DAV-Positionspapier - Ukrainekrieg und Preisexplosion beim Bitumen - Gerechte Risikoverteilung durch Anwendung einer Bitumenpreisgleitvereinbarung

Aufgrund des Krieges in der Ukraine und den sich daran anschließenden (potentiellen) Sanktionen gegen Russland bestehen erhebliche Risiken für den deutschen Verkehrswegebau. Vor dem Hintergrund der Liefer- und Produktionsbeziehungen bezüglich der Versorgung mit russischem Erdöl ergeben sich insbesondere Probleme beim Asphaltstraßenbau. Das zu einem nicht unwesentlichen Anteil aus diesem Erdöl in den deutschen Raffinerien gewonnene Bitumen ist als Bindemittel für die Herstellung von Asphalt von entscheidender Bedeutung: ohne Bitumen kein Asphalt.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass kurz- und mittelfristig eine Entspannung auf dem Markt für Bitumen eintritt. Somit könnten weitere massive Kostensteigerungen bei der Herstellung von Asphalt eintreten und seriös kalkulierte Angebote sind kaum noch abzugeben. Gleichzeitig werden die Asphalthersteller insbesondere bei der Erfüllung bestehender Aufträge stark finanziell belastet. Die Preisanstiege könnten dazu führen, dass Hersteller ihre Lieferungen aus wirtschaftlichen bzw. juristischen Gründen einstellen müssen bzw. werden. Dies wiederum hätte Auswirkungen auf die bauausführenden Unternehmen mit den gleichen Risiken/Mechanismen. Es droht ein entsprechender Dominoeffekt bei Abreißen der Lieferkette.

Die aktuelle Situation ist außergewöhnlich. Sie erfordert daher eine faire Lasten-/ Risikoverteilung zwischen den Herstellern/Auftragnehmern und den Auftraggebern, insbesondere jenen der öffentlichen Hand. Dies sollte einfach und transparent gestaltet werden und befristet für die Dauer dieser Versorgungskrise in Geltung gesetzt werden.

Grundsätzlich hängt die Bitumenversorgung am Rohölmarkt bzw. den wenigen produzierenden Raffinerien in Deutschland neben den verfügbaren Mengenkontingenten insbesondere an den Lieferorten. Nicht alle Rohölsorten sind zur Herstellung von Bitumen gleichermaßen geeignet. In der jetzigen Situation werden die Lieferströme zunehmend weg vom russischen Öl mit höherem Bitumenanteil hin zu europäischen, amerikanischen und arabischen Rohöllieferungen mit überwiegend geringerem Bitumenanteil verschoben. Damit wird es auch bei ggf. gleichbleibenden Rohölmengen und -preisen zu einer weiteren Verknappung der Bitumenmengen bei gleichzeitigem Anstieg der Bindemittelpreise kommen. Sollte es jedoch zu einem kompletten Wegfall von russischem Öl kommen, folgen daraus potentiell eine erhebliche Reduzierung der verfügbaren Gesamtmenge und weitere Preissteigerungen beim Bitumen. Die zur Herstellung von Kraftstoffen (Benzin, Diesel etc.) notwendigen Rohölsorten lassen sich hingegen leichter durch die Veränderung der Lieferströme substituieren. D.h. die Mengen- und Preisentwicklung am Bitumenmarkt koppelt sich weiter vom Erdölmarkt ab.

A) Preisentwicklung Bitumen

Die Asphalthersteller sind von den enormen Preissteigerungen substanziell betroffen. Die generellen Preiserhöhungen bei Bitumen und im Energiebereich der letzten Monate und Wochen haben dazu geführt, dass zahlreiche Kalkulationen hinfällig sind. Durch die Zeitspanne zwischen Anfrage bei Submission, Auftragserteilung und Bauausführung, ist der Bitumeneinkauf mit hohen finanziellen Risiken verbunden.

Zusammengefasst liegt der Preisanstieg im Bereich Bitumen innerhalb eines halben Jahres bei annähernd 70 %. Allein in diesem Jahr sind bereits Bitumenpreiserhöhungen von ca. 120 €/t zu verkraften. Im Vergleich zum frühen Herbst 2021, als viele jetzt laufende Objekte submittiert wurden, beträgt die Differenz im Tagespreis ca. 150 €/t, was je nach Asphaltmischgutsorte erhebliche Summen ausmacht. Darüber hinaus haben Lieferanten kurzfristig neue Sortenpreislisten angekündigt, in denen die extremen Preissteigerungen von Polymeren in die Sortenpreise der Polymermodifizierten Bitumen (PmB) eingepreist werden.

Negativ ist zudem die Aussicht auf den weiteren Jahresverlauf: Für Lieferungen in 2022 gibt es selbst für die nächsten Wochen und Monaten keine sichere Kalkulationsgrundlage. Einzelne Hersteller/ Händler haben Unternehmen des DAV bereits mitgeteilt, dass im Jahr 2022 weitere deutliche Preissteigerungen zu erwarten sind (auch ohne Embargo).

