

Zusammenfassung der Machbarkeitsstudie Ostring Buchholz für den Kreisentwicklungsausschuss

1. Kurzbeschreibung der Baumaßnahme.....	1
2. Ziel der Untersuchung	2
3. Modellierung der konventionellen Vorgehensweise	2
4. Entwicklung eines geeigneten PPP-Modells	3
5. Rechnungs- und Bewertungsannahmen	6
6. Bewertungsergebnis	7
7. Empfehlung	9

1. Kurzbeschreibung der Baumaßnahme

Der Betrieb Kreisstraßen beim Landkreis Harburg hat die Beratergruppe KCW GmbH, Pöyry Infra GmbH und die Rechtsanwaltssozietät Wolter Hoppenberg beauftragt, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen. Gegenstand der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind Planung, Bau sowie bauliche Erhaltung des Ostrings Buchholz.

Der Landkreis Harburg plant gemeinsam mit der Stadt Buchholz i.d.N. den Bau des Ostrings Buchholz als östliche Umgehungsstraße für die Stadt Buchholz. Der Ostring Buchholz ist als Kreisstraße des Landkreises Harburg geplant und hat eine Länge von ca. 5,9 km.

Mit dem Bau der Kreisstraße wird das regionale Straßennetz aus Bundes- und Kreisstraßen ergänzt. Ihr kommt eine verkehrswichtige Entlastungsfunktion zu: Der Ostring soll als Ersatz für den bestehenden Straßenzug Hamburger Straße (K13) und Soltauer Straße (K28) dienen, der überwiegend den überörtlichen Verkehr innerhalb des Landkreises aufnimmt, so dass der Ortskern von Buchholz nachhaltig vom Durchgangsverkehr entlastet wird (Schätzung: rund 25 bis 30%). Weiter soll er für eine Weiterentwicklung der Südstadt sorgen.

Für die Straßenbaumaßnahme besteht eine Planungs- und Finanzierungsvereinbarung des Landkreises Harburg mit der Stadt Buchholz: Stadt und Landkreis tragen je zur Hälfte die Bau-, Planungs-, Bauleitungs- und Grunderwerbskosten einschließlich der Flurbereinigung für den Ostring Buchholz, soweit sie nicht durch Zuschüsse an den zuwendungsfähigen Kosten nach GVFG gedeckt werden.

Der Fördermittelgeber stellt eine GVFG-Festbetragsfinanzierung in Aussicht, die als Sondertilgung in drei Tranchen zugeschrieben werden.

Die von den Gutachtern im Wesentlichen bestätigte und im Rahmen der Sichtung und Plausibilisierung der Gesamtinvestitionskosten geringfügig angepasste Kostenschätzung geht von rd. 16,90 Mio. € reinen Baukosten und rd. 2,30 Mio. € Grunderwerbskosten aus.

Der Planfeststellungsbeschluss für den Ostring ist im Februar 2009 ergangen, es liegen Klagen gegen den Beschluss vor.

2. Ziel der Untersuchung

Ziel der vorläufigen Machbarkeitsuntersuchung ist die Überprüfung der Machbarkeit einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (PPP) für die Straßenbaumaßnahme Ostring Buchholz aus wirtschaftlicher, technischer und rechtlicher Sicht sowie die Prüfung, ob bei einer PPP gegenüber einer konventionellen Realisierung wirtschaftliche Vorteile zu erwarten sind und wie hoch diese ausfallen können.

Öffentlich-Private Partnerschaften können eine wirtschaftliche Alternative zu konventionellen Beschaffung sein. Dabei handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Dabei wird ein ganzheitlicher Lebenszyklusansatz zu Grunde gelegt, welche i.d.R. die Phasen Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben umfasst; dieser ermöglicht, die anfallenden Kosten (z.B. Betriebs-, Instandhaltungskosten, bauliche Erhaltung) bereits in der Planungsphase zu verdeutlichen, bzw. transparent zu machen. Durch eine angemessene Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sowie der Lebenszyklusorientierung können Effizienzvorteile und damit Kostenpotentiale gegenüber der konventionellen Realisierung generiert werden.

