

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Victor Perli, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/3359 –**

Öffentlich-private Partnerschaften des Bundes für Straßen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (S. 162) festgeschrieben, dass nur „ausgewählte Einzelprojekte und Beschaffungen“ als öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) durchgeführt werden sollen. Außerdem sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Controlling und Transparenz von ÖPPs verbessert werden. Es fragt sich deshalb, wie die Bundesregierung bzw. das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) dieses Vorhaben im Hinblick auf die Straßen des Bundes bisher umgesetzt hat oder was geplant ist.

1. Welche ÖPP des Bundes zum Bau von Straßen sind aktuell in der Planungs- bzw. Vergabephase (bitte genauen Stand angeben)?
 - a) Für welche davon soll 2022 oder 2023 die Vergabe zum Abschluss kommen (bitte einzeln mit Zeitpunkt angeben)?
 - b) Für welche davon soll 2022 oder 2023 die Vergabe eröffnet werden (bitte einzeln mit Zeitpunkt angeben)?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Für das ÖPP-Projekt A 1 Münster – Osnabrück läuft das Vergabeverfahren.

Ein Abschluss des Vergabeverfahrens ist für das Jahr 2023 geplant.

Für das ÖPP-Projekt A 61 LGr. Rheinland-Pfalz/Baden-Württemberg – AK Frankenthal soll das Vergabeverfahren ggf. im Jahr 2023 eingeleitet werden.

2. Sind weitere ÖPP des Bundes zum Bau von Straßen in irgendeiner Art Vorprüfung (bitte ggf. auflisten und Stand der Prüfung beschreiben)?

Nein.

3. Wie versteht die Bundesregierung die Aussage im Koalitionsvertrag, dass nur „ausgewählte Einzelprojekte und Beschaffungen“ als öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) durchgeführt werden sollen?
 - a) Will die Bundesregierung in Zukunft deutlich weniger Projekte mit ÖPP umsetzen als in den letzten Jahren?
 - b) Hat die Aussage nach Einschätzung der Bundesregierung Konsequenzen für die schon in der Planung befindlichen ÖPP, und wenn ja, welche, bzw. wenn nein, warum nicht?
 - c) Hat die Aussage nach Einschätzung der Bundesregierung Konsequenzen bei der zukünftigen Entscheidung über die Vergabe als ÖPP oder in konventioneller Bauweise, und wie soll dies ggf. erreicht werden?
 - d) Wird es in Zukunft einen klaren Vorrang für die konventionelle Vergabe geben?
 - e) Soll eine ÖPP regelmäßig gar nicht mehr als Variante geprüft werden?
 - f) Soll es über den aktuell praktizierten Wirtschaftlichkeitsvergleich hinaus weitere Kriterien geben, wann eine ÖPP gewählt oder nicht gewählt werden kann oder muss, und wie sollen diese Kriterien ggf. aussehen?

Die Fragen 3 bis 3f werden gemeinsam beantwortet.

Im Koalitionsvertrag ist eine Bindung an die bisher nicht umgesetzten Projekte der sogenannten 2. Staffel bzw. der neuen Generation Öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) nicht mehr vorgesehen. Damit kommen neben den genannten Projekten ggf. auch andere in Betracht. Der Fokus des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) liegt darauf, geeignete Projekte im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit im Rahmen einer ÖPP zu untersuchen. Maßstab der Beurteilung ist jeweils § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO).

4. Sind Neuerungen gegenüber der bisherigen Praxis mit dem „Controlling“ und der „exekutive[n], parlamentarische[n] und öffentliche[n] Kontrolle“ geplant, die im Koalitionsvertrag vorgesehen sind, und wenn ja, welche, und bis wann, und sollen diese Neuerungen auch auf alle laufenden Projekte Anwendung finden?

Nein.

5. Wie versteht die Bundesregierung die Aussage im Koalitionsvertrag, dass nach „einheitlichen Kriterien durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gezeigt werden“ müsse „dass die Umsetzung eines konkreten ÖPP-Projektes wirtschaftlicher ist“, zu verstehen?
 - a) Erfolgte bisher kein Nachweis, dass ÖPP wirtschaftlicher sind?
 - b) Gab es bisher keine einheitlichen Kriterien?
 - c) Bietet die aktuelle Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMDV (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-muster-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.html>) keine einheitlichen Kriterien?
 - d) Bietet die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsv-wvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm) keine einheitlichen Kriterien?

