

# Privat finanzierter Autobahn-Marathon im badischen Rheintal

Eines der größten Straßenprojekte in Baden:  
Die A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg wurde als  
»A-Modell« von einem Konzessionär auf sechs Spuren ausgebaut

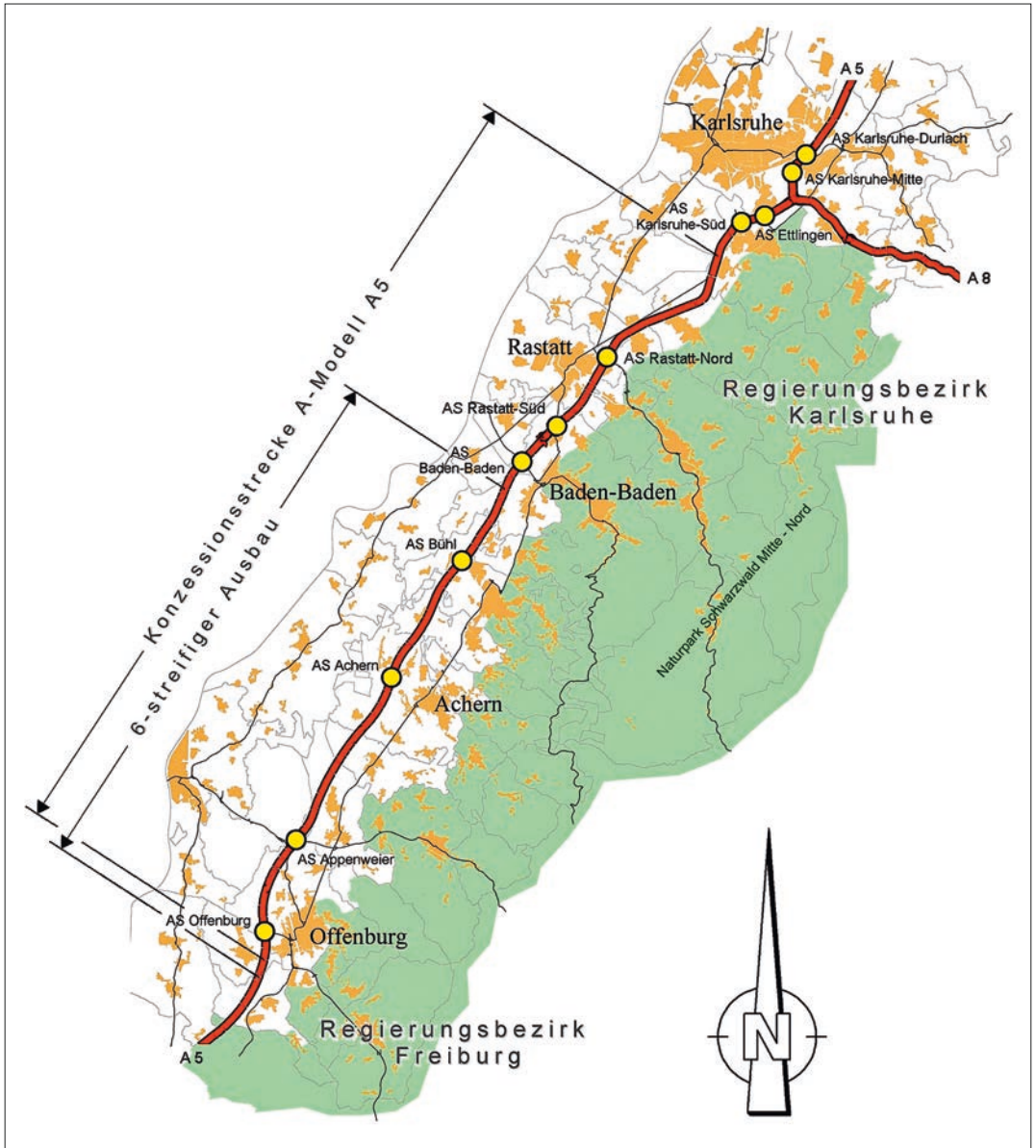
Gero Morlock

*Ein gut 40 km langes Teilstück der Autobahn A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg wird von einem Konzessionär privat finanziert auf sechs Spuren ausgebaut und 30 Jahre lang betrieben. Die Kosten belaufen sich auf rund 850 Mio. Euro – es ist damit eines der größten jemals realisierten Straßenprojekte in Baden. In dem Beitrag werden sowohl die Vorbereitung, Planung und der Bauvollzug dieser einmaligen Maßnahme im badischen Rheintal beschrieben als auch einige Hintergründe solcher privat finanzierten Straßenbauprojekte beleuchtet und aufgezeigt, wie komplex und auch umstritten all diese Modelle sind.*

Eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) oder public-private Partnership (PPP), so schreibt Wikipedia<sup>1</sup>, ist eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatrechtlich organisierten Unternehmen (Bauwirtschaft, Kreditinstitute, Privatgefängnisse usw.), bei der für bestimmte Aufgaben die notwendigen Ressourcen (Fachwissen, Kapital und Personal) in ein gemeinsames Projekt eingebracht und die Aufgaben entsprechend den besonderen Fähigkeiten der Partner verteilt werden. Und etwas weiter im Text wird das »Konzessionsmodell« beschrieben: Ein privater Auftragnehmer verpflichtet sich, z. B. ein Gebäude oder eine Straße für die öffentliche Hand zu planen, zu errichten und zu betreiben (Baukonzession) und/oder bestimmte Dienstleistungen gegenüber den Nutzern zu erbringen (Dienstleistungskonzession). Er finanziert sich unmittelbar bei

den Nutzern (Nutzungsentgelte wie z. B. Eintrittsgebühren, Tunnelmaut, Parkgebühren o. ä.). Zusätzlich können von der öffentlichen Hand weitere Zahlungen erfolgen, z. B. eine Anschubfinanzierung.

Mit diesen Definitionen ist ziemlich genau beschrieben, was sich in den letzten Jahren auf der großen europäischen Autobahn-Magistrale A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg abgespielt hat: Die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Land Baden-Württemberg und administrativ handelnd durch die Regierungspräsidien Karlsruhe und Freiburg, hat dort nämlich einen privaten Konzessionär damit beauftragt, nach den Rahmenvorgaben einer technischen Leistungsbeschreibung und mit weitgehender Dispositionsfreiheit rund 41,5 km der Autobahn – also ziemlich genau die Strecke eines olympischen Marathonlaufs – von vier auf



Übersichtsplan über die Konzessionsstrecke des A-Modells A5 mit dem 6-streifigen Ausbau der Autobahn zwischen Baden-Baden und Offenburg

sechs Spuren auszubauen<sup>2</sup>. Außerdem soll der Konzessionär auf einer erweiterten Strecke von insgesamt ca. 60 km Länge (inklusive der bereits ausgebauten Strecke von Malsch nach Baden-Baden) 30 Jahre lang die Erhaltung und den Betriebsdienst übernehmen.

Neben einer Anschubfinanzierung bekommt der Konzessionär dafür die anfallenden Gelder aus der dort erhobenen LKW-Maut. Bei alledem bleibt der Bund (Grundstücks-)eigentümer der Autobahn und gesetzlicher Baulastträger. In der

Theorie also eigentlich eine ganz einfache Sache.

Praktisch waren an dem Projekt ziemlich genau zehn Jahre lang Hunderte Gutachter und Projektmanager, Juristen und Vertragsspezialisten, Banker und Finanzexperten, Ingenieure für Straßen-, Verkehrs-, Brücken-, Wasser- und Grünplanung sowie Grunderwerber und Notare, Kaufleute und Controller, Brücken- und Straßenbauingenieure, Statiker und Bodenmechaniker, Techniker und Konstrukteure, Autobahnmeister und Straßenwärter, Kampfmittelbeseitiger, Verkehrspolizisten, Bauarbeiter, Sicherheitskräfte, Fahrer, Helfer und Zulieferer beschäftigt. Außerdem waren dutzende von Genehmigungsbehörden mit ihren diversen Spezialisten involviert.

Und um eine Ahnung zu vermitteln, wie komplex das Geflecht des französisch dominierten Konzessionärs mit all seinen ausführenden Firmen ist, hier der Versuch einer übersichtlichen Beschreibung: Konzessionsnehmer ist die eigens dafür gegründete Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG (VSS)<sup>3</sup>, deren Gesellschafter die drei zum großen Teil weltweit operierenden Unternehmen Vinci Concessions (Frankreich), Kirchhoff (Deutschland) und die Investmentgesellschaft Meridiam Infrastructure (Frankreich) sind. Als Muttergesellschaft von Kirchhoff wirkt beim Konzessionsnehmer intern auch die Firma Strabag SE mit. Ihren Sitz hat die VSS in Bühl-Oberbruch westlich der Autobahn-Anschlussstelle Bühl bezogen. Für den eigentlichen Ausbau der A 5 auf sechs Spuren wurde von der VSS eine Bau-Arbeitsgemeinschaft (BauArge VCS A 5) mit der operativen Abwicklung beauftragt, deren Sitz ebenfalls in Bühl ist, allerdings auf der anderen Seite östlich der Autobahn. Sie setzt sich zusammen aus den Firmen Eurovia Deutschland (Tochtergesellschaft von Vinci), Kirchhoff (Tochtergesellschaft von Strabag

SE) sowie der einheimischen Reif Bauunternehmung GmbH & Co. KG mit Sitz in Rastatt. Im Ingenieurbau (also hauptsächlich Brücken, Unterführungen und Stützbauwerke) war neben Eurovia auch die Firma Züblin tätig. Für die umfangreichen Planungsarbeiten zeichnete federführend die Ingenieurgesellschaft Setzpfandt und Partner GmbH & Co. KG mit Sitz in Weimar verantwortlich, die wiederum zahlreiche Planungsbüros als Subunternehmer beschäftigt hat. Wahrlich ein Fest für jeden Projektmanager oder Controller!