3. Modellierung der konventionellen Vorgehensweise

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde zunächst ein spezifisches PPP-Modell für den Ostring Buchholz entwickelt und einem PPP-Eignungstest gemäß den Empfehlungen des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ der Finanzministerkonferenz¹ unterzogen. Dazu wurde die geplante Maßnahme anhand allgemeiner, sektorspezifischer, modellspezifischer und projektspezifischer Eignungskriterien beurteilt.

Weiter umfasst die Untersuchung die Kostenermittlung der konventionellen Realisierungsvariante, den Public Sector Comparator (PSC), der als zentraler Maßstab zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der alternativen Realisierungsvariante (PPP) herangezogen wird und zur Abschätzung der Gesamtkosten² der geplanten Maßnahme dient. Die Kosten der konventio-

¹ Public Private Partnerschaft „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, April 2007

² Gemäß § 7 BHO wurden Risikokosten berücksichtigt.

nellen Eigenrealisierung werden dabei den Kosten eines PPP-Referenzprojekts gegenüber gestellt.

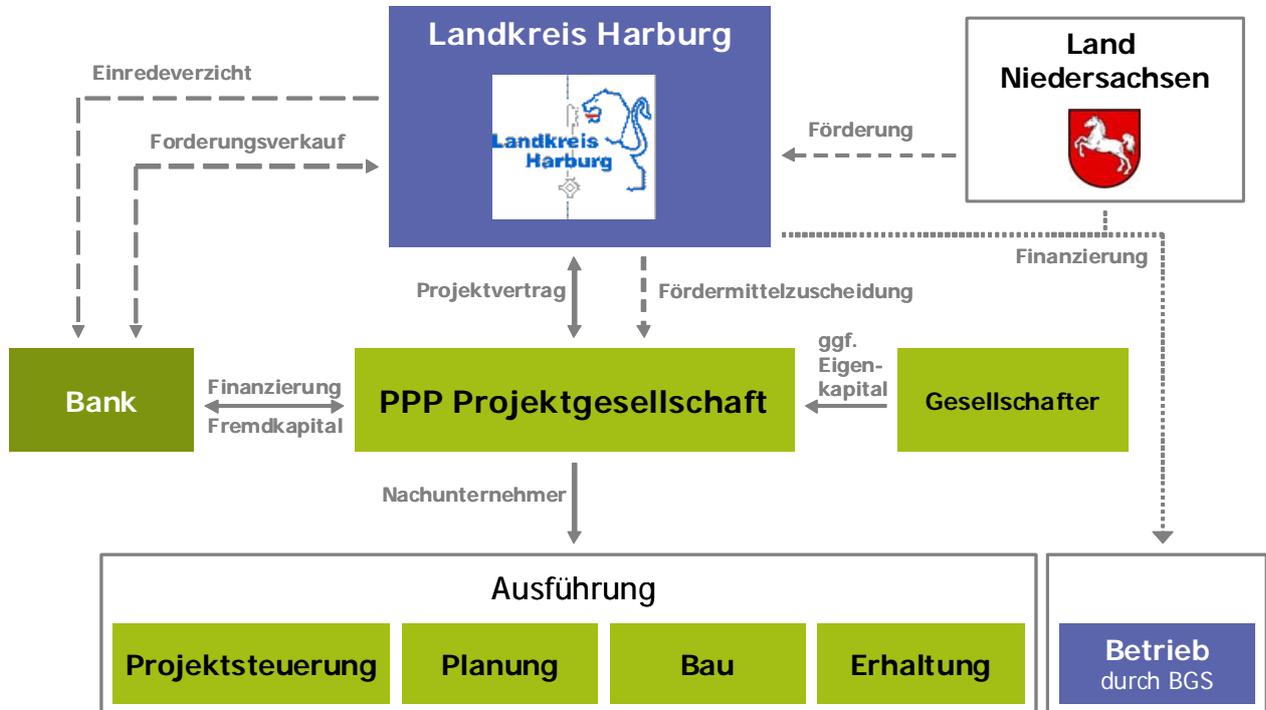
Hierfür wurden den Gutachtern umfangreiche Daten und Unterlagen durch den Landkreis Harburg zur Verfügung gestellt. Diese Daten und die zugrunde gelegten Bewertungsansätze wurden im Rahmen mehrerer Workshops mit dem Auftraggeber vertieft, ergänzt und plausibilisiert. Die Ergebnisse wurden in Form von Eingangswerten in ein Barwertmodell überführt, welches den Vergleich zwischen der konventionellen Realisierung darstellt (vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung).

