei künftige Änderungen oder Ergänzungen der Liste nicht ausgeschlossen sind:

Land	Projektbeschreibung
Baden-Württemberg	A 6, AK Weinsberg – AK Feuchtwangen/Crailsheim (Sechsstreifiger Ausbau)
Bayern	A 3, AK Biebelried – AK Fürth/Erlangen (Sechsstreifiger Ausbau)
Bayern	A 8, Rosenheim - Bundesgrenze Deutschland/Österreich (Sechsstreifiger Ausbau)
Brandenburg	A 10/A 24, AS Neuruppin (A 24) – AD Pankow/LGr BB (A 10) (Sechsstreifiger Ausbau (A 10) und grundhafte Erneuerung (A 24)) <i>Vergabestart am 29.05.2015 erfolgt</i>
Hessen	A 49, AK Kassel/West – Anschluss A 5 Lückenschluss / Neubauanteil
Niedersachsen	E 233 (Bundesstraße), AS Meppen (A 31) – AS Cloppenburg (A 1) (Vierstreifiger Ausbau)
Niedersachsen/ Hamburg	A 26, Hamburg (A1) – Rübke (Vierstreifiger Neubau inkl. Hafenspange (Lückenschluss), vorgesehen als Modell nach dem Fernstraßen- bauprivatfinanzierungsgesetz)
Nordrhein- Westfalen	A 57, AK Köln/Nord – AK Moers (Sechsstreifiger Ausbau)
Schleswig- Holstein/ Niedersachsen	A 20, Elbquerung (Neubau, vorgesehen als Modell nach dem Fernstraßenbauprivatfi- nanzierungsgesetz)
Thüringen	A 4, AS Gotha – Landesgrenze Thüringen/Sachsen (Erhaltung)
Thüringen	B 247, Bad Langensalza – A 38 (Zwei- bis vierstreifiger Neubau)