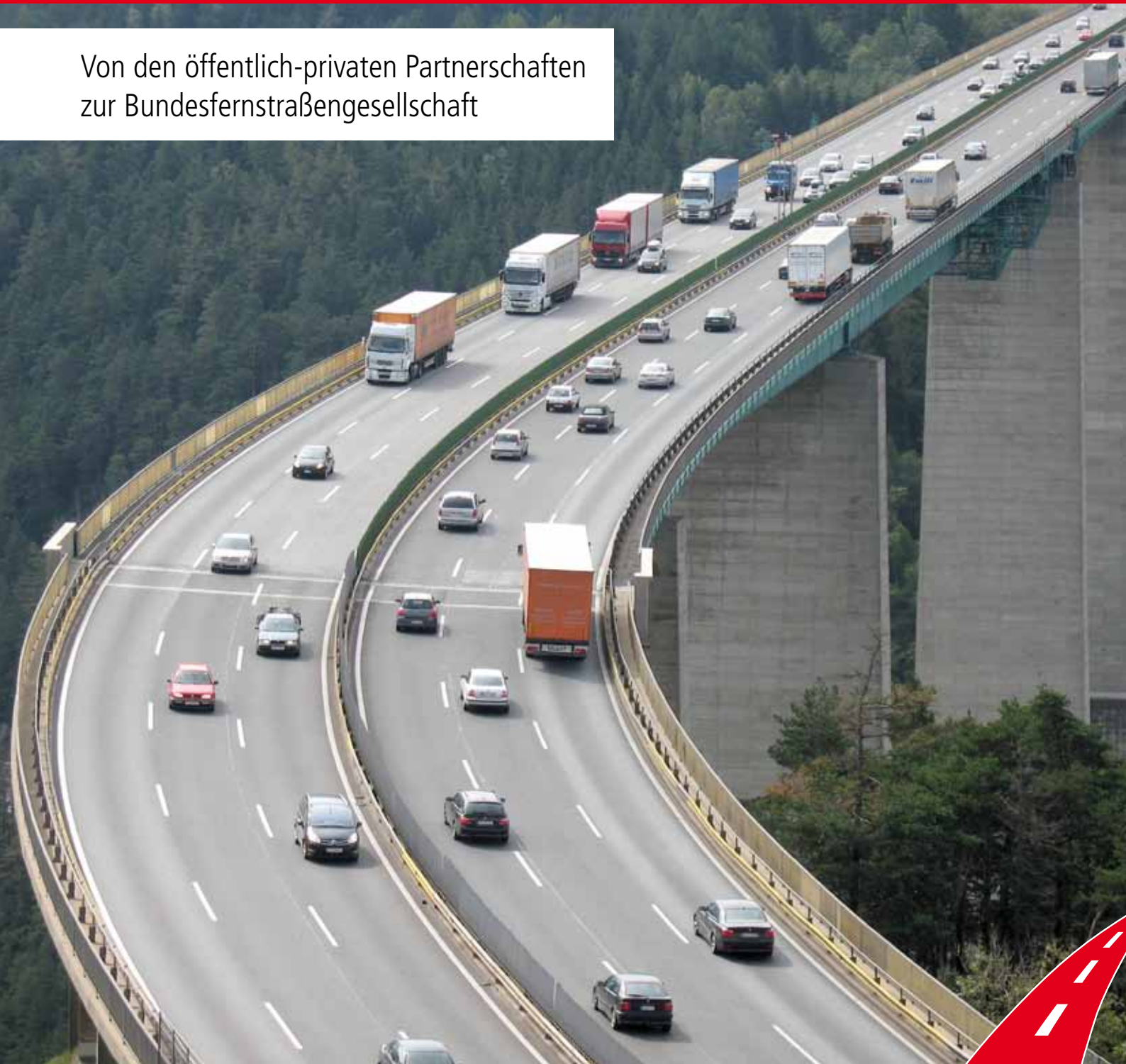




Reformmodelle für die Verkehrsinfrastrukturpolitik

Von den öffentlich-privaten Partnerschaften
zur Bundesfernstraßengesellschaft



Inhalt

Kurzfassung	3
1. Ausgangspunkt: die Krise der Verkehrsinfrastrukturpolitik	4
2. ÖPP: grundsätzliche Lösungsansätze und Modellstrukturen	6
3. Gesamtwirtschaftlicher Nutzen von ÖPP-Projekten	9
3.1 ÖPP als Beschaffungsvariante – ein institutionenökonomischer Ansatz	9
3.2 Effizienz von ÖPP – grundsätzliche Überlegungen zu Vor- und Nachteilen	10
3.3 Erfahrungen mit ÖPP-Projekten in Deutschland	11
3.4 Zwischenfazit: Brauchen wir mehr ÖPP im Bundesfernstraßennetz?	14
4. Von der Auftragsverwaltung zur „Bundesfernstraßeninfrastrukturgesellschaft“	15
4.1 Das derzeitige System der Auftragsverwaltung	15
4.2 Das Reformmodell der Gabriel-Kommission	18
4.3 Beteiligung privater Investoren an der Infrastruktur	20
4.4 Alternative Lösungsansätze – Vorschläge zur zukünftigen Organisation der Bundesfernstraßenbewirtschaftung	22
5. Zusammenfassende Bewertung	24
Literatur	27

Kurzstudie im Auftrag des ACE Auto Club Europa e.V.

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf
Zeppelin Universität
ZEPPELIN-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik
Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen
Friedrichshafen, den 26. Mai 2015

Kurzfassung

- 1** Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) bei Verkehrsinfrastrukturprojekten sind für sich genommen nicht in der Lage, die Instandhaltungs- und Bereitstellungskrise der bundesdeutschen Verkehrsinfrastrukturpolitik zu überwinden. Aus institutionenökonomischer Perspektive ist bereits der Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft irreführend, da zwischen den „Partnern“ Interessenkonflikte vorliegen, die hohe Transaktions- und Überwachungskosten bedingen.
- 2** Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten unterliegen immer einer Einzelfallbetrachtung. In der Regel werden die Finanzierungskosten höher sein als bei konventioneller Beschaffung. Kosteneinsparungen bei ÖPP sind dagegen empirisch nur relativ schwach hinterlegt, da dazu kaum unabhängige und transparente Studien existieren. Es verbleiben letztlich erhebliche Zweifel, ob ÖPP-Projekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu einer Effizienzsteigerung beitragen.
- 3** Weitere ÖPP-Projekte sollten daher nur auf den Weg gebracht werden, wenn diese Vorbehalte durch unabhängige Untersuchungen überzeugend ausgeräumt wurden. Sie sollten dann ausschließlich als Verfügbarkeitsmodelle konzipiert werden und einer strikten Evaluation in allen Projektphasen unterliegen. Ziel ist nicht die Akquisition privater Infrastrukturfinanzierung. Es geht vielmehr ausschließlich um eine Beschaffungsvariante, die Impulse für bestehende Organisationsstrukturen generiert und damit zu organisationalem Lernen beiträgt.
- 4** Die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Gabriel-Kommission) hat in ihrem Gutachten für den Bundeswirtschaftsminister vom April 2015 eine Infrastrukturgesellschaft vorgeschlagen, die Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen aus einer Hand gewährleisten soll. Außerdem wird – zumindest im Mehrheitsvotum des Gutachtens – eine stärkere Beteiligung privater Investoren an der Verkehrsinfrastruktur gefordert.
- 5** Bei der Umsetzung dieser Idee besteht die Gefahr, dass eine Mammutbehörde mit weitgehend unkontrolliertem Handlungsspielraum aufgebaut wird, deren effiziente Organisation und Führung kaum zu gewährleisten ist. Der Aufgabenumfang einer solchen Gesellschaft sollte sich daher zunächst auf die Finanzierung und koordinierende Funktionen beschränken. Begleitend ist politisch eine umfassende Reform des Systems der Auftragsverwaltung voranzutreiben.
- 6** Es besteht kein Bedarf an ergänzender privater Finanzierung über private Infrastrukturfonds, da weder die von der Gabriel-Kommission angeführten Vorteile zusätzlicher privater Finanzierungen noch die vorgeschlagenen Governance-Strukturen zur Lösung der Konflikte zwischen privaten Kapitalanlegern und öffentlichem Auftrag überzeugen. Insbesondere dürfte ein privates Fondsmanagement kein geeigneter Agent des öffentlichen Interesses für die Verkehrsinfrastruktur sein.

1. Ausgangspunkt: die Krise der Verkehrsinfrastrukturpolitik

In der bundesdeutschen Verkehrspolitik wird seit Jahren über die Unterfinanzierung und die Steuerungsprobleme bei der Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur diskutiert. Spätestens seit der Vorlage der Ergebnisse der sogenannten Pällmann-Kommission im Jahre 2000 ist der Begriff der **Instandhaltungs-krise** etabliert, der den laufenden Substanzverzehr der Verkehrsinfrastruktur beschreibt. Schleichender Substanzverzehr ist besonders tückisch, da er einerseits einen dynamischen Teufelskreis beinhaltet, bei dem fortschreitende Qualitätsverschlechterungen immer höhere Aufwendungen zur Beseitigung der Schäden in der Zukunft nach sich ziehen. Dies gilt umso mehr angesichts des teilweise kräftigen Verkehrswachstums in den letzten Dekaden und den zukünftig zu erwartenden Verkehrsmengenzuwächsen. Andererseits kann der Instandhaltungsrückstand lange Zeit kaschiert werden und es können weiterhin knappe Finanzierungsmittel in Neu- und Ausbauprojekten gelenkt werden, die den relevanten Entscheidern aus politökonomischer Sicht größeren Nutzen versprechen, die man sich bei realistischer Betrachtung aber eigentlich nicht leisten kann (Eisenkopf 2013).

Eine rationale und an Effizienzkriterien orientierte Verkehrsinfrastrukturpolitik muss deshalb drei Prinzipien im Blick behalten. Zum einen geht es um eine bedarfsgerechte Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, wobei unter Bedarfsgerechtigkeit in jedem Fall ausreichende Mittel zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der bestehenden Verkehrsinfrastruktur zu verstehen sind, während der weitere Aus- und Neubau nicht nur vom originären Verkehrswachstum getrieben wird, sondern auch übergeordneten – z.B. umweltpolitischen oder raumordnerischen – Kalkülen unterworfen ist. Zum Zweiten geht es bei einer rationalen Verkehrspolitik um effizienzorientierte Regeln bei der Auswahl der zu realisierenden Projekte z.B. im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (Stichwort: Priorisierung). Rationale Verkehrspolitik muss aber drittens auch gewährleisten, dass die verfügbaren Mittel im Sinne des ökonomischen Prinzips bestmöglich verwendet werden: Dies adressiert den institutionellen Rahmen der Bereitstellung der Verkehrsinfra-

struktur, der im Mittelpunkt dieser Studie steht. Konzentriert man sich auf das Thema der Bereitstellung der Bundesfernstraßen, stößt man sofort auf den Befund, dass nicht nur die Ausstattung mit Finanzmitteln unzureichend ist – und dies trotz der hohen Staatseinnahmen aus dem Straßenverkehr von mehr als 50 Mrd. Euro – sondern auch teilweise die falschen Projekte realisiert werden und die Organisation der sogenannten Auftragsverwaltung für systematische Fehlanreize sorgt.