4. Entwicklung eines geeigneten PPP-Modells

Als sinnvolles Vertragsmodell wird das PPP-Inhabermodell empfohlen. Bei diesem Modell bleibt der öffentliche Auftraggeber Eigentümer der Straße. Der private Auftragnehmer errichtet bzw. modifiziert die Infrastruktur auf Grund und Boden des öffentlichen Auftraggebers, dieser wird automatisch Eigentümer der durchzuführenden Infrastrukturmaßnahmen. Der private Partner erhält ein umfassendes Nutzungs- und Betriebsrecht über die Laufzeit des Vertrags.

Straßenbaulastträger der als Kreisstraße gewidmeten Ortsumgehungsstraße Ostring wird der Landkreis Harburg. Aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen kann im Rahmen des PPP-Projekts die Straßenbaulast nicht auf einen Privaten übertragen werden. Der Landkreis kann sich allerdings privater Partner bei der Durchführung von Bau- und Unterhaltungsleistungen bedienen.

Kern des Modells ist eine durch das bevorzugte Bieterkonsortium mit privatem Kapital zu gründende PPP-Gesellschaft. Im Einzelnen wurde das PPP-Organisationsmodell für die Straßenbaumaßnahme Ostring Buchholz vorläufig wie folgt definiert:



Vertragsbeziehungen im PPP-Modell

Aufgabe der PPP-Gesellschaft sind die Planung, der Bau und die bauliche Erhaltung der Strecke. Das Eigentum an der zu bauenden Straße verbleibt beim Landkreis Harburg, dies beinhaltet auch bauliche Sofortmaßnahmen zur Erhaltung der Verkehrssicherungspflicht. Die betriebliche Erhaltung und der Straßenbetriebsdienst sind nicht Bestandteil des PPP-Modells, dieser wird weiterhin von der Betriebsgemeinschaft Straßendienst (BGS) erbracht. Das Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen bzw. die Maßnahmenkataloge Straßenunterhaltung und Betrieb dienen dabei der Schnittstellenabgrenzung zum Straßenbetriebsdienst.

Der Projektvertrag beinhaltet Definition und Regelung zu den Schnittstellen, z.B. Eingriffe Dritter (z.B. Leitungsträger), anderen Baulastträgern, der DB AG sowie zum Straßenbetriebsdienst (betriebliche Straßenunterhaltung bis hin zu baulichen Sofortmaßnahmen, wenn aufgrund baulicher Mängel ein verkehrsgefährdender Zustand vorliegt).

Vor diesem Hintergrund wurde für die PPP-Variante folgende Aufgabenzuordnung entwickelt (vereinfachte Wiedergabe):

Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner

Aufgabe	Öffentlicher Partner	Privater Partner
Grunderwerb	X	
Eigentum an den Anlagen	X	
Einwerbung/Ausreichung Fördermittel	X	
Vorfinanzierung Komplementäranteil		X
Planfeststellungsverfahren / -beschluss	X	
PPP-Verfahren	X	
Ausführungsplanung		X
Bau des Ostrings Buchholz		X
Koordinierung Leitungsträger		X
Koordinierung DB AG		X
Abnahmen (VOB, verkehrsrechtlich, wasserrechtlich)	X	X
Flurbereinigungsverfahren	X	
bauliche Unterhaltung		X
Umsetzung baulicher Maßnahmen zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht		X
Straßenbetriebsdienst	X	
Rechtliche Umsetzung zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht	X	

Wesentliches Merkmal eines PPP-Projekts sind lange Vertragslaufzeiten (20-30 Jahre). Die untersuchte Vertragsdauer beträgt hier branchenübliche 30 Jahre (etwa 1,5 Erneuerungszyklen). Für die Bauphase sind 24 Monate und für die Betriebsphase 28 Jahre vorgesehen.