Die Arbeiten gingen zügig voran und der vorgesehene Zeitplan wurde zunächst deutlich unterschritten. Nicht erst im Herbst 2014, wie vertraglich vereinbart, sondern bereits ein volles Jahr früher werde man mit allen Bauarbeiten fertig sein, so kündigte der Konzessionär monatelang und etwas vollmundig das erfreuliche Ziel des Marathon-Projektes an<sup>4</sup> und man suchte auch schon nach einer großen Festhalle für die geplante Einweihungsfeier im Dezember 2013. Doch kurz vor dieser Ziellinie gab es bei einer Pressekonferenz im November 2013 lange Gesichter bei der Via Solutions Südwest: Dem Unternehmen droht, so die Botschaft von Geschäftsführer Arnaud Judet, die Puste auszugehen.<sup>5</sup> Aus »finanziellen Gründen« soll ein letzter, nur noch rund 2,8 km langer Abschnitt im sog. »Baulos 8« bei der Kinzigbrücke zwischen Offenburg und Appenweier vorläufig ausgeklammert und erst im September 2014 fertiggestellt werden. Ernüchterung und Kopfschütteln bei allen Beteiligten<sup>6</sup> sowie die juristisch knifflige Frage, ob man eine praktisch fertig gebaute Autobahn trotz angeblichen Geldmangels oder vermuteter steuerlicher Gründe<sup>7</sup> nicht dennoch vollends eröffnen kann und muss – auch wenn im Konzessionsvertrag das Fertigstellungsdatum 30. September 2014 vereinbart worden ist.<sup>8</sup>

Via Solutions beklagte, dass wegen der Wirtschaftskrise und der im Elsass zeitlich

aufgeschobenen Lastwagen-Maut viel weniger LKW über die deutsche Autobahn fahren würden als ursprünglich angenommen und das Geld deshalb angeblich nur noch für den laufenden Betrieb, nicht aber für die restlichen Bauarbeiten zur Verfügung stehen würde. Unter dem Vorsitz eines Richters am Oberlandesgericht in Karlsruhe wurde ein Schiedsverfahren eingeleitet, Autofahrer und Öffentlichkeit reagierten genervt und der Ton wurde rauer. Da solche Engstellen auf der Autobahn als gefährlich und stauanfällig gelten, hat das Land den privaten Betreiber der Autobahn schließlich ultimativ aufgefordert, »bis Ostern 2014« die letzten Bauarbeiten abzuschließen und auch diesen letzten Abschnitt für den Verkehr freizugeben. Sonst würde man sich vorbehalten, die für die letzte Verkehrsumlegung erforderlichen Bauarbeiten durch Ersatzvornahme selbst durchzuführen<sup>9</sup> – eine Drohung, die Wasser auf die Mühlen der ÖPP-Skeptiker war und für ein großes Medieninteresse sorgte.

»Vor dem Hintergrund der Abstimmungen mit unseren finanzierenden Banken sind wir bereit, den Forderungen des Regierungspräsidiums zu entsprechen«, so verlautbarte der Konzessionär dann Ende März, legte die restlich verbliebenen Baustellen-Spuren auf die längst fertiggestellte Autobahnseite um und nahm auch den Rastplatz Waldmatten in Betrieb. Dabei »geht die Via Solutions Südwest davon aus, dass die hieraus entstehenden Mehrkosten (zusätzliche Baustelleneinrichtungen, Räumungskosten sowie zusätzliche Verkehrssicherungsmaßnahmen) vom Konzessionsgeber getragen werden«<sup>10</sup>, was einmal mehr zu vertragsrechtlichen Diskussionen führte. Schließlich blieb in diesem letzten Bauabschnitt monatelang die jeweils fertige, linke Fahrspur am Mittelstreifen gesperrt und die zulässige Geschwindigkeit wegen der angeblich doch noch

nicht ganz fertigen Arbeiten begrenzt, was die staatlichen Auftraggeber wenig amüsierte.

Der wirkliche Grund für diese sonderbare Hinhaltetaktik des Konsortiums blieb bis zuletzt im Dunkeln. »Auch wir bekommen keinen Einblick« und »es ist für uns schwierig, hinter die Kulisse zu sehen«, so sagte Gerald Schmidt, Projektleiter beim Regierungspräsidium Freiburg, bei einer Kreistagssitzung in Offenburg. Es gebe viele Spekulationen, die er nicht weiter befeuern wolle. Zwischen den Zeilen wurde aber deutlich: Die Verhandlungen mit dem von drei Großkonzernen getragenen Konzessionär waren offenbar alles andere als erbaulich.<sup>11</sup>

Alle Um- und Ausbaumaßnahmen auf der gesamten 6-spurigen Ausbaustrecke wurden schließlich abgeschlossen, die restlichen Absperrungen weggeräumt und am 17.7.2014 lautlos, unspektakulär und mit einer dünnen Pressemitteilung des Konzessionärs für den Verkehr freigegeben.<sup>12</sup> Ungewöhnlicherweise und für alle Beteiligten nicht nachvollziehbar wurde der Bauvollzug trotz einiger Anläufe schließlich nicht einmal mehr offiziell gefeiert und die eigens hierfür gedruckte Broschüre<sup>13</sup> verstaubt bis heute in irgendwelchen Archiven. Man fühlt sich erinnert an die lieblose Einweihung der ebenfalls sonderfinanzierten B 31 östlich von Freiburg, als sich die hohe Politik bezüglich eines offiziellen Festakts ebenfalls erstaunlich stark zurückhielt – auch dieses millionenschwere Straßenprojekt des Bundes wurde damals ohne jegliches Tamtam und nur mit einem kleinen Autokorso vom örtlich zuständigen Regierungspräsidenten freigegeben.

## Was bedeuten »A-Modell« und »F-Modell«?

Die Finanzausstattung des Bundesfernstraßenhaushalts reicht schon seit vielen Jahren



Einfahrt in den Warnow-Tunnel bei Rostock in Mecklenburg-Vorpommern, dem ersten privat finanzierten Fernstraßenbauprojekt Deutschlands: 3,50 Euro in bar kostet es im Sommer für einen PKW, diese Straßenabkürzung unter der Warnow kurz vor der Mündung in die Ostsee hindurch zu benutzen, im Winter 2,80 Euro

nicht mehr aus, um den notwendigen Ausbau der deutschen Autobahnen zeitnah realisieren zu können. Unter den gegebenen Randbedingungen mussten daher neue Finanzierungswege gefunden werden, insbesondere die Einbindung von Mauteinnahmen und Privatkapital.<sup>14</sup> Vorreiter für solche Modelle war Großbritannien mit seiner Privatisierungswelle in den 80er Jahren, auch Frankreich ist in großem Stil eingestiegen und galt zeitweise als ÖPP-Marktführer in Europa. In Deutschland war im Zusammenhang mit dem Ausbau von Bundesautobahnen in der parlamentarischen Diskussion Ende der 1990er Jahre hauptsächlich die Rede vom »A-Modell« und vom »F-Modell«.<sup>15</sup> Dabei steht das A-Modell für einen »(mehrstreifigen) Ausbau der Autobahn« – vereinfacht gesagt erhält ein privates Unternehmen eine Konzession mit der Verpflichtung, auf eigene Kosten eine vorher festgelegte Anzahl von Fahrstreifen an einen bestehenden Autobahnabschnitt anzubauen.

Während der vertraglichen Laufzeit von meistens 30 Jahren hat der Private die Konzessionsstrecke zudem zu erhalten (z. B. Fahrbahndecken, Bauwerke etc.) und zu betreiben (Grün- und Gehölzpflege, Müllentsorgung/Reinigung, Winterdienst etc.). Am Ende der Laufzeit gibt der Private die Strecke in einem vorab vertraglich festgelegten Zustand an den Bund zurück.

Als Entgelt erhält der Private aus dem Bundeshaushalt über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG, Sitz in Berlin)<sup>16</sup> die gesamten oder einen Teil der auf seiner Konzessionsstrecke eingenommenen LKW-Mauteinnahmen, die über 12 Tonnen schwere LKWs dort in dieser Zeit entrichten müssen. Dazu gegebenenfalls eine Anschubfinanzierung, deren Höhe im Rahmen eines Vergabeverfahrens dem Wettbewerb unterliegt. Mit dem 1994 verabschiedeten Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetz (auch die Abkürzung liest sich sperrig: »FStrPrivFinG«) sowie mit der Einführung einer streckenbezogenen LKW-Maut auf deutschen Autobahnen ab Januar 2005 wurde es möglich, solche Betreibermodelle auch in Deutschland umzusetzen. Weil der Betreiber die Maut nur indirekt (also über theoretische Berechnungen) erhält, spricht man auch von einer »Schattenmaut«.