Die sogenannte Daehre-Kommission hat in ihrem im Dezember 2012 vorgelegten Bericht den Versuch einer Quantifizierung der Instandhaltungslücke gemacht. Demnach besteht in Deutschland eine jährliche Finanzierungslücke bei der Verkehrsinfrastruktur von 7,2 Mrd. Euro über alle Planungsebenen und Verkehrsträger, wenn man den erforderlichen Nachholbedarf für Erhaltung und Ersatz auf eine realistische Frist von 15 Jahren verteilt. Davon entfällt mit 3,2 Mrd. p.a. allerdings weniger als Hälfte auf den Bund. Für den Verkehrsträger Straße wurde ein zusätzlicher Bedarf von 4,7 Mrd. Euro p.a. ermittelt, wobei auch hier der Bund „nur“ 1,3 Mrd. Euro zusätzlich für Erhaltung und Nachholbedarf investieren müsste (Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ 2012).

Daneben gibt es allerdings auch erhebliche Lücken in der Finanzierung des Bedarfsnetzes (Neu- und Ausbauprojekten). So waren die im derzeit noch gültigen Bundesverkehrswegeplan 2003 enthaltenen Neu- und Ausbauprojekte des vordringlichen Bedarfs von Anfang an unterfinanziert. Vom vordringlichen Bedarf des BVWP 2003 in Höhe von 90,5 Mrd. Euro entfallen 51,5 Mrd. Euro auf die Bundesfernstraßen. Tatsächlich wurden von 2001 bis 2012 Ausgaben in Höhe von 32,3 Mrd. Euro getätigt, so dass für die restlichen Jahre ein offener Betrag von 19,2 Mrd. Euro verbleibt, dessen Abarbeitung angesichts der bisherigen durchschnittlichen jährlichen Investitionssumme von 2,7 Mrd. Euro völlig unrealistisch erscheint. Tatsächlich würde die Realisierung der verbleibenden Projekte aber nach aktuellem Planungsstand einen Ansatz von 42 Mrd. Euro erforderlich machen, insbesondere

aufgrund von mittlerweile höheren Kostenschätzungen und Baupreissteigerungen (BMVI 2014). Diese Zahlen verdeutlichen, dass vor dem Hintergrund der Annahme eines weiterhin stetigen Verkehrswachstums hohe zusätzliche Finanzmittel erforderlich sind, um die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur auf Dauer zu erhalten. In diesem Problemfeld geht es nach vielen Jahren der Diskussion offensichtlich nicht mehr um ein Erkenntnis-, sondern um ein Umsetzungsproblem. Der einfachste Weg dazu wäre eine glaubwürdige politische Selbstbindung, mehr Haushaltsmittel für die Verkehrsinfrastruktur einzusetzen und ggf. spürbare Umschichtungen im Haushalt von distributiven zu investiven Verwendungen vorzunehmen (Beckers et. al. 2011); eine solche Selbstbindung der Politik erscheint jedoch nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte aus politökonomischer Sicht wenig realistisch.

Weitere Vorschläge zur Problemlösung im Bereich der Bundesfernstraßen thematisieren daher zum einen den Ausbau der Nutzerfinanzierung, insbesondere durch Einbeziehung der Pkw in eine Bemautung, zum anderen aber auch den stärkeren Einstieg in die Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur. Die Nutzung privaten Kapitals beinhaltet dann häufig auch institutionelle Neuerungen wie die sogenannten öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP). Darüber hinaus werden aber auch umfassende institutionelle Reformen des Systems der Bereitstellung der Bundesfernstraßen diskutiert, wie Fonds, Finanzierungs- oder sogar Betreibergesellschaften für das Fernstraßennetz.

Die nachfolgende Kurzstudie widmet sich diesem Spannungsfeld herkömmlicher Organisations- und Bereitstellungsformen, institutioneller Neuerungen und privater (Mit-)Finanzierung der Bundesfernstraßen. Hierzu wird in Kapitel 2 zunächst die grundsätzliche Idee von ÖPP-Modellen vorgestellt. Die Studie erläutert dann die unterschiedlichen möglichen Modellstrukturen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung durch ÖPP und deren bisherige Umsetzung in Deutschland.

Kapitel 3 stellt generalisierend die ökonomischen Vor- und Nachteile von ÖPP gegenüber und diskutiert die Effizienz solcher Lösungen anhand der Evaluation konkreter ÖPP-Projekte in Deutschland. Dabei soll insbesondere auch das Spannungsfeld der Bewertungen von Befürwortern und Gegnern anhand der dahinterstehenden Annahmen aufgezeigt werden. Abschließend wird Kapitel 3 eine Antwort auf die Frage geben, ob eine Politik des „Weiter so!“ angezeigt ist und die Realisierung neuer ÖPP-Projekte zur Problemlösung beiträgt und einen Nettonutzen für die Gesellschaft generiert. ÖPP für Fernstraßen werden heute nicht primär als Finanzierungsinstrument, sondern als Beschaffungsvariante verstanden. Daher richtet sich der Fokus von Kapitel 4 auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Bundesfernstraßen. Hier stehen derzeit insbesondere das von der Expertenkommission des Bundeswirtschaftsministeriums „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Gabriel-Kommission) vorgeschlagene Modell einer Bundesfernstraßeninfrastrukturgesellschaft und die damit verknüpften Ideen einer umfassenderen Beteiligung Privater an der Finanzierung in der Diskussion. Kapitel 4 der Studie widmet sich diesen institutionellen Reformansätzen und analysiert deren Konsequenzen ausgehend vom derzeit praktizierten System der Auftragsverwaltung aus institutionenökonomischer Perspektive. Auf Basis dieser Überlegungen werden dann Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Bundesfernstraßenverwaltung und zum Umgang mit ÖPP-Lösungen formuliert.

2. ÖPP: grundsätzliche Lösungsansätze und Modellstrukturen

Zur Institutionalisierung öffentlich-privater Leistungsprozesse gilt heute das Konzept der Public Private Partnership (PPP) bzw. der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) als State of the Art.¹ Hierunter lässt sich generell die Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft bei der Planung, Erstellung, Finanzierung und beim Betrieb bzw. bei der Verwertung bislang ausschließlich staatlicher Leistungen verstehen. Ihr Ziel liegt insbesondere in einer effizienteren Erfüllung von Leistungen, welche auf die Deckung kollektiver Bedarfe ausgerichtet sind, die in den Bereich der Daseinsvorsorge fallen (Delmon 2011).

Wenngleich die Finanzierungsfunktion seit langer Zeit im Fokus der politischen Diskussion um ÖPP steht, ist sie zwar ein zentraler, aber nicht der ausschließliche Leistungsbereich einer ÖPP. Vielmehr verfolgen ÖPP typischerweise ein sogenanntes Lebenszykluskonzept: Zur Erschließung möglichst hoher Effizienzpotenziale werden über die Finanzierungsfunktion hinaus weitere Aufgaben während des Projektlebenszyklus einbezogen, wobei ein umfassender Risikotransfer auf Private angestrebt wird. Die privaten Unternehmen stellen statt isoliert erbrachter Bau-, Betriebs- oder Finanzierungsleistungen umfassende Problemlösungen bereit und garantieren diese Leistungen. Charakteristisch für ÖPP ist daher der dauerhafte oder zumindest langfristige Leistungsverbund von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen. ÖPP-Projekte weisen typischerweise Laufzeiten von bis zu 30 Jahren auf (Eisenkopf/Schnöbel 2007). In Deutschland werden Einsatzschwerpunkte dabei vor allem im öffentlichen Hochbau und bei der Verkehrsinfrastruktur gesehen.²

Zur Umsetzung von ÖPP wurden in Wissenschaft und Praxis verschiedene Modelle diskutiert. So

werden im Hochbau in Anlehnung an das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ sieben verschiedene ÖPP-Konstrukte unterschieden (Inhabermodell, Erwerbermodell, FM-Leasingmodell, Vermietungsmodell, Konzessionsmodell, Contractingmodell, Gesellschaftsmodell) (Beratergruppe 2003). Für den im Rahmen dieser Studie relevanten Bereich der Verkehrsinfrastruktur sind derzeit insbesondere das A-Modell, das F-Modell und das V-Modell (Verfügbarkeitsmodell) relevant (Böger 2014). Diese jeweils spezifischen Lösungsansätze lassen sich in die generelle ökonomische Klassifikation von Finanzierungs-, Betreiber-, Konzessions- und Kooperationsmodellen einordnen (Bundesverband deutscher Banken 2004).

Die begrifflichen Differenzierungen beziehen sich darauf, welche der Aufgaben im Lebenszyklus eines ÖPP-Objektes in welcher Art und Weise von Privaten übernommen werden. Bereits bei der konventionellen Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten unter staatlicher Regie wurden und werden ja einzelne Aufgaben von Privaten erledigt (Schmitt 1999). So übertragen die Gebietskörperschaften regelmäßig den eigentlichen Bau einer Infrastruktur an private Unternehmen und nutzen dabei das Instrument des Ausschreibungswettbewerbs. Auch im Hinblick auf die Planung werden Teilleistungen oder ganze Leistungspakete von privaten Firmen erbracht. Dagegen erfolgte die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur traditionell (fast) ausschließlich aus öffentlichen Haushalten; auch Instandhaltung und Bewirtschaftung lagen sehr oft in staatlicher Regie (z.B. beim Straßenwesen). Anders gestaltet sich die Aufgabenverteilung bei den verschiedenen Typen von ÖPP:

■ **Finanzierungsmodelle** übertragen allein die Finanzierungsfunktion an Private, d.h., es werden langfristig private Finanzmittel für die Realisierung

¹ Im Folgenden wird der Terminus ÖPP verwendet, der sich im deutschsprachigen Raum mittlerweile etabliert hat und in den meisten Untersuchungen und Studien zu diesem Themenkreis verwendet wird.

² Diese Studie beschränkt sich auf die Analyse des Einsatzes von ÖPP im Rahmen der Bereitstellung von Bundesfernstraßen. Bei ÖPP-Projekten z.B. im kommunalen Bereich (insbesondere Schulen, Kitas, Verwaltungsgebäude) wird die Diskussion im Grunde anhand ähnlicher Argumente geführt. Auch hier sind ÖPP-Projekte in Deutschland aber letztlich relativ selten. So wurden seit dem Jahre 2002 in deutschen Kommunen 140 ÖPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von 3,1 Mrd. Euro durchgeführt. Die Entwicklung war zuletzt stark rückläufig (Expertenkommission 2015).

einer Maßnahme (zur Vorfinanzierung) in Anspruch genommen. Ein solches Finanzierungsmodell kam in Deutschland in den 90er Jahren für insgesamt 29 Straßenbauprojekte im Gesamtvolumen von 2,5 Mrd. Euro zum Einsatz. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo die spezifischen Vorteile einer solchen Konstruktion liegen, da gerade der Staat auf den Kapitalmärkten die günstigsten Refinanzierungskonditionen in Anspruch nehmen kann und die vermuteten Effizienzvorteile privatwirtschaftlichen Engagements in den anderen Wertschöpfungsphasen hier nicht zum Tragen kommen (Wissenschaftlicher Beirat 2005).