B) Zur Frage der Verfügbarkeit – Lieferengpässe bereits im März!

Eigentlich sollten zurzeit noch keine Lieferengpässe bestehen, allerdings werden schon jetzt tagesweise diverse Unternehmen nicht mehr mit ihrem eigentlichen Bedarf an Bitumen bedient – und dies im März außerhalb der Hauptbausaison. Die ausreichende Verfügbarkeit im Jahresverlauf ist unklar. Sollte es zu einer Sanktionierung bzgl. der Raffinerien Leuna, Schwedt kommen, die per Pipeline mit Russland verbunden sind, könnte ca. ein Drittel der Bitumenproduktion in Deutschland wegfallen. Die Folgen wären gravierend und unkalkulierbar. Warentermingeschäfte der Asphalthersteller mit diesen Raffinerien könnten zudem ersatzlos verfallen.

C) Lösung: Bitumenpreisgleitklausel für laufende und bevorstehende Straßenbaumaßnahmen

Es bedarf der Anwendung einer Preisgleitklausel für Bitumen. Der öffentliche Auftraggeber sollte diese kurzfristig zur Anwendung bringen, um die oben geschilderten Verwerfungen für die Straßenverkehrsinfrastruktur in Deutschland abzumildern. Die Aufnahme eines Bitumenindexes wäre sinnvoll über die Grundlage der statistischen Erfassung von Bitumen nach GP 192042500 möglich, eine entsprechende Indexierung erfolgt somit sicher über Daten des Statistischen Bundesamtes und ist deutlich repräsentativer als etwaige Erhebungen auf das Produkt Asphaltmischgut. Asphaltpreise können je nach Standort, Gesteinsart, Energieträger und Anlagentechnik (u.a. Paralleltrommel) stark schwanken. Auch ist die statistische Datenlage zur Produktion von Asphalt in Deutschland vollkommen unzureichend.

Ziel einer Preisgleitklausel sollte darüber hinaus die Gewährleistung einer transparenten und einfachen Handhabung sein, die nicht manipulierbar ist. Der Einsatz einer solchen Gleitklausel sollte jedoch schon aus ordnungspolitischen Gründen auf die Zeit einer solch außergewöhnlichen Krise beschränkt und deren Fortbestand laufend überprüft werden.

Die eindeutig höhere statistische Evidenz beim Bitumen (aufgrund der überschaubaren Zahl von Herstellern) macht eine Preisgleitklausel für Bitumen einer solchen für Asphalt vorzugswürdig. Mit Letzterer wäre die oben aufgezeigte Situation nicht aufzulösen.

Aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Situation und der direkten Auswirkungen politischer Entscheidungen auf zuvor politisch akzeptierte Abhängigkeiten von russischen Rohstoffen und Produzenten ist eine solche Preisgleitklausel für Bitumen auch unbedingt für bereits submittierte Baumaßnahmen und laufende Bauverträge erforderlich, um eine Welle juristischer Auseinandersetzungen zwischen Lieferanten und Bauunternehmen einerseits und Auftragnehmern und öffentlichen Auftraggebern andererseits zu vermeiden. Es geht hierbei nicht um die komplette Weitergabe von unternehmerischen Kosten-Risiken der Asphalthersteller, sondern um eine angemessene faire Lastenverteilung für ein teures Schlüsselprodukt in einer historischen politischen Ausnahmesituation.

Fazit

Wir fordern die öffentlichen Auftraggeber auf, analog den Bestimmungen der HVA B- StB allen (nachfolgenden) Behörden beim Bund, der Autobahn GmbH, DEGES, den Bundesländern und Kommunen die Anwendung einer Stoffpreisgleitklausel für Bitumen zu empfehlen bzw. anzuweisen.

Grundsätzlich kann sich die Berechnung einer solchen Preisgleitung nach der Einheitlichen Fassung für Stoffpreisleitklauseln gem. HVA B-StB vollziehen, mit der Besonderheit, dass sich die Gleitklausel abweichend zur Festlegung „1.3 Besondere Vertragsbedingungen“ HVA B-StB nicht auf Asphaltmischgut GP 239913200, sondern auf den Frischbitumenanteil GP 192042500 bezieht. Die Voraussetzungen zur Anwendung gemäß der Beschränkung der 10/(6)-Monate-Regelung und der 1%-Gesamtstoffkostengrenze nach HVA B-StB sollten zumindest befristet für die Dauer der aktuellen Krise entfallen. Eine entsprechende Sonderregelung wäre in die künftigen Ausschreibungen aufzunehmen.

Darüber hinaus sind besondere Regelungen für den Umgang mit laufenden Projekten erforderlich. Auch hier müssen schnelle Lösungen her, um einer fairen Kostenverteilung in dieser einzigartigen Krisensituation gerecht zu werden.

Berlin/Bonn im März 2022