Beim F-Modell handelt es sich um ein Finanzierungsmodell. Dabei soll ebenfalls ein privater Betreiber eine neue Autobahnstrecke bauen und diese vor Ort mit tatsächlichen Maut-Einnahmestellen à la Frankreich oder Italien selbst finanzieren. Das Modell ist bisher auf den Bau von Brücken, Tunnel und Gebirgspässen sowie von mehrstreifigen Bundesfernstraßen beschränkt. In Baden-Württemberg war eine solche moderne und schnelle neue Autobahnverbindung im Zuge der A 8 zwischen Stuttgart und Ulm vorgesehen. Da dort jedoch die alte Fahrbahn als alternative Fahrstrecke hätte verbleiben sollen,



hat sich letztlich kein Investor gefunden und das Projekt kam nicht zustande.

Dabei war man wohl gewarnt von den schlechten Erfahrungen beim Warnow-Tunnel in der Nähe von Rostock, dem ersten privatwirtschaftlich finanzierten und betriebenen F-Modell-Fernstraßenbauprojekt Deutschlands, das im September 2003 unter Verkehr genommen wurde. Von Beginn an blieb die Nutzung des dortigen Tunnels weit hinter den Erwartungen zurück und die prognostizierten Verkehrsströme sind an den eigens dafür errichteten Mautstationen nie angekommen.<sup>17</sup> Das zweite Projekt, das ebenfalls nur schwer in Gang kam, war der Herrentunnel in Lübeck (Eröffnung 2005). Der ADAC hält daher zumindest diese beiden Projekte für gescheitert<sup>18</sup>.

Ein weiteres ÖPP-Projekt der ersten Stunde wurde mit der neuen Strelasundquerung als Verbindung zwischen dem Festland und der Insel Rügen ausgeschrieben. Die Ausschreibung musste jedoch aufgehoben werden, weil kein verwertbares Angebot eingegangen war. Daraufhin wurde die Strelasundbrücke konventionell (also vom Staat) realisiert. Sie wurde Ende des Jahres 2007 für den Verkehr freigegeben.

Bei einem anderen, aktuellen ÖPP-Projekt, dem Ausbau der Autobahn A 7 zwischen Hannover und Kassel im Abschnitt Seesen – Nörten/Hardenberg, ist der niedersächsische Wirtschafts- und Verkehrsminister Olaf Lies überhaupt nicht von den Privatisierungsplänen überzeugt und rechnet vor, dass der Ausbau mit ÖPP rund 13 Mio. Euro teurer werden würde als die konventionelle Variante: »Das macht überhaupt keinen Sinn, das ist Steuerverschwendung!« Seine Argumente werden vom Bundesrechnungshof bestätigt: Dieser stellte nach eingehender Prüfung fest, dass dort sogar bis zu 25 Mio. Euro eingespart

werden könnten, wenn der Bund das Projekt in konventioneller Bauweise selbst realisieren würde.<sup>19</sup>

Trotz dieser Rückschläge blieb der Bundesverkehrsminister optimistisch und bilanzierte in einem ersten Erfahrungsbericht im Jahr 2007, dass »die in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegene Zahl von ÖPP-Projekten zeigt, dass ÖPP in Deutschland den Durchbruch geschafft hat [...]. In nahezu sämtlichen Anwendungssektoren finden sich bereits heute ÖPP-Strukturen [...]. Das Potenzial von ÖPP in Deutschland ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft [...].«<sup>20</sup> ÖPP-Kritiker seien »Bedenkenträger und Nörgler«, so grantele Peter Ramsauer bei der Einweihung des letzten in seiner Amtszeit mit ÖPP fertiggestellten Autobahnabschnitts in der Nähe von Augsburg.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sieht das freilich ganz anders und hat nach einem fast zeitgleich erstellten Gutachten bei den A-Modellen »grundsätzliche Zweifel«, ob mit diesen rechtlichen Finanzierungs- und Umsetzungsstrukturen in ihrer bisherigen Form wirtschaftliche Vorteile erreicht werden können.<sup>21</sup> Denn im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit sieht der Bundesbeauftragte folgende wesentlichen, letztlich vom Bund zu tragenden finanziellen Nachteile:

- Die Finanzierungskosten der Privaten übersteigen die des Bundes, denn die Unternehmen zahlen am Markt in aller Regel höhere Zinsen für Kredite als die öffentliche Hand,
- die Privaten verlangen hohe Risikozuschläge, wenn ihnen Risiken übertragen werden, auf die sie kaum Einfluss nehmen können (z. B. Verkehrsmengen- oder Mauthöhenrisiko) und zudem



Da streiten sich die Gelehrten schon seit langem: Wo ist der Unterschied? Straßenunterhaltungs-Einsatzfahrzeuge des privaten A-5-Konzessionärs Via Solutions Südwest (Bild links) und der staatlichen Autobahnmeisterei/Außenstelle Offenburg (rechts)

- fallen beträchtliche Kosten für Informationsbeschaffung, juristische, technische und ökonomische Beratung, Ausschreibung, Vertragsgestaltung und Vertragskontrolle («Transaktionskosten») über den gesamten Lebenszyklus an.

Schon deshalb hält der Bundesbeauftragte die möglichen Effizienzgewinne bei den bisherigen Projekten nach dem A-Modell in den Bereichen Bau, Erhaltung und Betrieb »für begrenzt«. Das Unternehmensinteresse sei zudem auf Gewinn ausgerichtet, die klassische Bauweise unter staatlicher Regie hingegen nicht. Außerdem wird der Standard von heute auf viele Jahre festgeschrieben – entweder man begnügt sich damit oder man muss mit einem Unternehmen nachverhandeln, an das man auf viele Jahre fest gebunden ist: »So werden Preise hochgetrieben!«

Der Bundesrechnungshof hat schließlich mehrere tatsächlich vergebene ÖPP-Straßenprojekte genau analysiert und weist neben vielen anderen Gesichtspunkten (letztlich vor allem dramatisch höhere Kosten im Hunderte-Millionen-Bereich) nach, dass die jeweils durchgeführten Wirtschaftlichkeits-

untersuchungen vielfach mangelhaft gewesen seien. So fehle beispielsweise stets eine Restwertbetrachtung, denn den Privaten würde ja jeglicher Anreiz fehlen, die Substanz der Vermögenswerte über den Konzessionszeitraum hinaus langfristig zu erhalten.<sup>22</sup> In einer fast schon erbitterten Argumentationsschlacht wird dagegen von den Privaten gefordert, bei zukünftigen Projekten die volkswirtschaftlichen Kosten wie z. B. längere Bauzeiten (des Staates), dadurch bedingte Ausweichverkehre, Unfälle, Reisezeitverluste oder höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen in der monetären Bewertung von ÖPP-Projekten stärker zu berücksichtigen. Allein bei der A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg würden sich für jedes weitere Baustellenjahr angeblich zusätzliche Kosten in Höhe von rund 25 Mio. Euro aufsummieren.<sup>23</sup> Jede Seite rechnet also, so gut sie kann und will, denn letztlich geht es um sehr viel Geld.

Holger Mühlenkamp von der Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer nennt die ÖPP-Projekte alles in allem »eine Finanzierungssillusion«, die nur kurzfristig einen Ausweg aus der Schulden-Misere der öffentlichen Haushalte bietet. »Öffentlich-private Partnerschaften sind ein Suggestivbegriff

– die privaten Investoren sind keine Partner, sondern Vertragsparteien, die ihren Gewinn optimieren wollen.«<sup>24</sup>

Auch gibt es ein Muster, das man immer wieder findet: Die Partnerschaften werden von den Auftraggebern dazu genutzt, um über ihre Verhältnisse zu leben nach dem Prinzip: Baue jetzt, bezahle später! Erschwerend kommt hinzu, dass die Verpflichtungen, die der Staat eingeht, in den offiziellen Haushalten zunächst einmal gar nicht auftauchen.<sup>25</sup>

Schlechte Nachrichten kommen in diesem Zusammenhang aus Spanien. Auch dort war man Ende der 1990er Jahre überzeugt davon, dass Privatunternehmen das alles besser können als der Staat und ließ etliche neue Autobahnen von privaten Betreibergesellschaften bauen. So erhielt Spanien neue, moderne Autobahnen, ohne dass der Staat dafür auch nur eine Peseta hinlegen musste. Den Betreibergesellschaften wurden im Gegenzug Konzessionen erteilt, die Gebühren für die Benutzung der Autobahnen zu kassieren. Im Laufe der Zeit haben jedoch alle (!) zehn privaten Autobahn-Betreibergesellschaften Insolvenz angemeldet. Zu ihrer Rettung musste aufgrund einer ominösen Vertragsklausel, der »Vermögensverantwortung der Verwaltung«, wiederum der Staat einspringen. Das alles hört sich in der Tat ein wenig sonderbar an und es wird wohl nicht ohne Grund von »Amigo-Kapitalismus« gesprochen.<sup>26</sup>