- e) Welche Kriterien sind aus Sicht der Bundesregierung momentan nicht einheitlich?

Die Fragen 5 bis 5e werden gemeinsam beantwortet.

Ein ÖPP-Projekt wird nur dann umgesetzt, wenn in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt wurde, dass die Maßnahme im Rahmen eines ÖPP-Projekts mindestens ebenso gut oder besser realisiert werden kann wie in der konventionellen Beschaffungsvariante. Das methodische Vorgehen, das in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbereich zugrunde gelegt wird, wurde seit den Pilotprojekten der 1. Staffel kontinuierlich weiterentwickelt. Die Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt das aktuell angewendete methodische Vorgehen bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ein ÖPP-Projekt anhand eines Beispielprojekts dar (abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/oepp-muster-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.pdf?__blob=publicationFile). Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Vorgaben der BHO und der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) umgesetzt. Die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen wurde berücksichtigt.

6. Plant die Bundesregierung eine Überarbeitung der „einheitlichen Kriterien“ (Koalitionsvertrag), und wenn ja, wird dabei auch untersucht, ob der Nutzenvergleich, der seit einigen Jahren neben dem Kostenvergleich durchgeführt wird, weiterhin zulässig ist?
- Wird es einen Verzicht auf den Nutzenvergleich geben?
 - Wird es eine Überarbeitung der Kriterien für den Nutzenvergleich geben?
 - Sieht die Bundesregierung, insbesondere das BMDV – wie die Fragestellenden – ein Problem darin, dass durch den großen Gestaltungsspielraum des Nutzenvergleichs der Kostenvergleich unangemessen leicht ausgehebelt werden kann, worauf zwei Fälle hindeuten (s. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/wirtschaftlichkeit-fragwuerdig-scheuers-autobahnbauprojekte-das-stinkt-zum-himmel/27149554.html>, bitte Begründung angeben)?
7. Wie soll die Methodik für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP „weiterentwickelt und an den Stand der Wissenschaft angepasst“ (Koalitionsvertrag) werden, und bis wann ist diesbezüglich mit Ergebnissen zu rechnen?
- Welche „Empfehlungen des Bundesrechnungshofes“ und welchen „Stand der Wissenschaft“ wird die Bundesregierung dabei zugrunde legen (bitte einzelne Berichte bzw. Studien nennen)?
 - Wird die Bundesregierung dabei auch Erkenntnisse des Europäischen Rechnungshofs berücksichtigen, insbesondere seinen Bericht „Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile“ (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_DE.pdf)?
 - Werden die in Planung befindlichen ÖPP, für die noch kein Vertragsschluss erfolgt ist, mit der neuen Methodik geprüft, selbst wenn schon nach dem alten Standard geprüft wurde (bitte Begründung angeben)?

Die Fragen 6 bis bis 7c werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umfasst gemäß VV-BHO auch die Darstellung der Nutzen, die mit einer Maßnahme verbunden sind. Die Berücksichtigung nichtmonetär messbarer Nutzenkriterien im Rahmen der Nutzwertanalyse erfolgt in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten anhand eines standardisierten Beurteilungsverfahrens. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Ganzen maßgebend. Eine Verrechnung der Ergebnisse des Kostenvergleichs mit denen der Nutzwertanalyse erfolgt nicht. Die Bundesregierung plant, das aktuelle methodische Vorgehen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ÖPP-Projekten gutachterlich untersuchen zu lassen. Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofs (BRH) werden dabei berücksichtigt. Im Übrigen soll der Stand der Wissenschaft im Rahmen der gutachterlichen Stellungnahme berücksichtigt werden.