■ Größere Vorteile verspricht man sich von **Betreibermodellen**, bei denen ein privater Akteur ganz oder teilweise Finanzierung, Bau und Betrieb einer Infrastruktur übernimmt. Bezüglich der vertraglichen Gestaltung sind verschiedene Alternativen denkbar mit Elementen eines Mietkauf-, Leasing- oder Mietvertrages. Eine oft gewählte Realisierungsform ist das BOT-Modell (Build-Operate-Transfer), bei dem das Eigentum an der Infrastruktur am Vertragsende auf den Staat übergeht. In jedem Fall verbleiben die Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe und die Gebührenhoheit beim Staat. Mit dem privaten Betreiber wird die Zahlung von laufenden Betreiberentgelten und ggf. einer Anschubfinanzierung vereinbart.

■ Bei **Konzessionsmodellen** wird dagegen dem privaten Konzessionär im Vergleich zum Betreibermodell zusätzlich das Recht eingeräumt, sich über direkte Nutzergebühren zu refinanzieren. In diesem Modell stellt sich die Frage nach der Absicherung des Auslastungsrisikos, die beim Betreibermodell zumeist ausgeklammert oder auf den Staat verlagert wird.

■ Eine weitere Organisationsalternative bildet das **Kooperationsmodell**, bei dem öffentliche Aufgabenträger und private Unternehmen zur Aufgabenerfüllung eine gemeinsame privatrechtliche Gesellschaft gründen.

Für die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur spielen Kooperationsmodelle keine Rolle, so dass für die weitere Diskussion insbesondere das Betreiber- und das Konzessionsmodell relevant sind.

Als Konzessionsmodell ausgestaltet sind die sogenannten **F-Modelle**: bei diesem Ansatz wird eine Infrastruktur von einem Konzessionär aus- bzw. neu gebaut und über 30 Jahre betrieben und erhalten, bevor sie an den Staat zurückfällt (BOT – Build-Operate-Transfer). Die Finanzierung erfolgt über eine vom Konzessionär zu erhebende Maut, die sich nach den Grundsätzen des europäischen Gebührenrechts an den durchschnittlichen Infrastrukturkosten zu orientieren hat. Bis zur Einführung der streckenbezogenen Lkw-Maut im Jahre 2005 war der Einsatz des F-Modells allein auf Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesfernstraßen oder auf mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Richtungsfahrbahnen begrenzt. Obwohl mittlerweile die Option besteht, das F-Modell generell im Bundesfernstraßennetz anzuwenden, hat man bisher darauf verzichtet, weil die Erfahrungen mit den beiden realisierten Projekten, der Warnowquerung in Rostock (Tunneleröffnung 2003) und der Travequerung in Lübeck („Herrentunnel“, Eröffnung 2005), schlecht waren. In beiden Fällen musste zur Vermeidung der Insolvenz eine Konzessionsverlängerung zugestanden werden (Knorr/ Eisenkopf 2008).

Das sogenannte **A-Modell** wird in Deutschland seit dem Jahr 2007 verfolgt. Es ist am Grundgedanken des Betreibermodells orientiert, da der private Betreiber nicht selbst eine Maut erhebt. Bei dieser Lösung übernimmt ein in einem wettbewerblichen Verfahren ausgewählter privater Betreiber bzw. ein Betreiberkonsortium den Ausbau, Betrieb und den Erhalt eines bestehenden Autobahnabschnitts über 30 Jahre.³ Der private Betreiber refinanziert sich aus dem Gebührenaufkommen der Lkw-Maut für den betreffenden Streckenabschnitt, welches der Bund

³ Die realisierten Projekte umfassten in der Regel den Ausbau von bestehenden Autobahnabschnitten von zwei auf drei Richtungsfahrbahnen, was aber im Ergebnis häufig einem kompletten Neubau gleichkommt.

vereinnehmt und an ihn weiterleitet, bzw. einer festen Schattenmaut (seit der 2. Projektstaffel 2011). Außerdem wird zum Teil eine Anschubfinanzierung seitens der öffentlichen Hand geleistet, deren Höhe in einem wettbewerblichen Verfahren ermittelt wird.

Projekt	Status	Gepl. laufende Vergütung	Anschubfinanzierung
A 8 Augsburg – München (Bayern) 52 km Betrieb und Erhaltung 37 km Ausbau	Unter Verkehr	836,6 Mio. €	6,4 Mio. €
A 4 Landesgrenze Thüringen/Hessen – Gotha (sog. Umfahrung Hörselberge) (Thüringen) 44 km Betrieb und Erhaltung 25 km Ausbau	Unter Verkehr	544,8 Mio. €	9,6 Mio. €
A 5 Malsch – Offenburg (Baden-Württemberg) 60 km Betrieb und Erhaltung 72 km Ausbau	Unter Verkehr	958,8 Mio. €	–
A 1 Bremen – Hamburg (Niedersachsen) 60 km Betrieb und Erhaltung 41 km Ausbau	Unter Verkehr	1002,9 Mio. €	–

Tabelle 1 Die vier A-Modell Pilotprojekte (Quelle: BRH 2014; BMVI)

Die erste Staffel der A-Modelle mit 4 Pilotprojekten (Autobahnabschnitte auf der A1, A4, A5, A8, siehe Tabelle 1) wurde mittlerweile abgeschlossen und auch bereits evaluiert. Eine zweite Staffel mit 8 definierten Projekten wurde 2011 gestartet. Im Zuge der Weiterentwicklung der Finanzierungsmechanismen wurde auch erstmals das Verfügbarkeitsmodell

(V-Modell) angewandt. Bei dieser Beschaffungsvariante erhält der Betreiber ein verkehrsmengenunabhängiges Verfügbarkeitsentgelt, das sich nach Umfang und Qualität der Verfügbarkeit eines bestimmten Streckenabschnittes für die Verkehrsteilnehmer bemisst, einschließlich entsprechender Bonus-Malus-Regelungen. Der entscheidende Unterschied zwischen dem A- und dem V-Modell besteht also darin, dass der Betreiber beim V-Modell kein direktes Verkehrsmengenrisiko trägt; es verbleibt lediglich das indirekte Verkehrsmengenrisiko infolge zusätzlichen Erhaltungsaufwands, falls die tatsächlichen Verkehrsmengen über den Prognosen liegen.

Ende April 2015 haben das BMVI und das BMF eine neue Generation von ÖPP-Projekten angekündigt, bei denen die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur neu gestaltet, die Vergütungsmechanismen optimiert und damit der Anwendungsbereich von öffentlich-privaten Partnerschaften erweitert werden soll (siehe Tabelle 2). Die 10 avisierten Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 7 Milliarden Euro bei ca. 600 km Streckenlänge arbeiten ausschließlich mit dem Verfügbarkeitsmodell. Sie umfassen sowohl hochbelastete Bundesautobahnen wie auch Erhaltungs- und Lückenschlussprojekte sowie zwei Bundesstraßenprojekte. Private Kapitalgeber sollen (z.B. über eine Anleihenfinanzierung) sehr viel stärker in die Projekte eingebunden werden und ggf. sogar deren Federführung übernehmen können.

Projekt	Land	Projektart	Strecke
A 3	BY	Sechsstreifiger Ausbau	AK Biebelried – AK Fürth/Erlangen
A 4	TH	Erhaltung	AS Gotha – LGr TH/SN
A 6	BW	Sechsstreifiger Ausbau	AK Weinsberg – AK Feuchtwangen/Crailsheim
A 8	BY	Sechsstreifige Erweiterung	Rosenheim – Bundesgrenze D/A
A 10/A 24	BB	Sechsstreifiger Ausbau (A 10) und grundhafte Erneuerung (A 24)	AS Neuruppin (A 24)–AD Pankow/LGr BB (A 10)
A 57	NW	Sechsstreifiger Ausbau	Köln – Moers
E 233	NI	Vierstreifiger Ausbau	AS Meppen (A 31)–AS Cloppenburg (A 1)
B 247	TH	Zwei- bis vierstreifiger Neubau	Bad Langensalza – A 38
A 20	SH/NI	Elbquerung	
A 26	NI/HH	Vierstreifiger Neubau inkl. Hafenspanne (Lückenschluss)	Hamburg (A1) – Rübke

Tabelle 2 Die neue Generation von ÖPP-Projekten (Quelle: BMVI)

3. Gesamtwirtschaftlicher Nutzen von ÖPP-Projekten

3.1 ÖPP als Beschaffungsvariante – ein institutionenökonomischer Ansatz

Die Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Lösungen für Verkehrsinfrastrukturprojekte wird in der verkehrspolitischen Diskussion unterschiedlich bewertet. Während private Interessengruppen (Bauwirtschaft, Finanzdienstleister) und Teile der Politik ÖPP als Win-win-Situation für die Gesellschaft oder sogar als Investmentchance präsentieren, beklagen Kritiker die Unwirtschaftlichkeit von ÖPP-Lösungen und insbesondere die Intransparenz aufgrund der Geheimhaltung der Verträge (Beckers/Hirschhausen/Klatt 2005; Beckers et. al. 2011).

Ein grundsätzliches Problem von ÖPP besteht in der im Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft angelegten Annahme der Interessenharmonie zwischen den beteiligten Akteuren. Öffentliche und private Partner kooperieren, weil sie sich hiervon versprechen, ihre jeweiligen Ziele besser als bei isoliertem Ressourceneinsatz erreichen zu können. Hieraus wird in der einschlägigen Literatur regelmäßig gefolgert, dass die Ziele der Akteure grundsätzlich komplementär seien (Budäus 2003). Tatsächlich besteht in einer ÖPP Zielkomplementarität insofern, als dass sich das öffentliche Ziel einer effizienteren Aufgabenerfüllung und das private Ziel der Erschließung neuer, lukrativer Marktpotenziale ergänzen. Allerdings setzt das Zustandekommen jedweder wirtschaftlicher Transaktion das wechselseitige Interesse der Akteure an derselben voraus. Hieraus eine generelle Übereinstimmung der Ziele von öffentlichen und privaten Akteuren in einer PPP abzuleiten, erscheint gewagt. Aus dem öffentlichen Interesse an einer möglichst effizienten Aufgabenerfüllung einerseits und dem Gewinnmaximierungskalkül privater Unternehmen andererseits erwächst vielmehr ein grundlegender Zielkonflikt zwischen den Parteien. Es bedarf daher umfangreicher und ausgefeilter institutioneller Regelungen, um diesen Konflikt produktiv zu handhaben und zu effizienten Kooperationslösungen zu kommen (Eisenkopf/Schnöbel 2007).