Gerade mit solchen dramatischen Beispielen wird die weit verbreitete Meinung befeuert, wonach die Banken kassieren, solange es Gewinne gibt und der Steuerzahler einspringen muss, wenn bei den öffentlich-privaten Partnerschaften etwas schief läuft. Hohn und Spott über das »Idioten-Modell« des »Straßen-Schlussverkaufs« schüttete denn auch die »Heute Show« des ZDF aus: »Fakt ist, dass alle bisherigen ÖPP-Projekte für den Steuerzah-

ler am Ende teurer wurden.«<sup>27</sup> Die deutsche Fachgewerkschaft der Straßen- und Verkehrsbeschäftigten spricht daher von »gefährlichen Entscheidungen für die Zukunft«: Sind die staatlichen Strukturen erst einmal zerstört, dann ist die Abhängigkeit von den privaten Leistungserbringern umfassend und die regulierenden Einflüsse des Staates und dessen demokratische Kontrollen sind ausgehebelt.<sup>28</sup>

Ein ganz anderes Argument führt der BUND Regionalverband Südlicher Oberrhein ins Feld: »Die LKW-Maut sorgt für ein neues, umweltfeindliches Gewinnmodell: Einige Unternehmen und Konzerne wollen über privatisierte Autobahnen Milliarden aus der Straßengebühr für Lastwagen verdienen [...]. Die Privatisierung der Autobahn lohnt sich für die Betreiber aber nur, wenn möglichst viele Kraftfahrzeuge die Autobahn nutzen. Eine Verlagerung auf die Bahn ist nicht im Sinne der privaten Betreiber. Nachhaltigkeit wird daher durch die Privatisierung nicht erreicht.«<sup>29</sup>

## A 5 als viertes deutsches A-Modell-Pilotprojekt

Trotz all dieser Bedenken und lange vor dem finanzwirtschaftlichen Gutachten des Rechnungshofs hatte das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Februar 2005 entschieden, in einer ersten Staffel vier Pilotprojekte zum Ausbau überlasteter deutscher Autobahnen in Form des A-Modells auf den Weg zu bringen, darunter – als letztes dieser vier Projekte – auch die A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg. Bereits vorher wurden die Projekte A 8 in Bayern (Strecke Augsburg–München), A 4 in Thüringen (Strecke Waltershausen–Herleshausen) sowie A 1 in Nie-



dersachsen (Strecke Buchholz–Bremer Kreuz) gestartet. Die geschätzten Projektkosten über die gesamte Konzessionslaufzeit für diese vier Projekte beliefen sich nach den damaligen Ansätzen auf etwa 2,8 Mrd. Euro.<sup>30</sup>

Die ersten Erfahrungen der bayerischen Straßenbauverwaltung mit dem Betreibermodell der A 8 entsprachen denn auch »weitgehend den hohen Erwartungen« und es war »erfreulich, dass die Maßnahme bisher sehr partnerschaftlich abgewickelt und somit dem Gedanken des ‚Partnership‘ im PPP durchaus Rechnung getragen«<sup>31</sup> wurde. Auch der aus Bayern stammende Bundesverkehrsminister sprach von »überaus ermutigenden Erfahrungen mit diesen ersten vier ÖPP-Autobahnprojekten« und so wurde erst kürzlich eine zweite Staffel mit weiteren acht Projekten und einem Bauvolumen von weiteren rund 1,5 Mrd. Euro auf den Weg gebracht.<sup>32</sup> Vor Ort in Offenburg wird jetzt bereits diskutiert und spekuliert, ob ein solches privates Autobahn-Ausbaumodell auch für den 6-streifigen Ausbau der A 5 südlich von Offenburg in Frage kommen kann.<sup>33</sup>

In Deutschland lagen für die Realisierung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen in den 1990er/2000er Jahren noch wenig praktische Erfahrungen mit der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft vor. Der Bund und das Land Baden-Württemberg wollten daher neben dem eigentlichen, dringend erforderlichen Ausbau der Autobahn mit dem A-Modell im Zuge der A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg auch Erfahrungen mit der Umsetzung solcher ÖPP-Modelle sammeln. Finanzwirtschaftliche Realisierungsstudien hatten damals ergeben, dass sich der dortige Ausbau für einen privaten Betreiber rechnen wird.

Denn die Autobahn A 5 zwischen Karlsruhe und Basel ist eine Hauptverkehrsachse von europäischer Bedeutung und Teil des

transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V). Weite Teile dieser Magistralen im badischen Rheintal besaßen um die Jahrtausendwende aber nur vier Fahrspuren und entsprachen bezüglich Trassierung, Fahrbahnaufbau, Entwässerung, Lärmschutz, Rastmöglichkeiten etc. dem Standard der späten 1950er Jahre. 6-streifig modernisiert war damals lediglich ein ca. 25 Kilometer langer Abschnitt zwischen dem Autobahndreieck Karlsruhe und dem Autobahnkreuz Baden-Baden.

Die Strecke zwischen Karlsruhe und Offenburg ist mit durchschnittlich fast 70 000 KFZ/24 Stunden äußerst hoch belastet. Durch dieses hohe Verkehrsaufkommen in Verbindung mit dem veralteten Ausbaustandard war der Autobahnabschnitt extrem stau- und unfallanfällig. Der 6-streifige Ausbau war daher dringend notwendig – auch vor dem Hintergrund der damaligen Verkehrsprognosen, die bis zum Jahr 2015 einen weiteren Zuwachs von 20% im Personen- und bis zu 60% (!) im Güterverkehr vorhersagten.

Die Grobpläne (RE-Entwürfe) für eine 6-streifige Autobahn plus Standstreifen (Regelquerschnitt 35,5) sowie vier rechtskräftige Planfeststellungsbeschlüsse für alle Unterabschnitte der 41,5 km langen Marathon-Ausbaustrasse lagen damals bereits vor. Aufgabe des Konzessionärs sollte es sein, die baureife Ausführungsplanung zu erstellen und die Baumaßnahmen en détail zu projektieren. Einschließlich des gesamten Koordinierungs-, Genehmigungs- und Verkehrsmanagements und unter Aufrechterhaltung des Verkehrs waren insbesondere folgende Leistungen zu erbringen:

- 70 Brücken und Unterführungen abreißen
- 57 Brücken neu bauen
- 44 neue Verkehrszeichenbrücken aufstellen
- 4 Anschlussstellen: zwei total umbauen, 2 anpassen

- ca. 1,2 Mio. m<sup>2</sup> neue Fahrbahndecken mit Unterbau einbauen
- ca. 12,5 km neue Lärmschutzwälle und -wände aufrichten
- 6 neue Regenklärbecken ausheben
- 5 neue Parkplätze mit WC-Anlagen und sonst. Ausstattung errichten
- ca. 80 km neue Schutzwände im Mittelstreifen betonieren
- kilometerlang vorhandene Kommunikations-Glasfaserkabel umlegen
- 1 Verkehrszählstelle und 1 Wiegeanlage umbauen
- zahlreiche Bepflanzungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (also z. B. Entsiegelung von nicht mehr benötigten Flächen oder Bau von Ersatzgewässern etc.) durchführen

An der Ausbaustrecke liegen die drei großen Tank- und Rastanlagen T&R Renchtal-West und -Ost sowie die T&R Bühl, diese durften während der Bauarbeiten wegen befürchteter Umsatzeinbußen möglichst wenig beeinträchtigt werden. Das gesamte Konzessionsvolumen betrug schließlich rund 850 Mio. Euro,

es handelt sich damit um eines der größten jemals realisierten Straßenprojekte in Baden. Die reinen Baukosten beliefen sich dabei auf rund 350 Mio. Euro.

## Vorbereitungen und Vergabe

Die Vorbereitungen für die »funktional-pauschalisierte Ausschreibung« des Projektes und für das eigentliche Vergabeverfahren haben insgesamt fast fünf Jahre lang (!) in Anspruch genommen. Nach Erarbeitung der Hunderte Seiten langen Ausschreibungsunterlagen durch eine landesweit zusammengesetzte Expertengruppe unter Federführung des Regierungspräsidiums Karlsruhe erfolgte im Dezember 2005 zunächst eine europaweite, öffentliche Bekanntmachung, dass ein solches Vorhaben geplant ist (Info-Memorandum). Danach folgte 2006 ein ebenfalls europaweit ausgeschriebener Teilnahmewettbewerb (Präqualifikationsverfahren), auf den sich sieben interessierte Konsortien meldeten. Aus diesen wurden nach vorher festgelegten und

transparenten Regeln vier Bewerber ausgewählt, denen 2007 die eigentlichen Verdingungsunterlagen zur Angebotskalkulation ausgegeben wurden, um dann ein zweistufiges, »strukturiertes Verhandlungsverfahren« durchzuführen. Aufgrund der Wertung der bei Submission vorgelegten Unterlagen wurden im Frühjahr 2008 zwei Bieter ausgewählt. Der Clou: Nach einer ersten intensiven Gesprächsrunde beim Bundesverkehrsministerium in Bonn konnten diese beiden Bieter in vergleichs-



Schlusspunkt eines jahrelangen Vergabeverfahrens (v.l.n.r.): Dr. Marion Henschel (Geschäftsführerin von Strabag Infrastrukturprojekt GmbH), Dipl.-Ing. Fadi Selwan (Vinci Concessions, Executive Vice-President und Business Development Director) und LtD. Baudirektor Harald Protz (Regierungspräsidium Karlsruhe) unterzeichnen in Frankfurt den A-Modell-Vertrag für die A 5