8. Welche genauen „Ergebnisse“ (Koalitionsvertrag) wird die Bundesregierung, insbesondere das BMDV im Internet veröffentlichen?
 - a) Werden Verträge und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit den gleichen Schwärzungen wie bisher veröffentlicht, und wenn nein, sind weniger Schwärzungen (v. a. bei Zahlen) geplant (bitte Begründung angeben)?
 - b) Werden alle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, also überschlägige, vorläufige und abschließende, öffentlich gemacht, und wenn nein, welche bzw. welche nicht (bitte ggf. Begründung angeben)?
 - c) Werden auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu allen schon bestehenden ÖPP-Verträgen für Straßen im Netz veröffentlicht, und wenn ja, wann, bzw. wenn nein, warum nicht?
 - d) Werden auch die Verträge zu allen schon bestehenden ÖPP-Verträgen für Straßen im Netz ungeschwärzt veröffentlicht, und wenn ja, wann, bzw. wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 8 bis 8d werden gemeinsam beantwortet.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich enthalten interne Kalkulationen des öffentlichen Auftraggebers. Im Hinblick auf eine potenzielle Veröffentlichung der projektspezifischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist zwischen dem allgemeinen Informationsinteresse und dem Schutz der fiskalischen Interessen des Bundes abzuwägen. Von einer Veröffentlichung konkreter Inhalte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird mit Blick auf laufende und noch durchzuführende Vergabeverfahren im Ergebnis abgesehen. Denn es ist nicht auszuschließen, dass potenzielle Bieter die Inhalte der Untersuchungen und die darin enthaltenen Informationen und Annahmen der öffentlichen Hand zu ihrem Vorteil nutzen könnten, z. B. indem sie ihre Angebote an dem öffentlichen Vergleichsmaßstab orientieren. Dadurch könnte es zur Verringerung des Wettbewerbs und damit zu Verfahrensbeeinträchtigungen sowohl bei laufenden als auch bei künftigen Vergaben kommen. Um zur Steigerung der Transparenz bei ÖPP-Projekten beizutragen, wurde eine Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt, die das methodische Vorgehen anhand eines Beispielprojekts darlegt. Der Veröffentlichung der Verträge geht jeweils eine Abstimmung mit dem jeweiligen Vertragspartner voraus, in der ihm Gelegenheit gegeben wird, die aus seiner Sicht schützenswerten Inhalte, wie beispielsweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, unkenntlich zu machen. Im Anschluss erfolgt eine entsprechend teilgeschwärzte Veröffentlichung.

9. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung, insbesondere das BMDV aus dem Bericht des Bundesrechnungshofs (BRH) vom 14. Mai 2020 zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum ÖPP-Projekt A 49 Autobahndreieck Ohmtal bis zur Anschlussstelle Fritzlar (Ausschussdrucksache 19(8)5817) gezogen?
- Wurde die konkrete Datengrundlage erneut geprüft, weil der BRH die Daten für „nicht ausreichend empirisch abgesichert“ hielt, weshalb es für ihn „nicht prüfbar“ war, „dass die Kosten tatsächlich angemessen sind“ (bitte Begründung angeben)?
 - Wurde die vom BRH geforderte systematische Auswertung der Kostenentwicklung bei Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen vorgenommen, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
 - Wurde die vom BRH geforderte „Kostendatenbank mit entsprechenden Auswertungsmöglichkeiten für die Eigenerledigung“ geschaffen (bitte Begründung angeben)?

Die Fragen 9 bis 9c werden gemeinsam beantwortet.

Für die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich erfolgt für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine detaillierte Kostenerhebung mit den zugänglichen, mit der jeweiligen Leistung vergleichbaren Kosteninformationen. Bei der Kostenermittlung wird auf eine möglichst umfassende Datengrundlage geachtet. Dies ist auch für die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des ÖPP-Projekts A 49 erfolgt, sodass eine belastbare Kostenermittlung vorliegt. Das BMDV erarbeitet im Hinblick auf eine systematische Auswertung von Submissionsergebnissen ein Konzept für eine Kostendatenbank. Dabei gilt es u. a. zu beachten, dass regionale Besonderheiten in Bezug auf die Preisbildung eine Rolle spielen.

10. Plant die Bundesregierung, insbesondere das BMDV eine Prüfung der Risikoverteilung (z. B. hinsichtlich Baugrundrisiken und Ähnlichem) in den aktuell üblichen ÖPP-Verträgen im Hinblick darauf, ob die öffentliche Hand momentan zu hohe Risiken trägt?

Nein.

11. Teilt die Bundesregierung, insbesondere das BMDV die Einschätzung der Fragestellenden, dass durch eine Beschränkung des Risikos der Auftragnehmer auf bereits bei Vertragsschluss bekannte Probleme wie mit Kampfmitteln, Altlasten und Denkmälern (vgl. z. B. ÖPP-Vertrag „A 7 Göttingen – Bockenem“, § 32.3) unangemessen viel Risiko auf die öffentliche Hand übertragen wird, und wenn nein, warum nicht?