Ein wesentliches Problem der Leistungsbeziehung zwischen öffentlichen und privaten Partnern liegt in

der langfristigen Bindung der Betroffenen in Verbindung mit der hohen Komplexität der Transaktionen und den Informationsasymmetrien zwischen den Parteien begründet. Diese Konstellation führt dazu, dass sich in den zugrunde liegenden Kooperationsverträgen nicht alle relevanten Aspekte berücksichtigen lassen und erheblicher Raum für Nachverhandlungen besteht. Die Analyse von ÖPP aus institutionenökonomischer Sicht zeigt, dass die Eigenschaften der Vertragsbeziehung in Verbindung mit einer hohen Spezifität der erstellten Leistung und Opportunismus bei den Beteiligten eine sogenannte Lock-in-Situation bzw. ein Hold-up-Problem mit nicht-trivialen Transaktionskosten begründen. Letztere entstehen zunächst in Form von Verhandlungskosten bis zum Abschluss der sehr komplexen Vertragswerke. Da aber die Verträge nicht abschließend formuliert werden können, hat ein opportunistischer Vertragspartner einen Anreiz zu Nachverhandlungen bei (exogenen) Veränderungen der Rahmenbedingungen. Grundsätzlich besteht dieser Anreiz für beide Vertragsparteien. So sind nach Fertigstellung des in der Regel sehr spezifischen Infrastrukturvorhabens, das kaum einer anderen Verwendung zugeführt werden kann (z.B. Autobahn, Gefängnis) sowohl die öffentliche Hand als auch der private Betreiber dem Opportunismus der Gegenseite ausgesetzt, wenn ein Störereignis auftritt (z.B. Auslastungsschwierigkeiten aufgrund exogener Schocks, unerwartete Kostensteigerungen). Eine solche Lock-in-Problematik ergibt sich insbesondere am Ende der Laufzeit im Hinblick auf die Rückführung der Infrastruktur bzw. deren Restwert.

Politökonomische Überlegungen legen nahe, dass insbesondere der private Investor bei einer ÖPP dieses Hold-up-Problem zu seinen Gunsten ausnutzen wird. Da es letztlich um eine Daseinsvorsorgeaufgabe geht, für die der Staat gegenüber den Bürgern Verantwortung trägt, verfügt der private Betreiber der Infrastruktur über eine stärkere Verhandlungsmacht und kann sich Effizienzgewinne besser aneignen bzw. bei Leistungsstörungen zu seinen Gunsten nachverhandeln.

Dieses Problem wird dadurch verstärkt, dass zwangsläufig Informationsasymmetrien zwischen öffentlicher Hand und privatem Akteur bestehen. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Principal-Agent-Beziehung zwischen öffentlicher Hand und privatem Investor. Der öffentliche Auftraggeber kann insbesondere häufig nicht entscheiden, ob Leistungsstörungen auf Versagen des Agenten (privater Infrastrukturbetreiber) oder auf exogene Einflüsse zurückzuführen sind, die dieser nicht zu vertreten hat. Hieraus resultieren u.U. erhebliche Überwachungs- und Kontrollkosten (Agency Costs). Diese entstehen insbesondere bei der Durchsetzung vertraglicher Ansprüche während der Laufzeit und bei der Abwicklung des Vertrages.

3.2 Effizienz von ÖPP – grundsätzliche Überlegungen zu Vor- und Nachteilen

Eine zentrale Frage bei der Beurteilung von ÖPP als drittem Weg zwischen der öffentlichen und privaten Realisierung von Daseinsvorsorgeaufgaben ist die (behauptete) Überlegenheit hinsichtlich der Effizienz. Wirtschaftlichkeitsvergleiche, welche die Effizienz von ÖPP mit anderen Beschaffungsalternativen vergleichen, beziehen sich in der Regel auf Kriterienkataloge, die als Public Sector Comparator (PSC) v.a. in Großbritannien entwickelt wurden. Mit dem PSC wird versucht, auf Basis einer Projektbeschreibung und der ermittelten Planungs-, Bau-, Betriebs-, Verwaltungs- und Finanzierungsbedingungen einen Barwert der Zahlungsströme (Kapitalwert) des Projekts zu berechnen, wobei Risikoüberlegungen hinsichtlich der verschiedenen Projektphasen explizit einzubeziehen sind. Als Vergleichsmaßstab dient die konventionelle Bereitstellung durch die öffentliche Hand.⁴

Wichtig ist, dass die Vorteilhaftigkeit von ÖPP immer unter dem Aspekt einer Lebenszyklusbetrachtung analysiert wird. Trotz aller damit verbundenen Schwierigkeiten wird versucht, die relevanten Kosteneffekte über sämtliche Projektphasen während der bei Infrastrukturprojekten in der Regel sehr langen Laufzeit abzubilden. Die wichtigsten hierbei zu betrachtenden Kostenarten sind:

■ **Investitionskosten:** Sie umfassen die Kosten für die Planung, Projektentwicklung, die Grunderwerbskosten und die eigentlichen Baumaßnah-

men sowie sonstige Leistungen bis zur Übergabe des fertigen Objekts. Hier besteht die begründete Vermutung, dass mittels ÖPP insbesondere durch die enge Verzahnung von Projektierung, Planung, Erstellung und Erhalt in einer Hand Kosteneinsparungen realisiert werden können (Beckers/Hirschhausen/Klatt 2005).

■ **Finanzierungskosten:** Privaten wird zwar allgemein die Fähigkeit zu einem effizienteren Finanzmanagement zugeschrieben, doch kann die öffentliche Hand auf merklich günstigere Konditionen bei der Aufnahme von Kapital zurückgreifen. Aufgrund der Cashflow-Struktur bei großen Infrastrukturprojekten (hohe Anfangsauszahlung, relativ geringe periodische Cashflows, lange Amortisationszeiten) müssen private Investoren anders als die öffentliche Hand Risikoaufschläge bei der Ermittlung der Kapitalkosten kalkulieren. Andererseits kommt der Kapitalbereitstellung durch private Akteure eine Haftungsfunktion zu, die eine effiziente Ressourcenbewirtschaftung fördert und Risiken absichert.

■ **Betriebs- und Unterhaltungskosten:** Abzuschätzen sind zum einen die Bewirtschaftungskosten des ÖPP-Objekts sowie die Aufwendungen für Instandsetzung und Unterhaltung auf eine Betriebsdauer von 10 bis 30 Jahren. Vorteile privatwirtschaftlicher Aktivitäten können vor allem in effizienteren Organisationsmodellen für die Bewirtschaftung und Instandhaltung sowie in geringeren Personalkosten aufgrund von Branchenarbitrage gegenüber dem öffentlichen Dienst liegen.

■ **Transaktionskosten und Agency Costs:** Mit der Umsetzung eines Projekts in Form von ÖPP sind Transaktionskosten und Agency Costs verknüpft (insbesondere Kosten für Verhandlungen, Nachverhandlungen, Auseinandersetzungen bei Leistungsstörungen oder über den Restwert einer Infrastruktur). Wie bei den anderen Kostenkategorien geht es aber auch bei den Risiko- und Transaktionskosten um eine komparative Betrachtung, d.h., die Risiken der konventionellen Realisierung einer Infrastruktur sind in den Vergleich einzubeziehen. Transaktionskosten und Agency Costs von ÖPP wurden bisher im Regelfall nicht transparent gemacht, sind aber gleichwohl ökonomisch relevant.

⁴ Bei den Kostenvergleichen zwischen konventioneller Beschaffung und Beschaffung mittels ÖPP geht es also tatsächlich immer um den Vergleich von Barwerten von Zahlungsströmen und nicht um Kostenvergleichsrechnungen im Sinne der Terminologie der Kostenrechnung.

Im Hinblick auf die Gesamtwirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten sind grundsätzlich keine allgemeingültigen Aussagen möglich; ein Wirtschaftlichkeitsvergleich ist immer einer Einzelfallbetrachtung vorbehalten, deren Ergebnis von den konkreten Rahmenbedingungen des Projekts und seiner institutionellen und insbesondere vertraglichen Ausgestaltung abhängt. In der Vergangenheit bestand allerdings aus ökonomischer Sicht Grund zu der „Mustervoraussage“, dass bei konventioneller Realisierung durch den Staat Kostensenkungspotenziale nicht (ausreichend) ausgeschöpft wurden. So wurden die produktiven Effizienzvorteile der Einschaltung Privater bei ÖPP-Projekten relativ hoch geschätzt (ca. 10–25%; Ewers/Tegner 2000). Bei genauerer Prüfung sind die in der Literatur genannten produktiven Effizienzwirkungen von ÖPP jedoch empirisch nur relativ schwach hinterlegt. Es handelt sich dabei in der Regel nicht um interessenunabhängige Studien, sondern um Wirtschaftlichkeitsrechnungen, in denen methodische Gestaltungsspielräume häufig zugunsten der ÖPP-Beschaffungsvariante ausgeschöpft wurden.

Zwar ist die Übertragbarkeit von Ergebnissen aus dem Ausland wegen unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen häufig problematisch, doch sollte an dieser Stelle auf jüngste Einschätzungen aus Großbritannien hingewiesen werden, die ÖPP-Konstrukte zunehmend kritisch bewerten. So findet sich in einem aktuellen Papier des britischen Unterhauses, welches auf Berichten des National Audit Office (NAO) aufsetzt, die zusammenfassende These, dass ÖPP-Projekte letztlich keine ausreichenden Effizienzvorteile generieren (value for money), welche die signifikant höheren Finanzierungskosten kompensieren könnten. Teure Privatfinanzierungsmodelle sind demnach primär ein Instrument, um missbräuchlich staatliche Schuldengrenzen zu umgehen (House of Commons/Treasury Committee 2011).

Wie noch aufgezeigt werden wird, ist auch die ökonomische Erfolgsbilanz der ersten Fernstraßenbauprojekte in Deutschland durchaus umstritten. Hinzuweisen ist auch auf die Transaktionskosten und Agency Costs, die bei Effizienzvergleichen in der Regel nicht berücksichtigt werden, da sie einer Quantifizierung ex ante kaum zugänglich sind. Daher besteht die Gefahr, dass produktive Effizienzvorteile durch höhere Transaktionskosten oder Agency Costs kompensiert bzw. sogar überkompensiert werden,

so dass ÖPP für die Gesellschaft insgesamt zum Zuschussgeschäft werden (Mühlenkamp 2004).

Häufig wird auch die frühere Verfügbarkeit der Infrastruktur im Vergleich zur staatlichen Bereitstellung als Quelle von wirtschaftlichen Vorteilen genannt. Dieses Argument vermag allerdings nicht zu überzeugen, da der gleiche Effekt auch durch eine Selbstbindung der Politik und eine Umschichtung staatlicher Ausgaben von konsumtiven Verwendungen zugunsten von Infrastrukturinvestitionen erreicht werden könnte. Es handelt sich demnach nicht um einen originären Vorteil privaten Engagements. Darüber hinaus ist zu beachten, dass es für die öffentliche Hand starke Anreize zur Realisierung mittels ÖPP gibt, auch wenn konventionelle Erstellung kostengünstiger wäre, da sich hierdurch zusätzliche Spielräume im Haushaltssystem ergeben. Langfristig kommt es aber zu einer zusätzlichen verborgenen Verschuldung in Höhe der kapitalisierten vertraglich vereinbarten Betreiberentgelte, falls diese aus zukünftigen Haushalten geleistet werden, womit lediglich Belastungen der öffentlichen Hand in die Zukunft verlagert werden.