Offizieller Konzessionsbeginn in der damals noch eigenständigen Autobahnmeisterei Offenburg: v.l.n.r. der kaufmännische Geschäftsführer von Via Solutions Südwest, Arnaud Judet, Antoine Bresolin als Vertreter von Vinci/Paris sowie der damalige Karlsruher Regierungspräsident Dr. Rudolf Kühner und (verdeckt) der damalige Freiburger Regierungspräsident Julian Würtenberger.

weise kurzer Zeit nochmals ein Angebot, ein sog. BAFO (best and final offer, das nicht teurer als das erste Angebot sein durfte) abgeben. Im Februar 2009 kam es schließlich zum Zuschlag an einen dieser beiden letzten Bieter und der rund 500 Seiten starke Konzessionsvertrag (ohne ergänzende Unterlagen wie z. B. Planfeststellungsunterlagen etc.) wurde unterzeichnet. Der Baukonzern Vinci freute sich über seinen Erfolg<sup>34</sup> und gab auch interessante Einblicke in sein Finanzierungskonzept.<sup>35</sup>

Dazwischen mussten – das komplizierte Verfahren hat das fast schon provoziert – zwei Einsprüche (Nachprüfungsanträge) vor der Vergabekammer sowie eine Beschwerde beim OLG Karlsruhe (die später jedoch wieder zurückgezogen wurde) abgearbeitet werden. Die Juristen streiten sich seitdem trefflich über die Art des Umgangs mit möglichen Interessenten für eine solche öffentlich-private Partnerschaft, denn auch vergaberechtlich sind sowohl das A-Modell als auch das F-Modell äußerst an-

spruchsvoll und stellen wegen der Komplexität des Auftragsgegenstandes höchste Anforderungen sowohl an die Vergabestellen als auch an die interessierten Bieter. Das strukturierte Verhandlungsverfahren stellt daher für andere Projekte offenbar kein Patentrezept dar.<sup>36</sup> Auch wird die Zurückhaltung der Bieter wegen unübersehbarer Refinanzierungsrisiken durch vergaberechtliche Unsicherheiten (Baugrund, Verkehrsmenge, Dauer von Genehmigungsverfahren, Unglücke/Verkehrssicherung u.) zusätzlich verstärkt. Dem A-Modell droht, so unkte ein Experte für das Bau- und Vergaberecht, gar die Totgeburt.<sup>37</sup>

## Ausbau der Autobahn A 5

Schon wenige Wochen nach der Vergabe und der Vertragsunterzeichnung in Frankfurt erfolgte am 1.4.2009 an der A 5 recht unspektakulär der offizielle Konzessionsbeginn für die Teile »Bau« und »Erhaltung«. Der Beginn der Straßenunterhaltung (Straßenbetriebsdienst/Autobahnmeisterei) erfolgte, weil man wegen des Winterdienstes das Ende der Winterperiode abwarten wollte, vereinbarungsgemäß erst einen Monat später am 1.5.2009. Die Straßenunterhaltung muss vom Konzessionär also bis zum April 2039 durchgeführt werden.

Damit der auf der A 5 weiterhin rollende Verkehr nicht zusammenbricht, mussten im Verlauf aller Bauphasen immer zwei Fahrspuren je Fahrtrichtung aufrechterhalten bleiben. Der gesamte Verkehr wurde daher in den 18 Bauabschnitten stets auf eine der beiden bestehenden Richtungsfahrbahnen umgelegt, während die gegenüber liegende alte Betonpiste vollständig herausgerissen und mit einer Gesamtdicke von 70 cm (!) von Grund auf neu aufgebaut wurde. Dadurch wurden zwar zeitweise vier enge Fahrspuren auf ei-



Insgesamt 70 alte Vorkriegsbrücken, die über die Konzessionsstrecke führten, mussten – meistens am Wochenende und in der Nacht – abgerissen werden, um Platz für breitere Überführungsbauwerke zu schaffen

ner Autobahnseite zusammengequetscht (sog. 4+0-Verkehr), aber eine möglichst sichere Trennung von Baustelle und Verkehr erreicht. Teilweise deutlich höhere Unfallzahlen mit kilometerlangen Staus waren leider dennoch die Konsequenz, die trotz Tempo 80 und rigorosen Polizeikontrollen nur bedingt in den Griff zu kriegen waren.<sup>38</sup> Ein Phänomen, das auch bei einem der ersten ÖPP-Straßenprojekte im Zuge der A 1 zwischen Hamburg und Bremen beobachtet wurde, denn auch dort kam es während der Bauzeit zu einem dramatischen Anstieg der Unfallzahlen.<sup>39</sup> Polizei und Verkehrsbehörden verzweifelten auch an der A 5 schier an der Aufgabe, den unaufhörlich strömenden Massenverkehr – hauptsächlich die LKWs – durch die Nadelöhre zu schleusen und brachten sogar einen landesweiten Pilotversuch mit einem weitreichenden Überholverbot (das kaum jemand beachtet hat) und

der Aufforderung »Versetzt fahren!« auf den Weg.<sup>40</sup> Eine große Herausforderung war bei alledem das Notfall-Management, denn Polizei, Feuerwehr und andere Rettungsdienste mussten zu jeder Zeit zuverlässig jede nur denkbare Unfallstelle innerhalb der Baufelder anfahren können.

Um dem Autofahrer bei der nervigen Durchfahrt durch die 41,5 km lange Marathonstrecke Verschnaufpausen zu gönnen, durfte ein zusammenhängender Baustellenabschnitt jeweils nur 5–6 km lang sein, danach musste stets ein baustellenfreier Abschnitt von ebenfalls ca. 5–6 km Länge folgen. Deshalb war die A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg immer in sog. Baulose unterteilt, die jeweils durch Beruhigungsstrecken unterbrochen wurden.

Neben den reinen Bauarbeiten abseits der offen gebliebenen Fahrstrecken gab es auch





Vier Anschlussstellen mussten angepasst bzw. total umgebaut werden, hier ein Blick auf das Bau-Gewühle bei der Anschlussstelle Achern. Links der Autobahn ist bereits einer der beiden neuen »Brillenkreisel« zu erkennen

viele besondere Einzelereignisse wie z. B. der Abriss alter Brücken, der Bau von Ersatzbrücken oder das Einschwenken von Fertigteilträgern für die neuen Brücken.

Hierfür musste dutzende Male die gesamte Autobahn zwischen zwei Anschlussstellen voll gesperrt werden, was in aller Regel an den Wochenenden und/oder in der Nacht stattfand. Trotzdem gab es auch hier stets kilometerlange Staus auf den eigens dafür ausgewiesenen »U-Strecken« über das nachgeordnete Straßennetz, also beispielsweise auf der Bundesstraße 3.

Tausende Planungs-, Konstruktions- und Baupläne mussten erstellt, geprüft und genehmigt werden. Das mit der Überwachung der Bauabwicklung beauftragte Regierungspräsidium in Freiburg mit seinem achtköpfigen

Expertenteam hatte eigens dafür ein Internet-basiertes Plan-Management-System eingesetzt (sog. IPMS oder EPLAS). Draußen vor Ort arbeiteten zeitweise Hunderte Bauarbeiter auf der Strecke, die Ausbauarbeiten lagen daher fast immer besser als im vorher festgelegten Zeitplan. Bereits zum Jahresanfang 2012 wurden die Bauphasen 1 und 2 abgeschlossen, so dass da schon rund die Hälfte der Ausbaustrecke fertiggestellt war. Die Beruhigungsstrecken zwischen den früheren Bauabschnitten wurden dann 2012 und 2013 in den Bauphasen 3 und 4 in Angriff genommen.

Entsprechend dem Lebenszyklus-Gedanken eines A-Modells hat sich der Konzessionär für eine Fahrbahndecke in Betonbauweise entschieden. Die meisten Brückenbauwerke wurden sowohl aus verkehrlichen als auch





Riesige Betonfertiger mit bis zu 14,50 m (!) Breite haben die neuen Fahrbahndecken auf der Autobahn A 5 in den jeweiligen Bauabschnitten der A-Modell-Strecke fortlaufend an einem Stück eingebaut

aus wirtschaftlichen Gründen in Fertigteilbauweise mit Aufbeton erstellt (Fertigteilträger, die mit einer flächigen Betonschicht überzogen wurden).

Im Laufe der ganzen Bauzeit fanden ständig Qualitätskontrollen statt und der Konzessionär musste turnusmäßig alle vertraglichen Anforderungen nachweisen, neben den üblichen Qualitätsprüfungen auch anhand von Funktionsprüfungen gemäß ZTV-Funktion bzw. Bauwerksprüfungen gemäß DIN 1076. Direkt nach dem Bau und innerhalb des 30-jährigen Konzessionszeitraums werden mit einem Messfahrzeug fortlaufend alle drei Jahre die Substanzmerkmale der Fahrbahnen wie z. B. Risse, Kantenschäden, Eckabbüchle etc. erhoben und zusätzlich die Längs- und Querebenheit gemessen. Darüber hinaus wird das Zustandsmerkmal »Griffigkeit« mit ei-

nem Spezialfahrzeug, einer SCRIM (Sideway-force Coefficient Routine Investigation Machine oder auf Deutsch: automatische Seitenkraftmessverfahren-Maschine) überprüft. Bei kritischen Zuständen muss der Konzessionär entsprechende Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen durchführen und sie vom Auftraggeber abnehmen lassen.