Die Vergütung unterliegt dem Prinzip der leistungsorientierten Vergütung, d.h. Zahlung nur bei guter vertraglicher Erfüllung (Bonus-Malus-System). Beim Verfügbarkeitsmodell baut, finanziert und erhält der private Betreiber die Infrastruktur und stellt sie zur Nutzung bereit. Dazu wird ein vertraglicher Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke festgelegt. Wird dieser nicht erreicht und die garantierte Verfügbarkeit der Infrastruktur unterschritten, zieht dies Kürzungen des Verfügbarkeitsentgelts nach sich. Verfügbar ist eine Strecke, wenn sie von den Nutzern befahrbar ist. Die Sperrung eines Streckenabschnitts oder sogar der gesamten Strecke mindert die Verfügbarkeitsquote. Der private Betreiber erhält somit einen Anreiz, etwaige Reparatur- oder Instandhaltungsarbeiten zügig und zeitnah durchzuführen sowie Unfallstellen schnell zu beseitigen und wartungsarme Materialien beim Bau einzusetzen. Er trägt hier das Bau- und Verfügbarkeitsrisiko (Ausfallrisiko), nicht jedoch das Nachfragerisiko. Für den Fall Ostring Buchholz bietet dieses Modell eine angemessene Risikoverteilung, da der private Betreiber das Nachfragerisiko insbesondere aufgrund der weiter bestehenden Alternativroute „Ortsdurchfahrt“ selbst kaum beeinflussen kann.

5. Rechnungs- und Bewertungsannahmen

Im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden mit Hilfe einer modellhaften Rechnung folgende Realisierungsvarianten für den Ostring Buchholz analysiert:

- **Konventionelle Eigenrealisierung (PSC):** Der Landkreis Harburg plant, baut, finanziert, betreibt und unterhält den Ostring Buchholz.
- **PPP-Realisierung (Inhabermodell):** Planung (HOAI-Leistungsphase 5), Bau, Finanzierung und Instandhaltung werden im Rahmen einer wettbewerblichen Vergabe an einen privaten Partner übertragen.

Die Berechnung des PSC (Public Sector Comparator) basiert auf Daten und Kostensätzen, die der Landkreis Harburg zur Verfügung gestellt hat. Die Kostenschätzung wurde geprüft und angepasst.

Die Berechnung der PPP-Variante basiert auf Daten und Kennzahlen aus vergleichbaren Projekten, die im Rahmen eines Risikoworkshops mit dem Landkreis Harburg erörtert und abgestimmt wurden.

Die Untersuchung erfolgte in folgenden Schritten:

- Sichtung und Plausibilisierung der Gesamtinvestitionskosten (Planungs- und Baukosten, Grundstückskosten) sowie der Nebenkosten (Transaktions- und Projektsteuerungskosten);
- Ermittlung von Betriebs- und Instandhaltungskosten;
- Annahmen zu den Förderbedingungen:
 - Angenommen wurde eine GVFG-Festbetragsfinanzierung, die als Sondertilgung in drei Tranchen zugeschieden werden.
- Annahmen zur Finanzierung: Unterstellt wurde die Finanzierungsform „Forfaitierung mit Einredeverzichtserklärung“
 - In der Praxis ist die Forfaitierung mit Einredeverzicht die am häufigsten bei PPP eingesetzte Finanzierungsalternative. Bei der einredefreien Forfaitierung verkauft der private Auftragnehmer vom öffentlichen Auftraggeber bestätigte Forderungen an eine Bank. Sie werden vom Auftraggeber gegenüber der Bank frei von Einwendungen und Einreden gestellt. Ein solcher Forderungsverkauf bietet auch kleineren und mittleren Unternehmen Wettbewerbschancen. Sie erfahren so durch die Einbringung der Bonität der öffentlichen Auftraggeber eine Gleichstellung bei der Konditionierung der Finanzierung, was insbesondere auch der aktuellen Verfassung der Finanzmärkte Rechnung trägt.³
- Erarbeitung von Annahmen zu Kosten- und Risikovor- bzw. Nachteilen der PPP-Variante auf Basis von Erfahrungen mit bisherigen PPP-Projekten. Dabei wurden PPP-spezifische Kosten wie z.B. Ansätze für das Bauherren- und Vertragscontrolling und berücksichtigt;

³ Ob letzten Endes auch für die Bauphase eine (stufenweise) Forfaitierung gewählt werden sollte, ist vor dem Hintergrund einer möglicherweise anhaltenden Finanzkrise sowie zu Beginn des Vergabeverfahrens neu zu bewerten und ggf. aktuell zu entscheiden.