3.3 Erfahrungen mit ÖPP-Projekten in Deutschland

ÖPP-Projekte sind vor ihrer Realisierung grundsätzlich einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen; dabei ist die Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante nachzuweisen. Ausgehend von den Vorschriften des §7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) orientieren sich diese Berechnungen an dem vom BMF herausgegebenen Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (Arbeitsgruppe 2006). Vorgesehen ist ein grundsätzlicher Eignungstest, an den sich eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anschließt. Dabei wird die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit durch einen Vergleich der Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante mit der ÖPP-Variante analysiert (Public Sector Comparator). Bestandteil dieser Rechnung sind die Kosten für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung des jeweiligen Projektes. Erweist sich die ÖPP-Variante als vorteilhaft gegenüber der konventionellen Beschaffung, kann das Projekt ausgeschrieben werden. Vor der Vergabe ist es aber einer abschließenden Wirtschaftlichkeitsrechnung zu unterziehen. Hinzu tritt ein Projektcontrolling während der Durchführung und nach Abschluss des Projektes (Bundesrechnungshof 2013).

BAB	Abschnitte	Kostenvergleich		
		BMVI	BRH	Mehrkosten Mio. €
		in %	in %	
Verkehrsmengenabhängige Vergütung				
A 8	Augsburg West-München/Allach	10,0	- 41,4	420
A 4	Landesgrenze HE/TH-Gotha	31,8	-12,4	213
A 1	AK Bremen–AD Buchholz	39,5	-27,9	633
A 8	Ulm/Elchingen-Augsburg West	-9,8	-46,0	600
Vergütung nach Verfügbarkeit				
A 9	AS Lederhose-Landesgrenze HE/TH	1,6	-7,9	62
Summe				1928

Tabelle 3 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMVI und des BRH (Prozentwerte mit Minuszeichen bedeuten Mehrkosten ÖPP) (Bundesrechnungshof 2014)

Trotz dieser umfangreichen vorzunehmenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist nach wie vor umstritten, ob ÖPP im Bereich der Straßeninfrastruktur zu Effizienzsteigerungen beitragen oder eher unwirtschaftlich sind. Die Diskussion darüber entzündet sich insbesondere an einem Prüfbericht des Bundesrechnungshofes (BRH) zur Wirtschaftlichkeit von öffentlich-privaten Partnerschaften aus dem Jahr 2014. In diesem Bericht werden die seitens des Bundesverkehrsministeriums vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen heftig kritisiert und kumulierte Mehrkosten der ÖPP-Beschaffungsvariante von 1,9 Mrd. Euro über alle fünf betrachteten Projekte kalkuliert. Während das Bundesverkehrsministerium im Kostenvergleich Einsparungen von 1,6% bis 39,5% bei den PPP-Lösungen ermittelt und es nach seinen Berechnungen nur bei der Maßnahme A8 Ulm/Elchingen–Augsburg/West zu um ca. 10% höheren Kosten kommt, ermittelt der BRH Mehrkosten der jeweiligen Projekte von 7,9% bis 46% (vgl. Tabelle 3). Die geringste prozentuale Kostenüberschreitung (7,9%) errechnet er für das nach dem Verfügbarkeitsmodell betriebene Projekt A9 AS Lederhose–Landesgrenze HE/TH (Bundesrechnungshof (2014)).

Um diese fundamentalen Bewertungsunterschiede richtig einordnen zu können, ist kurz auf die zentralen inhaltlichen Argumente des Bundesrechnungshofs einzugehen (Bundesrechnungshof 2014):

- Der BRH moniert generell, auch in einer einschlägigen Stellungnahme aus dem Jahr 2013 (Bundesrechnungshof 2013), dass die Kosten der konventionellen Bereitstellung im Vergleich zur ÖPP-Variante vom Bundesverkehrsministerium regelmäßig und systematisch zu hoch ausgewiesen werden; viele Berechnungsansätze seien so ausgestaltet, dass die konventionelle Erstellung schlechter abschneide.
- Da private Betreiber offensichtlich höhere Finanzierungskosten zu tragen hätten, müsste dieser Nachteil durch Einsparungen bei Bau, Erhaltung und Betrieb überkompensiert werden, was aber nach den Berechnungen des BRH nicht realistisch sei. Zwar würden PPP-Lösungen eine kostenintensivere Bauweise mit weniger Erhaltungsaufwand bevorzugen, doch unterschieden sich die ermittelten Gesamtkosten der beiden Varianten kaum.⁵ Dies liege an den eher innovationsaversen, stark regulierten Rahmenbedingungen der Leistungserstellung in diesem Sektor.

⁵ Diese These wird von Hart (2003) gestützt, der auf Basis der Theorie unvollständiger Verträge aufzeigt, dass bei gut definierten Aufgabenstellungen für private Betreiber Anreize existieren, in der Bau-phase Investitionen zu tätigen, die Kosteneinsparungen bei Betrieb und Erhaltung nach sich ziehen. Allerdings ist zu beachten, dass sich das Optimierungskalkül bei Hart auf die Vertragslaufzeit bezieht, die in der Regel kürzer als die Lebensdauer des Projektes ist. Eine evtl. Restwertproblematik wird daher dadurch nicht gelöst.

- Laut Aussage des BRH waren die Verkehrs- und Mauteinnahmeprognosen und damit die Zahlungen an die privaten Betreiber bei den verkehrsmengenabhängigen Projekten in der Wirtschaftlichkeitsrechnung zu niedrig angesetzt, da die privaten Schätzungen um bis zu 75% über den offiziellen Prognosen des Bundes lagen.
- Beim Verfügbarkeitsmodell würde der Diskontierungszinssatz zu hoch angesetzt.
- Bei den konventionellen Beschaffungsvarianten würden die Zinsänderungsrisiken doppelt berücksichtigt.
- Die gewinnabhängigen Steuern würden fehlerhaft berücksichtigt.
- Auch die Einbeziehung zusätzlicher Nutzen der ÖPP-Variante (insbesondere wegen früherer Verfügbarkeit der Infrastruktur) sei unsachgemäß und benachteilige die konventionelle Beschaffungsvariante. Die Verzögerungen bei der konventionellen Beschaffung resultierten im Wesentlichen aus der mittelstandspolitisch motivierten Vergabe in Fach- oder Teillosen und der Verteilung der Mittel nach Länderquoten, was eine schnelle und termingerechte Fertigstellung beeinträchtigt. Aufgrund dieser beiden Faktoren käme es auch zu unwirtschaftlichen Bauabläufen mit unnötig hohen Bau- und Erhaltungskosten, was die Kostenschätzungen zulasten der konventionellen Variante verzerre.
- Ein Qualitätsvergleich zwischen konventioneller und ÖPP-Realisierung sei letztlich aufgrund der unterschiedlichen Abnahmeregularien unmöglich; zudem seien bei den bisher durchgeführten ÖPP-Projekten innovative Lösungen ausgeblieben.
- Die Anrechnungsmodalitäten von ÖPP-Projekten auf die Verteilung von Straßenbaumitteln nach Länderquoten schafften bei den Ländern Anreize, Straßenbauprojekte als ÖPP umzusetzen, da sie so zusätzliche Mittel jenseits der Länderquote erhalten könnten; dies dürfte wiederum Anreize setzen, ÖPP-Projekte wirtschaftlich günstiger darzustellen, als sie es tatsächlich sind.

Ein zentrales Problem bei der abschließenden Würdigung dieser Befunde stellt die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Rechnungen dar, da weder die Wirtschaftlichkeitsrechnungen des Bundesverkehrsministeriums noch die des Bundesrechnungshofs der Fachöffentlichkeit im Detail offengelegt werden. Es fällt daher schwer, ein abschließendes Bild über die tatsächliche Wirtschaftlichkeit von streckenbezogenen ÖPP im Bereich der Bundesfernstraßen zu gewinnen.

Generell erscheint eine kritische Sicht auf die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte durchaus angebracht. Es dürfte realistisch sein, dass die Finanzierungsbedingungen für private Betreiber in jedem Fall schlechter ausfallen sollten als bei konventioneller Erstellung. Die risikoadjustierten Ansprüche von Eigen- und Fremdkapitalgebern an die Verzinsung ihres Kapitaleinsatzes liegen deutlich über den Refinanzierungsbedingungen der öffentlichen Haushalte. Damit ist auch klar, dass das ÖPP-Konzept sich insbesondere als **Beschaffungsvariante** über Kosteneinsparungen infolge des Lebenszyklusansatzes bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt qualifizieren muss. Da die entsprechenden Rechnungsgrundlagen nicht offengelegt werden dürfen, kann nicht abschließend nachgeprüft werden, ob der Bundesrechnungshof mit seiner Behauptung recht hat, dass ÖPP mit relevanten Kosteneinsparungen gegenüber der konventionellen Bereitstellung verbunden seien. Außerdem ist auf die nicht in den Rechenwerken erfassten Transaktionskosten und Agency Costs hinzuweisen, die vor, während und zum Abschluss der Projektdurchführung auftreten können.

Andererseits sind einige der vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Argumente ebenfalls kritisch zu hinterfragen. So ist es sicherlich richtig, dass der Bund nicht Wetten über die zukünftige Verkehrsentwicklung mit den ÖPP-Betreibern abschließen sollte. Die daraus errechneten Mehrkosten von 1,4 Mrd. Euro bleiben jedoch hypothetisch, da nicht überprüft wird, ob die Bieterprognosen tatsächlich eingetreten sind. Diese Problematik wird allerdings heute mit dem generellen Übergang zum Verfügbarkeitsmodell umgangen, bei dem der Bund das Auslastungsrisiko trägt.

Auch die Annahmen des BRH zu den Rahmenbedingungen der Finanzierung sind teilweise problematisch. So werden für einzelne Maßnahmen projektspezifische Risiken bei der konventionellen Bereitstellung negiert – die der ÖPP-Betreiber sehr wohl zu tragen hat –, da sich die Risiken für die Allgemeinheit bei der Vielzahl der Projekte insgesamt ausgleichen würden. Diese Annahme ist allerdings im Hinblick auf die spezifischen Risiken zu hinterfragen.

Die Risikoallokation sollte generell dem Grundsatz folgen, dass derjenige Partner ein Risiko trägt, der es auch verantwortet, d.h. die entsprechenden Möglichkeiten der Risikobeeinflussung und -kontrol-

le hat (Verursachungsprinzip). Für den Fall, dass sich ein Risiko nicht eindeutig der Einflussosphäre eines Beteiligten zuordnen lässt, sind geeignete Aufteilungsmodi heranzuziehen (z.B. das Tragfähigkeitsprinzip). Strukturiert man die Risiken von Infrastrukturprojekten nach den Phasen des Lebenszyklus, ist zwischen Risiken der Planungs-, der Bau- bzw. Erstellungs- sowie der Betrieb- und Verwertungsphase der Projekte zu unterscheiden (Eisenkopf/Schnöbel 2007).