### Betriebliche Straßenunterhaltung der A-Modell-Strecke

Zum Stichtag 1.5.2009 übernahm der Konzessionär auf der um ca. 18 km auf ca. 60 km verlängerten Strecke zwischen der Betriebsumfahrt Malsch und der Autobahnmeisterei Offenburg auch die Erhaltung (z. B. der Fahrbahndecken) und die betriebliche Straßenun-



An der Autobahn wurden Schilder aufgestellt, die auf die privat betriebene Konzessionsstrecke hinweisen

terhaltung (Streckenkontrollen, Grünpflege, Winterdienst etc.) – sprich: weitgehend die Aufgaben einer Autobahnmeisterei. Für eine kürzere Strecke hätte sich die Einrichtung eines privaten Betriebsdienstes nicht gerechnet. Das aber hatte schmerzliche Konsequenzen für die bis dahin eigenständige, staatliche Autobahnmeisterei in Offenburg, der der nördliche Teil »ihrer« Autobahn, also ca. die Hälfte ihrer bisherigen Zuständigkeitsstrecke, amputiert wurde. Aus diesem Grund musste einer der beiden Chefs sowie rund die Hälfte des Personals und des Fuhrparks – wie man so schön sagt – »sozialverträglich« umgesetzt bzw. abgebaut werden. Die Meisterei selbst wurde organisatorisch zu einer Außenstelle der Autobahnmeisterei Freiburg umgewandelt.

Ironie des Geschehens: Auf der anderen, der privaten Seite mussten innerhalb weniger Wochen neue Chefs, eine neue Verwaltung sowie eine neue Straßenunterhaltungsmannschaft rekrutiert werden. Außerdem musste ein neues Betriebszentrum mit Fahrzeug- und Salzhallen etc. erstellt und neue (Groß-)geräte sowie Einsatzfahrzeuge angeschafft werden. Erstaunlicherweise hat nicht ein Mitarbeiter oder auch nur eine Schraube den Besitzer gewechselt: Sowohl auf der staatlichen als auch

auf der privaten Seite hat man offenbar keine Notwendigkeit für einen Austausch gesehen.

Über die spannende Frage, wer denn nun mehr Ressourcen (also Personal, Fahrzeuge, Betriebsmittel etc.) für die Durchführung des Straßenbetriebsdienstes braucht und wer das alles besser und schneller macht, streiten sich die Gelehrten schon seit langem. Sie wird wahrscheinlich auch beim A-Modell Malsch-Offenburg unbeantwortet bleiben, denn der private Dienst ist ja auf 30 Jahre angelegt und es wird kaum gelingen, dem Konzessionär betreffend seiner Betriebsstrategie und den damit verbundenen Betriebsfinanzen wirklich vergleichbar in die Karten zu schauen. Gefühlt ist der A 5-Konzessionär entgegen den ursprünglichen Erwartungen von Privatisierungsbefürwortern jedoch nicht viel effizienter als der staatliche Dienst.

So hat die Via Solutions Südwest im November 2009 zwar stolz verkündet, dass sie auf der Autobahn A 5 für den Straßenwärterdienst ein neues, computergestütztes Betriebssystem entwickelt hat und den Straßenbetriebsdienst nunmehr mit modernsten technischen Hilfsmitteln versehen und beispielsweise mit Hilfe von GPS dokumentieren würde. Wörtlich hieß es in der Zeitung: »Wo in Baden-Württemberg amtliche Straßenmeistereien Streckenkontrolle und Wartung vornehmen, geht es hingegen noch recht steinzeitlich zu. Die Straßenwärter sind mit Notizblock und Bleistift unterwegs [...], das selbe gilt für den Streudienst im Winter.«<sup>41</sup>

Die verschnupfte und gleichwohl humorige Reaktion des staatlichen Betriebsdienstes ließ jedoch nicht lange auf sich warten: »Fred Feuerstein ist im Regierungspräsidium Freiburg bereits vor einiger Zeit in den wohl verdienten Ruhestand getreten [...]. Seit wir kürzlich unsere wärmenden Felle abgelegt und auf moderne und funktionale Warn- und Schutzklei-



Einer der ersten spektakulären Unfälle auf der neu gebauten A-Modell-Strecke am 8.12.2011 bei Offenburg: Kaum jemand hätte es für möglich gehalten, dass ein Fahrzeug – zumal auch noch ein LKW – auf die neuen, massiven und bis zu 1,10 m (!) hohen Betonschuttwände im Mittelstreifen auffahren, geschweige denn diese fast durchbrechen kann  
 Alle Bilder: Regierungspräsidium Freiburg, Via Solutions Südwest

dung umgestellt haben, verfügen wir im Straßenbetriebsdienst durchaus über ein hoch professionelles know-how und müssen uns vor privaten Anbietern wirklich nicht verstecken. Gerne treten wir in einen konstruktiven Wettbewerb um die besseren Ideen und Vorgehensweisen ein – aber bitte nicht unter der Gürtellinie des Lendenschurzes! Denn auch beim staatlichen Straßenbetriebsdienst [...] wird – bei Wilma! – mit technisch hoch entwickelten und innovativen Systemen und Methoden versucht, stets effektiv und effizient zu arbeiten. Das Mammut, mit dem wir bis vor kurzem unsere Straßen abgesaugt haben, bekommt heuer sein Gnadenbrot unweit von Steintal, weil wir

das Reinigen der Fahrbahnen jetzt mit einer dieser pneumatischen Kehrmaschinen versuchen. Auch im Winterdienst haben wir, nachdem die bisher verwendeten Steinwalzen nicht mehr lieferbar waren, kürzlich notgedrungen neue Autos gekauft und verfügen jetzt über leistungsfähige LKWs mit Funk- und GPS-Ausstattung sowie modernster Streutechnik wie z. B. automatischer Streusalzdosierung, Feuchtsalztechnik, Thermomat, web-basierter Einsatzdokumentation etc. etc.«<sup>42</sup>

Nüchterner, in der Sache aber ähnlich urteilt auch das Land Hessen, wo die in einem Modellversuch privatisierte Straßenmeisterei Groß-Umstadt im Landkreis Darmstadt-Dieburg nach einer Laufzeit von drei Jahren wieder verstaatlicht wurde: »Das Ergebnis ist eindeutig«,

musste auch der hessische Staatsminister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Dieter Posch (FDP) einräumen, der sicherlich kein Freund von Staatsbetrieben ist. Der dortige Versuch wurde nach entsprechend begleitenden Untersuchungen eines Fachgutachters und einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft schließlich nicht verlängert und das Land gab seine Überlegungen auf, die Straßenmeistereien zu privatisieren. Sie verbleiben beim Hessischen Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und damit beim Staat.<sup>43</sup>

»Staat oder Privat – das ist hier die Frage«, so möchte man, etwas modifiziert, den berühmten Satz aus Shakespeares Tragödie



»Hamlet, Prinz von Dänemark« zum Schluss gerne zitieren. Die derzeitigen Betreibermodelle sind ein Prüfstein dafür, dass der Staat die Maut nicht nur als weitere Einnahmequelle sieht, sondern dass damit auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ein verbessertes Verkehrsinfrastrukturangebot geschaffen wird. Dazu muss, so mahnte der Gesprächskreis Infrastruktur im Deutschen Verkehrsforum bereits 2003 in einem Positionspapier, »dringend eine Langfriststrategie für Betreibermodelle für die Straßenverkehrsinfrastruktur entwickelt werden unter Berücksichtigung der Chancen, mit dem Ziel eines Zusammenwachsens von A- und F-Modellen und einer damit langfristigen Neuordnung der Verkehrswegefinanzierung«.44

Warum also nicht gleich das ganze Autobahnnetz privatisieren? Die sog. Auftragsverwaltung (die Bundesstraßen werden zwar vom Bund finanziert – der konkrete Bau, die Planung und der Betrieb obliegt aber den Ländern) gilt bei vielen Experten schon lange als kompliziert, bürokratisch und nicht effizient. Daher wird tatsächlich schon seit einiger Zeit kolportiert, dass die Bundesregierung einen »radikalen Systemwechsel« gegen die Verkehrsprobleme und zur Rettung der deutschen Infrastruktur vorbereiten würde45, die Grünen schlagen sogar einen »noch viel größeren Systemwechsel« vor.46 Das Autobahnnetz soll demnach möglicherweise komplett in eine Fernstraßengesellschaft überführt werden, an deren Projekten sich auch Banken, Versicherungen und Fonds beteiligen könnten.47 Die Gesellschaft bekäme die kompletten Maut-einnahmen und könnte z. B. nach dem Vorbild Österreichs operieren. Dort pflegt bereits eine Firma namens Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG), die dem Staat gehört, die Hauptverkehrsstraßen. »Vorerst« sei in Deutsch-

land keine solche Gesellschaft für eine neuartige Finanzierung der Autobahnen geplant, so sagte ein Sprecher des Bundesverkehrsministeriums Anfang 2015 vieldeutig48 und auch Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt bestätigte: »Wir diskutieren diesen Vorschlag mit dem Finanzministerium, stehen aber erst am Anfang der Überlegungen.«49

Der Wettbewerb der Systeme ist und bleibt jedenfalls interessant und spannend.