Das BMDV gewährleistet in den ÖPP-Verträgen eine ausgewogene Risikoverteilung zwischen den Vertragsparteien. Die Risiken werden dem zugewiesen, der diese am besten steuern bzw. beherrschen kann. So werden zusätzlich entsprechende Anreize für eine qualitativ hochwertige und gleichzeitig wirtschaftliche Leistungserbringung gesetzt.

12. Woraus im ÖPP-Projektvertrag „A 7 Göttingen – Bockenem“ ergibt sich, dass nicht der Auftragnehmer für das Risiko von nicht schon bei Vertragsschluss absehbaren tierschutzrechtlichen Maßnahmen zuständig ist, sondern der Auftraggeber (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 30 auf Bundestagsdrucksache 19/29120, wonach der Auftraggeber naturschutzrechtlich gezwungen gewesen sei, Ersatzquartiere für die Fledermäuse bereitzustellen), und gilt grundsätzlich für alle ÖPP-Verträge, dass in diesen Fällen die öffentliche Hand die Kosten trägt?

Der Planfeststellungsbeschluss mit allen erforderlichen Genehmigungen für den betreffenden Abschnitt der A 7 Göttingen – Bockenem erging nach Auskunft der Autobahn GmbH des Bundes am 30. August 2013. Dieser enthielt keine Hinweise auf artenschutzrechtliche Konflikte mit den vorgefundenen Fledermäusen. Es gilt die Risikoverteilung und eine zusätzliche Leistung nach § 47 Projektvertrag (PV) wurde beauftragt.

13. Welchen genauen Kostenanteil an den Mehrkosten bei der „A 7 Göttingen – Bockenem“ in den Jahren 2021 und 2022 haben die Gründe, insbesondere die Fledermäuse, die archäologischen Grabungen und das Vorkommen von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (Teer) im Straßendamm (vgl. Antwort auf die Berichtsanhörung des Abgeordneten Victor Perli vom 14. Oktober 2021)?

Die Mehrkosten (brutto) in den Jahren 2021 und 2022 betragen nach Auskunft der Autobahn GmbH des Bundes:

für Belange in Bezug auf Fledermäuse:	19.391,84 Euro
für archäologische Grabungen:	0,00 Euro
für das Vorkommen von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (Teer) im Straßendamm:	233.102,57 Euro

14. Beläuft sich der Anteil der Mehrkosten beim ÖPP „A 7 Göttingen – Bockenem“, die mit dem Baugrund zusammenhängen, über 30 Mio. Euro, und wenn ja, erwägt das Bundesverkehrsministerium deshalb eine Kündigung des Vertrags gemäß § 52.2 des ÖPP-Vertrags (bitte Begründungen angeben, wenn dies trotz Überschreitung der 30 Mio. Euro nicht erwogen wird)?

Nach Auskunft der Autobahn GmbH des Bundes beträgt die kumulierte Summe der Mehrkosten beim ÖPP A 7 Göttingen – Bockenem, die mit dem Baugrund direkt zusammenhängen, ca. 11,3 Mio. Euro (brutto). Addiert man die weiteren für § 52.2 PV relevanten Kosten in Zusammenhang mit Archäologie und Altlasten hinzu, beträgt die kumulierte Summe der Mehrkosten ca. 14,8 Mio. Euro (brutto).

15. Ist bzw. war der Auftragnehmer des ÖPP „A 7 Göttingen – Bockenem“ bei einem der Fertigstellungstermine laut §§ 29.2.1 und 29.2.2 des ÖPP-Vertrags bereits im Verzug, und wenn ja, jeweils wie lange?

Leistet ggf. der Auftragnehmer die vereinbarte Vertragsstrafe nach § 33.1 des ÖPP-Vertrags, und wenn ja, wie viel hat er bisher wann bezahlt (ggf. bitte einzelne Zahlungen mit Datum auflisten)?

Fertigstellungstermin für den Bau der Vertragsstrecke (ohne die landschaftspflegerischen Maßnahmen) ist der 30. Dezember 2022.