So erscheint es z.B. sinnvoll, bestimmte Risiken der Planungs- und Bau-/Erstellungsphase bei Strecken-ÖPP an private Betreiber zu allozieren, da sie dieses Risiko besser handhaben können. Zum Beispiel sind Änderungswünsche von öffentlichem Auftraggeber oder Betreiber in der Planungsphase den jeweiligen Partnern relativ gut zuzurechnen. Risiken während der Projektentwicklungs- und Bauphase mussten auch bisher bei konventioneller Realisierung eines Infrastrukturprojektes zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern aufgeteilt werden, da die öffentliche Hand bereits in der Vergangenheit Bauaufträge regelmäßig an private Unternehmen vergeben hat. Hier dürften entsprechende Risikoallokationsverfahren eingeübt sein. So dürfte es sinnvoll sein, dem privaten Betreiber das Risiko einer zeit- und termingerechter Fertigstellung, fehlerfreier Bauausführung und Einhaltung des Kostenrahmens des Projektes zuzuordnen, wobei der mit einer entsprechenden Risikoprämie belastete private Finanzierungsanteil als Sicherheit wirkt.⁶ Zudem dürfte im Rahmen des ÖPP zusätzlich ein Eigeninteresse des privaten Partners an der Einhaltung der Vorgaben gegeben sein, da der Betreiber ansonsten an der fristgerechten Inbetriebnahme der Infrastruktur gehindert wird, so dass entweder keine Betreiberentgelte fließen oder die Verfügbarkeit der Infrastruktur gegenüber dem Auftraggeber nicht dargestellt werden kann.

Zunächst inhaltlich korrekt erscheint die Kritik des BRH, dass der Restwert der Straße in Wirtschaftlichkeitsvergleichen nicht berücksichtigt würde (Bundesrechnungshof 2013); problematisch ist jedoch der Ansatz, dies nur bei den ÖPP-Beschaffungsvarianten zu tun und davon auszugehen, dass sich solche Schätzungen empirisch sinnvoll validieren ließen. Beachtenswert erscheint dagegen der Gedanke,

dass die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der Bereitstellung die Rechnungsergebnisse nicht verzerren sollten. Da es sich nach der erklärten politischen Diktion bei ÖPP um eine Beschaffungs- und nicht um eine Finanzierungsalternative handele, sollten die Vorteilhaftigkeit von ÖPP aus der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch den Lebenszyklusansatz sowie höhere Qualität und Innovation resultieren und nicht daraus, dass ÖPP als „Ausnahmetatbestand“ im System der Bereitstellung der Straßeninfrastruktur von den institutionellen Beschränkungen des Haushaltsrechts (keine Überjährigkeit) und der Auftragsverwaltung sowie den mittelstandspolitischen Zielvorstellungen des Kartellrechts befreit sind. Es steht die hypothetische Frage im Raum, ob die konventionelle Bereitstellung nicht ebenso schnell und effizient wäre, wenn sie unabhängig von diesen Restriktionen agieren könnte und es eine Selbstbindung der Politik für höhere Investitionsbudgets im Infrastruktursektor bzw. keine Schuldenbremse gäbe.

3.4 Zwischenfazit: Brauchen wir mehr ÖPP im Bundesfernstraßennetz?

Diese Überlegungen führen zu dem vom Bundesrechnungshof durchaus anerkannten Argument, dass ÖPP neue Impulse für die Straßenbauverwaltung generieren können und daher zu organisationalem Lernen beitragen. Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Bilanz der ÖPP-Projekte scheint jedoch durchaus Vorsicht angebracht. Weitere ÖPP-Projekte sollten daher nur auf den Weg gebracht werden, wenn die Vorbehalte in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit solcher Lösungen durch unabhängige Untersuchungen überzeugend ausgeräumt wurden. Sie sollten dann ausschließlich als Verfügbarkeitsmodelle konzipiert werden und einer strikten Evaluation in allen Projektphasen unterliegen. Um die bei den bisher durchgeführten ÖPP-Vorhaben gemachten Fehler zukünftig zu vermeiden, ist von vorneherein mehr Transparenz hinsichtlich der Datenlage unabdingbar.

Es sollte allerdings in jedem Fall klar sein, dass ÖPP-Lösungen primär als Beschaffungsvariante zur Kompetenz- und Wissensgenerierung zum Einsatz kommen sollten, um z.B. Benchmarks für Prozesse in den öffentlichen Beschaffungsinstitutionen zu

⁶ Die Übertragung des Kostenrisikos für die Leistungserstellung kann allerdings eine geringere Wettbewerbsintensität bei der Vergabe nach sich ziehen.

generieren. Sie dienen nicht primär der Akquisition privater Infrastrukturfinanzierung. Öffentlich-private Partnerschaften bei Verkehrsinfrastrukturprojekten sind für sich genommen nicht in der Lage, die Instandhaltungs- und Bereitstellungskrise der bundesdeutschen Infrastrukturpolitik zu überwinden. In einem komplexen Fernstraßennetz verursa-

chen sie immer erhebliche Abstimmungs- und Integrationsprobleme. Ein alternativer sinnvoller Schritt der Weiterentwicklung besteht daher in Reformen der institutionellen Bereitstellung der Bundesfernstraßen, die auch bei der konventionellen Beschaffungsvariante zu besseren Ergebnissen führen.

4. Von der Auftragsverwaltung zur „Bundesfernstraßeninfrastrukturgesellschaft“

4.1 Das derzeitige System der Auftragsverwaltung

Die verfassungsrechtliche Norm des Art. 90 Abs. 1 GG weist den Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) aus. Sie ist letztlich nur aus dem historischen Blickwinkel der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg zu verstehen. Dies gilt ebenso für die in Art. 90 Abs. 2 GG angeordnete Verwaltung der Autobahnen und Bundesstraßen durch die Länder, die den Tatbestand der Mischverwaltung begründet. Aufgabenwahrnehmung (Land) und Ausgabenverantwortung (Bund) fallen auseinander. Während die Netzplanung und der Erlass der grundsätzlichen gesetzlichen Vorgaben dem Bund obliegt, sind die Landesstraßenbauverwaltungen (Straßenbauämter, Autobahnämter, Landesbetriebe für Straßenbau) im Rahmen der Auftragsverwaltung für Neubau, Ausbau und grundlegende Erneuerungen der Bundesfernstraßen zuständig. Der Bund trägt aber die Kosten für Bau, Erneuerung und Unterhalt sowie alle damit zusammenhängenden Ausgaben (Wissenschaftlicher Beirat 2006). Lediglich bei Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern wechselt die Baulast auf die Kommunen.⁷

Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen zu dieser Straßenbaulast finden sich im Bundesfernstraßenge-

setz (FStrG). Dieses Gesetz regelt auch die Zuständigkeiten bei der Planung und Linienführung von Bundesfernstraßen: diese liegen gemäß § 16 FStrG beim Bundesministerium für Verkehr im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der jeweils beteiligten Länder. Die verfolgten Projekte werden letztlich aus der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) abgeleitet, die als Kabinettsbeschluss eine Absichtserklärung hinsichtlich der verkehrsträgerübergreifenden Infrastrukturplanung darstellt. Gesetzkraft erhalten Neu- und Ausbauplanungen durch Entscheidungen des Bundestages, der regelmäßig Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen als Anhang zum Fernstraßenausbaugesetz verabschiedet. Auf dieser Basis erstellt das Bundesverkehrsministerium wiederum einen Fünfjahresplan für den Fernstraßenbau, der in den jährlichen Haushaltsgesetzen hinsichtlich der konkret umzusetzenden Maßnahmen spezifiziert wird. Festzuhalten ist, dass weder der BVWP noch die Bedarfspläne eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben enthalten (Bundesrechnungshof 2004).

Wie bereits erwähnt wurde, übernimmt der Bund die Zweckausgaben zum Bau und Unterhalt der Bundesfernstraßen, während Bund und Länder die Verwaltungsausgaben ihrer jeweiligen Behörden selbst tragen müssen. Damit geht die Finanzierung der Bundesfernstraßen im Wesentlichen zulasten des Bundes. In den letzten 10 Jahren lag die

⁷ Es handelt sich um 1.760 km von 39.389 km Bundesstraßen zum 01.01.2014 (Expertenkommission 2015).

entsprechende Investitionslinie bei durchschnittlich knapp 5,2 Mrd. Euro. Von den Investitionen des Jahres 2013 in Höhe von 5,4 Mrd. Euro entfielen 3,3 Mrd. auf Bundesautobahnen und 2,1 Mrd. auf Bundesstraßen (Expertenkommission 2015). Zu den Bundesmitteln für den Straßenbau kommen seit der Einführung von PPP-Projekten auch private Investitionsmittel. In die entsprechenden F-, A- und V-Modelle sind seither rund drei Mrd. Euro privates Kapital investiert worden (Expertenkommission 2015).

Die vom Bund verausgabten Investitionsmittel stammen aus dem allgemeinen Haushalt sowie aus den Einnahmen der Lkw-Maut auf Autobahnen (ab 12t zul. Gesamtgewicht). Seit 2011 werden die Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut ausschließlich in das Bundesfernstraßennetz investiert (geschlossener Finanzierungskreislauf), während die Mittel in den Vorjahren auf die Verkehrsträger Straße, Schiene und Binnenwasserstraße aufgeteilt wurden. Von den rd. 4,4 Mrd. Maut-Bruttoeinnahmen im Jahre 2014 standen 3,4 Mrd. Euro für Investitionszwecke zur Verfügung. Die restlichen verausgabten Investitionsmittel sind dagegen allgemeine Haushaltsmittel.

Die Aufteilung der zu verausgabenden Bundesmittel auf die Projektträger der Auftragsverwaltung, d.h. die Straßenbauverwaltungen der Länder, folgt einem sogenannten Länderschlüssel, der u.a. die Länge der Bundesfernstraßen, die Bevölkerungszahl und das Verkehrsaufkommen im jeweiligen Bundesland berücksichtigt. Diese Länderquoten sind in den letzten Jahren nur unwesentlich angepasst worden; allerdings ist auch ein beträchtlicher Teil der Investitionen außerhalb der Länderquoten finanziert worden (Beckers et. al 2011). Die finanzielle Abwicklung der Mauteinnahmen, die zunächst über den Bundshaushalt (Kapitel 1209) verbucht werden, erfolgt über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG). Aufgabe der VIFG ist es, in diesem Finanzierungskreislauf Transparenz schaffen und dazu beizutragen, dass die Mautmittel zweckgebunden eingesetzt werden. Ab dem Jahre 2016 sollen nicht nur die Mauteinnahmen, sondern sämtliche Finanzmittel für den Bundesfernstraßenbau über die VIFG abgewickelt werden (Expertenkommission 2015). Weiterhin unterstützt die VIFG das Verkehrsministerium bei der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von privatwirtschaftlichen Projekten und hilft, Betreibermodelle für die Bereitstellung von Verkehrswegen weiterzuentwickeln sowie deren Umsetzung mitzugestalten und

zu begleiten. Die VIFG agiert dabei als Teil des föderalen Kompetenznetzwerkes Verkehr und als ÖPP-Kompetenzzentrum.