#### Anmerkungen

- 1 Wikipedia, die freie Enzyklopädie: »Öffentlich-private Partnerschaft«, Stand 08/2013.
- 2 Siehe auch homepage des Regierungspräsidiums Freiburg [www.rp-freiburg.de](http://www.rp-freiburg.de), dort bei Abteilung 4 auf der Seite ganz unten unter »Betreibermodell BAB A 5 Malsch–Offenburg (A-Modell)« mit weiteren Informationen, Bildern, Plänen etc.
- 3 Siehe auch homepage des Konzessionsnehmers Via Solutions Südwest unter [www.viasuedwest.de](http://www.viasuedwest.de).
- 4 Aus der Einladung zur Pressekonferenz von Via Solutions Südwest am 25.1.2013 in Bühl: »Via Solutions Südwest startet in das letzte Jahr des 6-spurigen Ausbaus der BAB A 5. Wie Sie wissen, gehen Ende 2013 die restlichen Bauabschnitte und damit 40,5 Kilometer nagelneuer, komfortabler, 6-spuriger Autobahn ans Netz. Damit halten Via Solutions Südwest und die ARGE VCS A 5 gegenüber den Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern, insbesondere jedoch den Logistikunternehmen und Unternehmen mit LKW-Fuhrparks, ein Versprechen, an das viele Berichterstatter nicht geglaubt hatten. Denn die Fertigstellung eines so großen Abschnittes einer der wichtigsten transeuropäischen Verkehrsadern nach nur 3-jähriger Bauzeit erfolgt damit deutlich früher, als es der Konzessionsvertrag vorsah [...]«.«
- 5 »Finanzielle Gründe: A 5 wird erst im Herbst 2014 fertig«. In: Badische Zeitung vom 9.11.2013.
- 6 »Dubiose Argumente«, »eine seltsame Aussage«, »die Sache an sich klingt etwas merkwürdig«. In: Randnotizen der Badischen Neuesten Nachrichten vom 9.11.2013.
- 7 »Die zeitliche Streckung [...] hat offensichtlich steuertechnische Gründe« und »Es geht um wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die diese

- Entwicklung bewirkt haben und es geht um viel Geld« sowie »Bei einer Komplettabrechnung [...] 2013 wäre der Konzessionär steuertechnisch offensichtlich erheblich schlechter gefahren«. In: Badisches Tagblatt, Kommentar »Die Steuer als Bremsklotz« vom 19.12.2013.
- 8 »In den Behörden herrscht Ratlosigkeit: Angekündigte Verzögerung beim Autobahnbau hat die Bauaufseher offenbar überrascht«. In: Achen und Bühler Bote vom 13.11.2013.
  - 9 »Verzögerung beim Ausbau der A 5 wirft Fragen auf. Autofahrer sind genervt: Auf der A 5 zwischen Appenweier und Offenburg gibt es immer noch einen zeitraubenden Engpass – doch auf der Baustelle herrscht seit Monaten Stillstand. Wie ist das zu erklären?« In: Badische Zeitung online vom 23.2.2014. Siehe auch »Bummelbaustelle: Land will ab Ostern freie Fahrt auf der Autobahn 5«. In: Badische Zeitung vom 27.2.2014.
  - 10 Pressemitteilung der Via Solutions Südwest vom 26.3.2014.
  - 11 »A 5-Verkehr wird heute Nacht umgeleitet: Mehr Sicherheit in der Baustelle [...]«. In: Mittelbadische Presse vom 10.4.2014 sowie »Sechs Spuren auf der A 5 kommen erst im Herbst. Noch vor Ostern wird das Befahren der A 5-Baustelle zwischen Offenburg und Appenweier einfacher. Die sechs Spuren werden aber erst später für den Verkehr freigegeben«. In: Badische Zeitung vom 10.4.2014.
  - 12 Pressemitteilung vom 14.7.2014: »Via Solutions Südwest gibt BAB A 5 frei. Ab dem 17. Juli rollt der Verkehr auf der BAB A 5 wieder sechsspurig«.
  - 13 »Neue Wege für Deutschland. Die Konzessionsstrecke zwischen Malsch und Offenburg«. Hrsg.: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Berlin), Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (Stuttgart) und Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG (Bühl). August 2014.
  - 14 Siehe auch »Öffentlich-Private-Partnerschaften: Die ÖPP-Geschäftsmodelle im Bundesfernstraßenbereich« im Internet unter [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de), dort unter Verkehr und Mobilität, Verkehrsträger Straße, ÖPP im Fernstraßenbau.
  - 15 Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass es weitere Modelle gibt, so z. B. das weitgehend unbekannte, V-Modell (Verfügbarkeitsmodell): Dieses richtet sich nach dem Umfang und der Qualität der Verfügbarkeit eines bestimmten Streckenabschnittes für die Verkehrsteilnehmer. Die Vertragsparteien vereinbaren im ÖPP-Vertrag, in welchem Umfang die Vertragsstrecke jährlich uneingeschränkt verfügbar sein soll, d. h. z. B. ohne baubedingte Fahrstreifenreduzierungen oder Geschwindigkeitsbeschränkungen. Erfüllt der Auftragnehmer diese Vorgabe, erhält er das volle vereinbarte Verfügbarkeitsentgelt. Steht die Strecke dagegen nur in geringerem Umfang oder nur in schlechterer als der vertraglich vereinbarten Qualität zur Verfügung, erhält er einen Abzug. In Baden-Württemberg soll nach diesem Modell demnächst die ca. 47 km lange Strecke der Autobahn A 6 zwischen AS Wiesloch/Rauenberg und dem AK Weinsberg vergeben werden. Die Strecke soll abschnittsweise auf einer Länge von ca. 25,5 km 6-streifig ausgebaut werden inkl. Neubau eines ca. 1,3 km langen Neckartalübergangs zwischen Untereisesheim und Neckarsulm. Die Vertragsdauer beträgt 30 Jahre. Für die zu erbringenden Leistungen erhält der Auftragnehmer eine Vergütung aus einer Anschubfinanzierung für die Bauleistung sowie einem ratenweise zu zahlenden Verfügbarkeitsentgelt.
  - 16 Siehe auch im Internet unter [www.vifg.de](http://www.vifg.de), dort unter Projekte: »A-Modell A 5 in Baden-Württemberg. Das A-Modell A 5 (Malsch-Offenburg)«.
  - 17 »Warnow-Tunnel wird kaum benutzt. Das erste privat finanzierte Fernstraßenbauprojekt Deutschlands, der Rostocker Warnow-Tunnel, rechnet sich nicht«. In: FOCUS vom 17.5.2004; Insolvenz abgewendet: Erster deutscher Maut-Tunnel bleibt geöffnet«. In: SPIEGEL online vom 15.6.2006.
  - 18 »ADAC hält Mauttunnel in Norddeutschland für gescheitert – Rostocker Warnowtunnel und Lübecker Herrentunnel kämpfen mit Fehlprognosen«. In: Boulevard Baden Karlsruhe vom 26.11.2010.
  - 19 »Der verkaufte Staat. Eine moderne Infrastruktur, neue Schulen und Straßen – um sich das leisten zu können, hat der Staat ein Geheimrezept: ÖPP, öffentlich-private Partnerschaften. Für eine »Arte«-Dokumentation recherchierten S. Aust und T. Ammann monatelang zu dem Thema und stießen auf geheime Absprachen, Kungeleien und sogar auf Korruption«. Titelthema in der WELT am Sonntag vom 9.2.2014.
  - 20 BMVBS-Erfahrungsbericht »Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland« vom 4.4.2007, siehe dort S. 33 ff., Ziffer 5: Ausblick und organisatorische Weiterentwicklung.