Fertigstellungstermin für folgende Übergabeabschnitte (ohne die zugehörigen landschaftspflegerischen Maßnahmen) ist für:

1. Übergabeabschnitt Bauwerk (BW) 2036 a (Wildüberquerung BAB km 249+750): 30. Dezember 2021,
2. Übergabeabschnitt BAB km 224+200 bis BAB km 226+800: 30. Dezember 2022,
3. Übergabeabschnitt Planfeststellungsabschnitt (PFA) 4 nördlicher Teil (BAB km 233+850 bis BAB km 242+000): 30. Dezember 2022.

Folgende Abschnitte haben Fertigstellungstermine wie folgt:

4. Bauabschnitt (BA) 1 Bauanfang km 221+000 bis ca. km 224+000 am BW 2082: 30. Dezember 2021,
5. BA 5 Bauende km 250+170 bis ca. km 245+000 vor BW 2047 a: 30. Dezember 2021.

Der Auftragnehmer hat die Zwischenfertigstellungstermine für die BA 1 und BA 5 nicht eingehalten. Insoweit ist Verzug eingetreten, der bis heute andauert. Die Vertragsstrafe ist ausschließlich an die Nichteinhaltung des Fertigstellungstermins für den Bau der Vertragsstrecke geknüpft.

16. Sind die Schlichtungsverfahren bei den ÖPPs „A 7 Göttingen – Bockenem“ und „A 94 Forstinning – Markt“ (vgl. Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 31 und 32 auf Bundestagsdrucksache 19/29120) schon abgeschlossen, und wenn ja, welche Summe bzw. Summen hat der Bund ggf. zahlen müssen, bzw. wenn nein, bis wann wird der Abschluss jeweils erwartet?

Im zweiten Schlichtungsverfahren beim ÖPP-Projekt A 7 Göttingen – Bockenem gab es am 31. Dezember 2020 einen Vergleich. Die Zahlung des Bundes an den Auftragnehmer beläuft sich auf 35.800.000 Euro zuzüglich etwaig anwendbarer Umsatzsteuer. Im Ergebnis des Schlichtungsverfahrens beim ÖPP-Projekt A 94 Forstinning – Markt wurden an den Auftragnehmer des ÖPP-Vertrags rund 632.600 Euro zuzüglich Umsatzsteuer für entstandene zusätzliche Aufwendungen bezahlt.

17. Wurde nach Kenntnis der Bundesregierung schon über die Nichtzulassungsbeschwerde der A1 mobil GmbH & Co. KG beim Bundesgerichtshof entschieden, und wenn ja, mit welchem Ergebnis, bzw. wenn nein, bis wann wird die Entscheidung erwartet?

Die Nichtzulassungsbeschwerde der Klägerin wurde mit Beschluss vom 4. November 2020 zurückgewiesen.

18. Gibt es über die in den Fragen 16 und 17 genannten rechtlichen Verfahren hinaus laufende rechtliche Auseinandersetzungen bei Straßen-ÖPPs des Bundes (Schlichtungsverfahren oder Gerichtsverfahren, bitte ggf. einzeln auflisten und Stand des Verfahrens beschreiben)?

Beim ÖPP-Projekt A 94 Fortinning – Markt hat der Auftragnehmer am 12. September 2022 ein Schlichtungsverfahren beantragt.

19. Welche Folgen hatten die gescheiterten Schlichtungen bei den ÖPPs „A 1 AK Bremen – AD Buchholz“ und „A 5 AS Offenburg – Malsch“ und „A 8 Ulm/Elchingen – Augsburg/West“ (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 24 auf Bundestagsdrucksache 19/26425)?

Die gescheiterten Schlichtungen hatten jeweils zur Folge, dass die Anspruchsteller ihre Forderungen auf anderem Wege weiterverfolgen mussten, soweit die Ansprüche aufrechterhalten wurden.

20. Sind wegen der stark steigenden Bau- und Energiekosten ÖPP-Betreiber an die Bundesregierung herangetreten, um einen Ausgleich von Mehrkosten zu erhalten, und wenn ja, gibt es Verhandlungen dazu oder sogar schon konkrete Ergebnisse (Vertragsänderungen, Zahlungen oder Anderes, bitte ggf. detailliert angeben)?

Die Auftragnehmer der im Bau befindlichen Projekte sind wegen Preissteigerungen und Lieferschwierigkeiten auf den Auftraggeber zugekommen. Erste Gespräche zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer haben nach Auskunft der vertragsführenden Stellen bei einigen Projekten stattgefunden; konkrete Verhandlungen wurden nicht geführt.