Bau, Projektmanagement und Betrieb im Rahmen der Auftragsverwaltung obliegen den Straßenbauverwaltungen der Länder. Diese sind meist dreistufig aufgebaut und weisen relativ komplexe Strukturen auf. Während die entsprechenden Landesministerien die obersten Straßenbaubehörden bilden, agieren Landesämter für Straßenbau, Bezirksregierungen/ Regierungspräsidien oder Landesbetriebe als obere Straßenbaubehörden. Hinzu tritt eine untere, ausführende Ebene, bestehend aus Straßenbau- oder Autobahnämtern mit den nachgeordneten Meistereien (Bundesrechnungshof 2004). Gemäß Art. 85 Abs. 3 GG unterliegen die Landesbehörden für Straßenbau den Weisungen des Bundesverkehrsministeriums im Rahmen der Fachaufsicht. Als weiterer Akteur in diesem Feld ist die DEGES zu erwähnen, die seinerzeit zur rascheren Verwirklichung der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ gegründet wurde. Gründungsgesellschafter der DEGES waren deshalb der Bund und die fünf neuen Länder. Mittlerweile hat sich der Gesellschafterkreis um weitere Bundesländer aus dem Westen erweitert, da die DEGES Planungs- und Projektsteuerungsaufgaben auch in anderen Bundesländern übernommen hat.

Auch die Auftragsverwaltung lässt sich – wie das ÖPP-Konstrukt – als ökonomisches Principal-Agent-Problem verstehen. Bund und Länder verfolgen im Rahmen der Auftragsverwaltung offensichtlich unterschiedliche Interessen, da die zur Verfügung stehenden Mittel knapp und die Prioritäten zwischen Bund, der Gesamtheit der Länder und den jeweils einzelnen betroffenen Ländern unterschiedlich verteilt sind. Der Auftraggeber und Finanzier Bund weist aber gegenüber dem Auftragsverwalter Land ein Informationsdefizit auf, das bei komplexen Aufgaben eine Effizienzkontrolle der Arbeit der Auftragsverwaltung erschwert. Die Landesverwaltungen werden insbesondere nicht als perfekte Agenten der Interessen des Prinzipals Bund handeln, sondern ihre eigenen Prioritäten durchsetzen, so dass erhebliche gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen die Folge sein können.

Diese systembedingte Schwäche der Auftragsverwaltung lässt sich empirisch an zahlreichen Konflikten zwischen den Beteiligten festmachen. Der Bundesrechnungshof hat in einem Gutachten aus

dem Jahre 2004 detailliert zu diesen Problemen Stellung genommen und moniert insbesondere die folgenden Punkte (Bundesrechnungshof 2004):

- So führe der Ablauf der Planungsprozesse dazu, dass der Bund bei der Planung von Maßnahmen nicht sicherstellen könne, dass die aus seiner Sicht vorteilhaftesten Lösungen realisiert würden, und damit zusätzliche Kontroll- und Planungskosten sowie Reibungsverluste entstünden.
- Es gebe erheblichen Widerstand der betroffenen Baulastträger gegen möglicherweise sinnvolle Abstufungen von Bundesstraßen.
- Planung und Bau von Ortsumgehungen würden sich eher an regionalen Kriterien als an der vom Bund gewünschten Optimierung des weiträumigen Verkehrs orientieren.
- Weiterhin wird erwähnt, dass der Rückbau von Ortsdurchfahrten z.B. beim Bau einer Ortsumgehung oder der Ausbau von Umleitungsstrecken bei Sperrung von Bundesstraßen häufig zulasten des Bundes erfolgt; außerdem würde die Kostenteilung bei Straßenkreuzungsmaßnahmen fehlerhaft zulasten des Bundes ausgelegt.

Insgesamt bestehen gravierende Bedenken gegen das derzeit praktizierte System der Auftragsverwaltung. So scheint allein die Komplexität der Verwaltungsstrukturen mit verteilten Kompetenzen, Intransparenz und Informationsasymmetrien keine adäquate Voraussetzung für ein effizientes Handeln der Straßenbauverwaltung zu sein. Genauer zu evaluieren wären zudem die Rollen der DEGES und der VIFG. Während Erstere als Projektträger parallel zu den klassischen Straßenbaubehörden agiert, erschöpft sich die Funktion der VIFG derzeit in der Verteilung der Straßenbaumittel aus der Lkw-Maut und in der Begleitung der ÖPP-Projekte. Aus polit-ökonomischer Sicht erscheint klar, dass die VIFG ein originäres Interesse an der Nutzung von ÖPP-Lösungen hat, auch wenn diese gesamtwirtschaftlich eher unvorteilhaft sind, da damit ihre Existenzberechtigung gesichert wird, denn allein für das Finanzmanagement der Mauteinnahmen in der bisherigen Form müsste es die VIFG nicht unbedingt geben.

Auch die Rolle der Auftragsverwaltung im Kontext der Planungsprozesse und insbesondere deren Einbindung bei der Erstellung des BVWP geben Anlass zu kritischer Reflexion. Da der Bund letztlich die Kosten für den Aus- und Neubau des Bundesfernstraßennetzes übernimmt, werden seitens der Länder Begehrlichkeiten geweckt, über die Anmel-

dung von Projekten bei der Bundesverkehrswegeplanung politisch gewünschte Straßenbauprojekte finanzieren zu lassen. Dies zeigt sich regelmäßig in der Fülle der seitens der Länder für die Bundesverkehrswegeplanung eingereichten Bauvorhaben, die angesichts der absehbaren Budgetengpässe nicht realisierbar sind. Es dominiert zudem eine Vielzahl von Bundesstraßenprojekten mit eher regionalen Funktionen (insbesondere Ortsumgehungen) die zu evaluierenden „großen“ Bundesfernstraßenprojekte. Hinzu kommen systematische Fehlanreize bei der Auswahl der tatsächlich realisierten Projekte, wo der Eindruck entsteht, dass regionale Proporzargumente und insbesondere die Durchsetzungskraft der jeweiligen Bundestagsabgeordneten über die Chancen der Umsetzung eines Projektes entscheiden. Dies kann jedoch nicht der Orientierungsmaßstab für eine effiziente Infrastrukturpolitik sein.

Das Problem der „Schlagseite“ zugunsten vor allem regional bedeutsamer Straßenbauprojekte ließe sich allerdings dadurch entschärfen, dass man Bundesstraßen mit primär regionaler Relevanz (und ggf. auch ausschließlich regional bedeutsame Autobahnen) auf die Länder übertragen würde. Da einer solchen „Abstufung“ bereits bei Einzelmaßnahmen im derzeitigen Konstrukt der Auftragsverwaltung massive Widerstände entgegenstehen, ließe sich eine solche Neuordnung nur durch eine grundlegende Reform der Auftragsverwaltung realisieren.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem einschlägigen Gutachten aus dem Jahre 2004 ein entsprechendes Reformkonzept präsentiert. Er schlägt vor, dass die Länder generell Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen übernehmen und für die damit verbundenen Lasten einen Finanzausgleich erhalten (Bundesrechnungshof 2004). Trotz der überzeugend aufgezeigten Vorteile einer solchen Lösung wurde diese in der Politik bisher nicht erfolgreich weiterverfolgt. Zwar wurde im Rahmen der Föderalismusreform II auf Beschluss der Kommission ein Entschließungsantrag in den Bundestag/Bundesrat eingebracht, der die Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen zum Ziel hatte. Wegen unüberwindbarer Meinungsunterschiede bei diesem Thema, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen der Auswahl, den Abstufungszeitpunkt und die Kompensationsmodalitäten, gab es jedoch bei dieser Frage in der jüngeren Vergangenheit keine Bewegung.

4.2 Das Reformmodell der Gabriel-Kommission

Die verkehrspolitische Diskussion der letzten Jahre wurde stark von der Forderung nach institutionellen Reformen im Sinne der Gründung einer vom öffentlichen Haushalt unabhängigen Infrastrukturgesellschaft bestimmt. Anknüpfend an diese Diskussion hat sich die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ des Wirtschaftsministeriums (Gabriel-Kommission) in ihrem Abschlussbericht vom April 2015 die Idee einer „Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen“ (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) zu eigen gemacht (Expertenkommission 2015). Nach den Empfehlungen der Kommission soll diese Infrastrukturgesellschaft Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ gewährleisten (Lebenszyklusansatz). Ihr ist eine Kreditaufnahme ohne staatliche Garantie zu ermöglichen. Die Finanzierung der Gesellschaft soll primär auf Nutzerentgelte zurückgreifen (Nutzerfinanzierung), wobei eine Mehrbelastung der Pkw-Nutzer allerdings abgelehnt wird.⁸ Unberührt von der Reform bliebe die öffentliche Kontrolle im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht und die parlamentarischen Legitimation. Hinsichtlich der Eigentümerstruktur werden von der Gabriel-Kommission zwei Modelle zur Diskussion gestellt:

- Eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Unternehmen mit privater Rechtsform im vollständigen Bundesbesitz, die alle Bundesfernstraßen übernimmt. Eine private Kapitalbeteiligung ist in diesem Modell nur über Fremdkapital (Anleihen, Genussscheine) vorgesehen. Vorbild für ein solches Konstrukt ist die österreichische Fernstraßengesellschaft ASFINAG.
- Eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit einer Minderheitsbeteiligung Privater am Eigenkapital.

In ihrem Gutachten spricht sich die Gabriel-Kommission nicht explizit für ein bestimmtes Modell aus. Insbesondere bei einer Lösung mit einer Minderheitsbeteiligung Privater wird die Notwendigkeit gesehen, die weitere Ausgestaltung eingehend zu prüfen. Eine Teilprivatisierung wird jedoch für grundsätzlich möglich erachtet.

Trotz dieser relativ unbestimmten Aussage wird die Gabriel-Kommission in der öffentlichen Wahrneh-

mung stark mit einer Privatisierung der Bundesfernstraßen in Verbindung gebracht, was aber wohl auch damit zusammenhängt, dass die Kommission eine stärkere Beteiligung privaten Kapitals an der Finanzierung empfiehlt, worauf im nachfolgenden Kapitel noch im Detail einzugehen ist. Vor diesem Hintergrund ist auch das Minderheitsvotum der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften zu verstehen, die im Hinblick auf die Idee der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zwar grundsätzlich Akzeptanz signalisieren, aber jeglichem Ansatz der Privatisierung ablehnend gegenüberstehen (Forderung nach gesetzlichem Verbot der Privatisierung). Nach ihren Vorstellungen soll die Gesellschaft als Funktionsebene zwischen dem Verkehrsministerium und der Auftragsverwaltung etabliert werden. Für das operative Geschäft als Projektträger wären in dieser Variante weiterhin die Straßenbauverwaltungen zuständig.