- 21 Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Gz.: V 3 – 2006 – 0201 vom 5.1.2009.
- 22 Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Gz.: V 3 – 2013 – 0144 vom 24.9.2013.
- 23 Reinhardt, S., Großmann, A., Judet, A.: Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Nutzens kürzerer Bauzeiten bei ÖPP-Projekten. In: Straße und Autobahn, Heft 10, 2014, S. 775 ff.
- 24 »Offene Rechnung. Die Bundesregierung will mehr Autobahnen privat finanzieren lassen. Das Beispiel der A 7 nördlich von Hamburg zeigt, dass vor allem Investoren und Berater daran verdienen«. In: Der SPIEGEL Nr. 8/2015, S. 42 ff.
- 25 »Stein des Weisen? Der Wirtschaftsminister lässt mit großem Aufwand nach einem Konzept suchen, das mehrere Probleme zugleich lösen soll: den Investitionsstau, den Anlagenotstand, die Ungleichgewichte im Außenhandel. Womöglich hat er sich übernommen«. In: WELT am Sonntag vom 15.2.2015.
- 26 »Der spanische Staat haftet für die Pleite privater Autobahnbetreiber [...]. Er rettet mit 2,4 Milliarden Euro private Autobahnbetreiber, die sich verkalkuliert haben. Ein Fall von Amigo-Kapitalismus«. In: Badische Zeitung vom 3.4.2014.
- 27 »Wolle Straße kaufen?« In: ZDF »Heute Show« vom 20.2.2015.
- 28 »Öffentlich-Private-Partnerschaften im Verkehrsbereich sind gefährliche Entscheidungen für die Zukunft«. In: Der Straßenwärter, Zeitschrift der Fachgewerkschaft der Straßen- und Verkehrsbeschäftigten (VDStra.), Oktober 2014, S. 5.
- 29 BUND Regionalverband Südlicher Oberrhein: »Autobahn-Privatisierung: Wehret den Anfängen! Die Bundesregierung privatisiert 370 Kilometer Autobahn in Südbaden«. Mitteilung vom 20.5.2009.
- 30 Entwurf des Bundeshaushalts 2009 (BT-Drucksache 16/9900) Übersichten – Teil IX: ÖPP-Projekte und privat vorfinanzierte öffentliche Baumaßnahmen.
- 31 Lichtenwald, P. (Autobahndirektion Südbayern): »Erfahrungen mit A-Modellen aus Sicht des Auftraggebers«. Arbeitsgruppentagung Infrastrukturmanagement am 12./13.2.2009 in Bamberg.
- 32 Broschüre des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: »Öffentlich-Private Partnerschaften – Am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus«, Erscheinungsdatum 2.8.2011 (Downloadmöglichkeit siehe im Internet unter [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de) bei »Verkehrsträger Straße«). Neben der Vorstellung der bereits durchgeführten und geplanten ÖPP-Projekte informiert die Broschüre unter anderem über die Beschaffungsalternativen »Konventionell« und »ÖPP« im schematischen Vergleich. Des Weiteren zeigt sie Vorteile von ÖPP sowie auch die gängigsten Vorurteile gegenüber dieser Alternative auf: Siehe auch Projektdatenbank der Deutschen Bauindustrie / Bauen und Services im Internet unter der ÖPP-Plattform [www.oepp-plattform.de](http://www.oepp-plattform.de), dort unter Verkehrsinfrastruktur / Projekte nach Bundesland sortiert oder unter Verkehr / ÖPP-Projekte.
- 33 »Privates Autobahn-Ausbaumodell auch südlich von Offenburg?« In: Stadtanzeiger Der Guller, die Wochenzeitung der Ortenau vom 2.9.2013, Kategorie: Bundestagswahl. Dort äußerte sich z. B. Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU, Wahlkreis Offenburg) so: »Ein 6-spuriger Ausbau südlich von Offenburg ist notwendig. Der nördliche Bauabschnitt ist mit dem privaten Investor soweit gut umgesetzt. Dieses Modell könnte auch für den südlichen Ausbau in Frage kommen, allerdings muss hier noch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erfolgen. Jetzt gilt es, den Abschnitt in den nächsten Generalverkehrswegeplan zu bringen und entsprechend zu priorisieren«.
- 34 Pressemitteilung vom 10.2.2009: »VINCI in Deutschland Konzessionsnehmer für das A-Modell A 5: PPP-Vertrag (öffentlich-private Partnerschaft) mit 30-jähriger Laufzeit / Geschätzter Vertragsumfang ca. 600 Mio. Euro«.
- 35 Pressemitteilung vom 31.3.2009: »VINCI gelingt Abschluss der Finanzierungsverträge zum A-Modell A 5 zwischen Malsch und Offenburg: Das Finanzierungskonzept setzt sich zusammen aus 400 Mio. Euro Bankdarlehen ohne Rückgriff auf die Gesellschafter. Davon entfallen 200 Mio. Euro auf ein Bankenkonsortium (BBVA, Santander, KBC und NIBC) und weitere 200 Mio. Euro auf die Europäische Investitionsbank (EIB). Dazu kommen noch von den Gesellschaftern bereit gestelltes Eigenkapital und eigenkapitalsähnliche Mittel in Höhe von etwa 110 Mio. Euro. Eine LGTT-Garantie in Höhe von 25 Mio. Euro verstärkt die sichere Finanzierung des Projektes. Dieses von der EIB neu entwickelte Finanzierungsinstrument sichert die Bankfinanzierungen von Verkehrspro-

- jekten im Hinblick auf potentielle Risiken beim erwarteten Verkehrsaufkommen».
- 36 Horn, L.: »Vergaberechtliche Rahmenbedingungen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten im Fernstraßenbau«, dort insbes. Ziffer II »Vergaberechtliche Aspekte A-Modell«. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Heft 7/2004, S. 665 ff.
  - 37 Boyok, K. und Jansen, N.: »Durchbruch für das A-Modell im Fernstraßenausbau?« In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Ausgabe Mai 2005, S. 241 ff.
  - 38 »Baustelle A 5 bei Offenburg: Polizei blitzt 1205 Fahrer. Kein Respekt vor Tempo 80: Zehn Stunden lang hat sich die Polizei an der Baustelle auf der A 5 bei Offenburg postiert – und 1205 Fahrer geblitzt. Einer raste mit 144 km/h durch«. In: Badische Zeitung vom 29. Januar 2013.
  - 39 »Privatisierte Autobahnen: Deutschlands gefährlichste Straße. Endlose Baustellen und viele Tote auf der A 1: Seit die Regierung Autobahnen wie die zwischen Hamburg und Bremen an private Firmen verpachtet, sind sie zu Horrorpisten geworden [...]«. In: DIE ZEIT vom 19.7.2010.
  - 40 »Pilotprojekt: A 5 Überholverbot in den Baustellen zwischen Offenburg und Bühl«. In: Badische Zeitung vom 25.10.2011.
  - 41 »Winterdienst und Wartung sollen revolutioniert werden. A-5-Betreiber hat neues Betriebssystem ausgeklügelt«. In: Badische Neueste Nachrichten vom 13. November 2009.
  - 42 »Trifft Moderne auf Steinzeit?« In: Den Nachwuchs im Blick. Betriebsergebnisse 2009 für die Autobahnmeistereien und die Straßenmeistereien in den Stadt- und Landkreisen des Regierungsbezirkes Freiburg. Herausgeber: Regierungspräsidium Freiburg, Referat 45 Straßenbetrieb und Verkehrstechnik, 17. Jahrgang, Juni 2010.
  - 43 Riebsamen, H.: »Staatliche Straßenmeisterei ist günstiger als private« sowie ein dazu gehörender Kommentar: »Privat ist nicht immer besser«. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung / FAZ.NET vom 21. Februar 2010.
  - 44 Gesprächskreis »Infrastruktur« im Deutschen Verkehrsforum, Positionspapier »Betreibermodelle für die Straßenverkehrsinfrastruktur: F- und A-Modell im Fokus«. August 2003.
  - 45 »Verkehrspolitik vor radikalem Systemwechsel: Milliarden gegen den Stau. [...] Die Autobahnen sollen in eine neue Gesellschaft überführt und mit der Maut finanziert werden«. In: Handelsblatt vom 10.2.2015 und (nachdem die Landesverkehrsminister bei ihrer Konferenz in Rostock von der Idee offenbar gar nicht so abgeneigt waren) in: WELT online vom 20.4.2015.
  - 46 Grüne wollen den Straßenbau völlig umkrempeln: Die Grünen setzen der PKW-Maut ein Reformkonzept entgegen. Das Papier soll zeigen, wie die Grundübel der deutschen Verkehrspolitik abgestellt werden können. Kernstück des Konzepts ist eine Straßengesellschaft. In: DIE WELT vom 26.3.2015.
  - 47 »Private Beteiligung am Fernstraßennetz: Grundgesetzänderung soll den Weg ebnen [...]. Private Investoren sollen sich ab 2017 am Fernstraßennetz beteiligen«. In: Handelsblatt vom 11.2.2015.
  - 48 »Deutschlands Brücken machen einem angst und bange [...] Deutschlands Infrastruktur ist marode, Brücken-GAU's wie dieser drohen künftig öfter«. In: WELT online vom 12.2.2015 im Zusammenhang mit einer wochenlangen Vollsperrung der »Schiersteiner Brücke« im Zuge der Autobahn 643 und einem damit einhergehenden Verkehrschaos in Mainz, Wiesbaden und Umgebung (die Industrie- und Handelskammern: »eine Katastrophe«). Die Sperrung wurde vor schnell dem Investitionsstau bei der deutschen Verkehrsweginfrastruktur zugeschrieben (»wegen Verfallserscheinungen« / »ein aktuelles Beispiel, das für viele sanierungsbedürftige Bundesstraßen- und Autobahnbrücken steht«) – war hier aber offenbar aufgrund eines Bau-Unfalls erforderlich geworden.
  - 49 »Davon profitiert auch der Kleinanleger«. Verkehrsminister Alexander Dobrindt über den Staat als Bauherrn und die Frage, mit wessen Hilfe der Bund in Zukunft seine Autobahnen finanzieren soll. In: WELT am Sonntag vom 15.2.2015.



Anschrift des Autors:  
 Ltd. Baudirektor  
 Dr.-Ing. Gero Morlock  
 Regierungspräsidium Freiburg  
 Abteilung 4,  
 Straßenwesen und Verkehr  
 Bissierstraße 7  
 79114 Freiburg  
 Gero.Morlock@RPF.BWL.DE