- Überführung der Daten in ein Modell, welches über die gesamte Vertragslaufzeit die relevanten Zahlungsströme abbildet sowie die monetarisierten Risiken berücksichtigt;
- Berechnung eines Barwerts mit Hilfe eines geeigneten Diskontierungssatzes, welcher die Zahlungsströme und Risiken vergleichbar macht.⁴
- Betrachtung verschiedener Szenarien zu Inflation, Baukostensteigerung, Eigenkapitalquote des privaten Auftragnehmers, Diskontierungssatz, Zinssatz für die Endfinanzierung und Transaktionskosten im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse.

6. Bewertungsergebnis

Die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das PPP-Projekt Ostring Buchholz bei einer angenommenen Festbetragsfinanzierung hat unter Berücksichtigung der genannten Annahmen folgendes Ergebnis erbracht:

Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Festbetragsförderung	Wert
Ausgaben-Barwert der konventionellen Realisierung (bezogen auf Gesamtkosten)	37,545 Mio. €
Ausgaben-Barwert der PPP-Variante (bezogen auf Gesamtkosten)	35,443 Mio. €

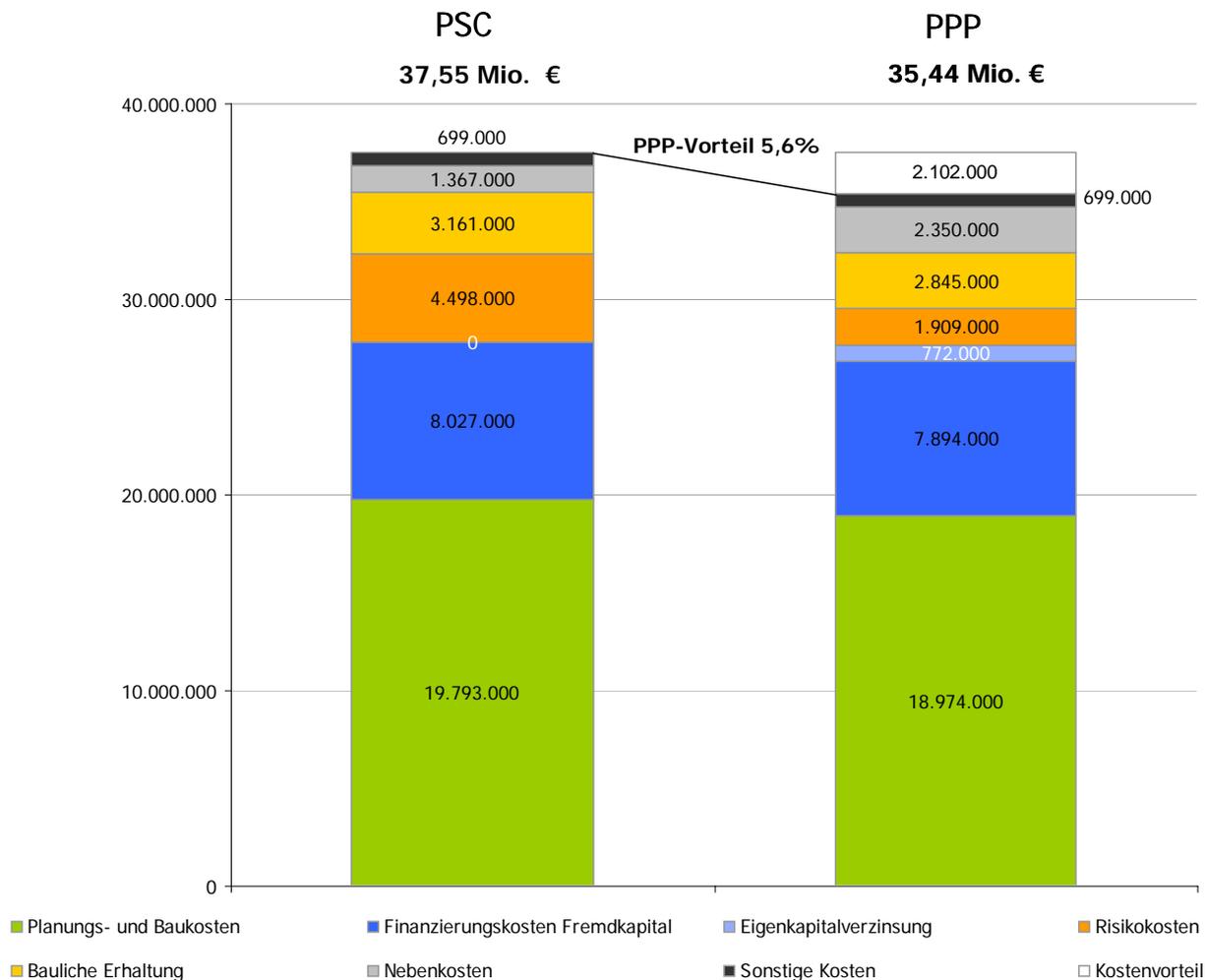
Hierbei handelt es sich um die (ab)diskontierten Gesamtausgaben, die unter Einbeziehung der abgestimmten Annahmen für das Projekt im betrachteten Zeitraum von 30 Jahren.

Der PPP-Vorteil bezogen auf die Gesamtkosten über die Vertragslaufzeit beträgt rd. 2,1 Mio. €. Dies entspricht 5,6% bezogen auf den Gesamtwert des PSC.

⁴ Das Barwertverfahren wird vom Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ als Mittel der Wahl empfohlen.

Nachfolgende Grafik veranschaulicht den Barwertvergleich zwischen der PPP-Variante und der konventionellen Eigenrealisierung (PSC) bezogen auf die Gesamtkosten:

Barwertvergleich Konventionelle Realisierung vs. PPP-Variante



Legende:

Nebenkosten = Transaktions- und Projektsteuerungskosten

Sonstige Kosten = Ablösesummen an die DB AG gemäß EKrG

Im Grundmodell der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden eine Zwischenfinanzierung durch den Privaten während der Bauphase sowie das Finanzierungsmodell Forfaitierung mit Einredeverzicht nach Abschluss der Bauphase zugrunde gelegt.

Im Modell der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse verschiedene Szenarien zu Inflation, Baukostensteigerung, Eigenkapitalquote des privaten Auftragnehmers, Diskontierungssatz, Zinssatz für die Endfinanzierung und Transaktionskosten betrachtet. Danach können Wirtschaftlichkeitsvorteile zwischen 5,5% und 5,7% bezogen auf den Gesamtwert des PSC erwartet werden. Weitere Szenariobetrach-

tungen lassen einen PPP-Vorteil von 2,5%-7,2% (Höhe der Eigenkapital-Quote des privaten Partners), 5,1%-6,0% (Höhe des Diskontierungssatzes) und 5,3%-5,6% (Höhe Zinssatz für langfristiges Fremdkapital) bezogen auf den Gesamtwert des PSC erwarten.

7. Empfehlung

Die Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führen zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

Insgesamt kann eingeschätzt werden, dass eine Realisierung der Straßenbaumaßnahme Ostring Buchholz im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft, d.h. eines PPP-Modells, für den Landkreis Harburg wirtschaftlich vorteilhafter ist als eine konventionelle Realisierung. Der Einspareffekt (Barwertvorteil) für Stadt und Landkreis beläuft sich auf rd. 2,1 Mio. €, d.h. 5,6 %.

Die Sensitivitätsanalyse zeigt, dass auch bei unterschiedlichen Szenarien eine Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Realisierung besteht.

Mit einem PPP-Vorteil von knapp 6% fällt die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zwar niedriger als der Durchschnitt der Kosteneinsparungen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften in Deutschland von knapp 16 %, dies ist jedoch bei einer Gegenüberstellung mit vergleichbaren Straßenbaumaßnahmen (Miltenberg, Harsewinkel) ein realistischer Wert.

Die Gutachter empfehlen dem Landkreis Harburg daher, die Realisierung des Ostrings Buchholz zunächst weiter als PPP-Modell zu betreiben und die Leistungen in einem Verhandlungsverfahren nach europaweitem Teilnahmewettbewerb gemäß VOB/A, § 3a Nr. 5c zu vergeben.