Eine Würdigung der Idee einer Infrastrukturgesellschaft sollte aus institutionenökonomischer Sicht die Vor- und Nachteile eines solchen Modells abwägen. Auf den ersten Blick scheint ein solcher Vorschlag zielführend zu sein, die Effizienz bei der Bereitstellung der Bundesfernstraßen in Deutschland zu steigern, da damit im theoretischen Idealfall die skizzierten erheblichen Schwächen der bisherigen Auftragsverwaltung vermieden würden. Ein wesentlicher Vorteil einer solchen Gesellschaft wäre die Loslösung vom Haushaltssystem, so dass die mit der Abhängigkeit von den jährlichen Budgetentscheidungen verbundenen Ineffizienzen vermieden würden (Beckers/Klatt/Maerschalk 2009). Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung einer solchen Gesellschaft stellen sich jedoch zahlreiche Fragen, die aus heutiger Sicht noch nicht beantwortet erscheinen, aber den möglichen Erfolg eines solchen Projektes maßgeblich tangieren.

Die Schaffung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft auf Bundesebene mit Zuständigkeit für das gesamte bisherige Netz der Bundesautobahnen und Bundesstraßen würde auf eine Behördenstruktur hinauslaufen, deren effiziente Organisation und Führung kaum zu gewährleisten ist, insbesondere wenn maßgebliche Teile der bisherigen Straßenbauverwaltung als Projektträger ad hoc in diese Gesellschaft zu integrieren wären. Eine solche

⁸ Ggf. sei eine ergänzende Haushaltsfinanzierung aus der Kfz-Steuer bzw. eine Kompensation für eine Maut vorzusehen (Expertenkommission 2015).

fundamentale Neustrukturierung der mit der Bereitstellung des Fernstraßennetzes befassten Institutionen erscheint auch nicht „auf einen Schlag“ umsetzbar.

Dieses Problem wird von der Gabriel-Kommission durchaus gesehen und mit Vorschlägen zur institutionellen Umsetzung adressiert. Sie spricht die folgenden Alternativen an:

- Man wandelt die Auftragsverwaltung der Länder in mehrere regionale Infrastrukturgesellschaften um, die mit jeweils regionaler Kompetenz die Verantwortung für Bau- und Betrieb bündeln. Langfristig könnte eine Bundesgesellschaft koordinierende und finanzierende Funktionen übernehmen.
- Ein zweiter Lösungsvorschlag läuft auf die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft nur für die Bewirtschaftung der Bundesautobahnen hinaus, bei der die Bundesstraßen zunächst weiter von den Auftragsverwaltungen der Länder bewirtschaftet würden.

Eine sinnvolle Weiterentwicklung des Systems der Auftragsverwaltung hin zu einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft muss also auf dem Wege einer zunächst funktionalen oder regionalen Beschränkung bzw. durch eine Spezifikation des zu bewirtschaftenden Straßennetzes erfolgen. Eine Alternative zu den beiden Vorschlägen der Gabriel-Kommission wäre die Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Obergesellschaft auf Bundesebene, welche zunächst eine ausschließlich finanzierende und koordinierende Rolle in einem verbleibenden System der Auftragsverwaltung übernimmt. Schrittweise wäre dann zu evaluieren, welche weiteren operativen Zuständigkeiten ihr zu übertragen wären.⁹

In jedem Fall sollte man die organisatorischen und institutionellen Probleme bei der Schaffung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht unterschätzen, die Planung, Finanzierung, Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen verantworten soll. Während in bisherigen Denkmodellen stets nur die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur im Fokus stand – so z.B. die Weiterentwicklung der VIFG zu einer Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft mit

Kreditaufnahmekapazität – geht es bei der von der Gabriel-Kommission vorgeschlagenen Lösung letztlich um eine mehr oder weniger umfassende Aufgabenübertragung aus dem operativen Geschäft der Auftragsverwaltung, für deren Umsetzung derzeit noch keine plausible Roadmap existiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt an der von der Gabriel-Kommission vorgeschlagenen institutionellen Ausgestaltung der Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen betrifft die Forderung, dass der Bund keine Staatsgarantien für die Kreditaufnahme der Gesellschaft geben sollte. Dies wird in ihrem Bericht damit begründet, dass die Verschuldung dann nicht dem Staatssektor zugeordnet und bei der Prüfung der Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht berücksichtigt würde (Maastricht-Konformität). Gleichzeitig wird aber in dem Gutachten berichtet, dass die österreichische ASFINAG sich auch mit Anleihen finanziert, aber trotzdem nicht dem Staatssektor zugeordnet wird (Expertenkommission 2015).¹⁰

Dieser offensichtliche Widerspruch bleibt unauflöst, lässt sich aber vor dem polit-ökonomischen Hintergrund der Thematik erklären. Offensichtlich steht der Finanzierungsbeitrag des privaten Sektors bei der Infrastrukturgesellschaft doch stärker im Vordergrund als in dem Gutachten der Gabriel-Kommission eingeräumt. Es geht dann um die Einhaltung der Maastricht-Kriterien für die öffentliche Verschuldung bzw. der Schuldenbremse und daher ökonomisch um die Auslagerung von impliziten Schulden auf Schattenhaushalte. Für den Bürger wäre es dagegen ehrlicher, die derzeit hohen Ansprüche der Verkehrsinfrastruktur an den Haushalt bzw. an die erforderliche Nutzerfinanzierung (Stichwort: notwendige Pkw-Maut) explizit zu machen. Man kann das Ganze aber auch aus einer anderen Perspektive betrachten: Nur wenn es keine Staatsgarantie für die Anleihen der Infrastrukturgesellschaft gibt, existiert ein Risiko, das es rechtfertigt, den privaten Anleihegläubigern höhere Renditen zugestehen (zu erwarten sind 3–4%). In diesem Fall wäre also die institutionelle Governance des Beteiligungsmodells durch die Renditeerwartungen der auch in der Gabriel-Kommission prominent vertretenen Kapitalsammelstellen maßgeblich beeinflusst, was zu deutlicher Kritik Anlass bietet.

⁹ Auf diesen alternativen Vorschlag wird in Kapitel 4.4 eingegangen.

¹⁰ Tatsächlich befindet sich die ASFINAG vollständig im Eigentum der Republik Österreich, wird je-doch nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) 1995 trotz 100%igem Eigentum des Bundes und Staatsgarantie für die Schulden dem Privatsektor zugerechnet (Nauschnigg 2015).

Kritisch zu würdigen ist auch der geplante Handlungsspielraum der Infrastrukturgesellschaft. Sie soll zwar unter umfassender öffentlicher Kontrolle stehen, doch wird gleichzeitig gefordert, dass die Gesellschaft ihren Aufgabenumfang und ihre Leistungstiefe frei bestimmen und daher auch Aufträge zur Projektrealisierung an Dritte vergeben kann: „Dies könnte z.B. in Form von Konzessionsvergaben geschehen, wie sie in Frankreich praktiziert werden. Voraussetzung für eine solche Vergabe ist eine umfassende Prüfung der zur Verfügung stehenden Beschaffungsvarianten nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten durch die Gesellschaft“ (Expertenkommission 2015, S. 64). Damit wäre der Funktionsumfang der Gesellschaft ihrer eigenen Disposition anheimgestellt und öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogen, was im Sinne der obigen Diskussion des Aufgabenprofils einer Infrastrukturgesellschaft höchst problematisch erscheint. Zudem würden der Gesellschaft ohne weitere Legitimation weitreichende Möglichkeiten eröffnet, Private zusätzlich in ihre Aufgabenerfüllung einzubinden. Dies steht in klarem Widerspruch zu der aus institutionenökonomischen Überlegungen resultierenden Forderung, für eine solche öffentliche Konzessionsgesellschaft einen straffen institutionellen Rahmen zu schaffen, der politökonomisch erklärbaren möglichen Fehlentwicklungen (Tendenz zur Aufgabenausweitung, Privatisierung) entgegenwirkt (Beckers et. al. 2011).

Abschließend ist die Frage zu stellen, ob die gleichzeitige Verfolgung der Idee einer Infrastrukturgesellschaft und die Ankündigung weiterer umfangreicher streckenbezogener ÖPP-Projekte miteinander kompatibel sind. Eine umfassende Lösung mit einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen dürfte kleinteilige ÖPP-Lösungen, die im derzeitigen System zumindest als Projekte mit Beispielcharakter Sinn ergeben, obsolet machen. Es ist auch mit erheblichen Reibungsverlusten bei der Integration dieser Projekte zu rechnen.

Von genereller Natur ist der Hinweis auf die zu erwartenden politökonomischen Widerstände bei einer solchen Reform der Bereitstellung der Bundesfernstraßen. Es wurde ja bereits darauf hingewiesen, dass noch nicht einmal das Thema „Abstufung von

Bundesstraßen“ im Rahmen der Föderalismuskommission einvernehmlich geregelt werden konnte. Es erscheint daher zwangsläufig, dass Bundesländer eine fundamentale Neuordnung des Straßenwesens, die eine Grundgesetzänderung einschließt, nur akzeptieren werden, wenn sie für diese Bereitschaft, Kompetenzen abzutreten, umfassend kompensiert werden.

4.3 Beteiligung privater Investoren an der Infrastruktur

Von der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ wird außerdem vorgeschlagen, andere Wege zur Mobilisierung privater Mittel für die Infrastrukturfinanzierung zu beschreiten. Als Hauptargument dafür wird angeführt, dass die Risiken bei der konventionellen Finanzierung und Bereitstellung von Infrastruktur überwiegend bei der öffentlichen Hand verblieben und ein Risikotransfer an Private lediglich über streckenbezogene ÖPP erfolge. Nach Meinung der Kommission¹¹ sollten daher neue Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen geprüft werden, bei denen öffentliche Institutionen eine stärkere Rolle als bei ÖPP spielten, gleichzeitig aber die Möglichkeiten privater Finanzierung erhalten blieben. In diesem Kontext diskutiert die Gabriel-Kommission einen öffentlichen Fonds (Infrastrukturfonds), an dem sich institutionelle Investoren auf eigenes Risiko beteiligen könnten, und einen Bürgerfonds für private Sparerinnen und Sparer (Expertenkommission 2015).

Für den Infrastrukturfonds werden zwei Varianten skizziert. Zum einen stellt man sich einen klassischen Infrastrukturfonds mit öffentlichem Auftrag vor. Für diesen Fonds werden Projekte nach zuvor definierten Kriterien ausgewählt und strukturiert. Dem Fondsmanagement obliegt die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der Realisierung der Projekte. Interessenkonflikte zwischen öffentlichem Auftrag und Investoren sind durch geeignete Governance-Strukturen zu beherrschen; ggf. soll der öffentliche Auftrag von der im vorherigen Kapitel diskutierten Netzgesellschaft wahrgenommen werden. Eine zweite Variante des Infrastrukturfonds bringt die Geschäftsmodelle von (bereits existierenden) Förderbanken ins Spiel, die in geeigneter Weise

¹¹ Die Minderheitsposition der Gewerkschaften im Gutachten der Gabriel-Kommission möchte dagegen jegliche Form der Privatisierung der Bundesfernstraßen für die Zukunft ausschließen und fordert daher ein gesetzliches Verbot der Privatisierung. Private Anleger sollen sich nur als Fremdkapitalgeber über den Erwerb von Anleihen beteiligen können.

Risiken auf Private übertragen müssten (Ko-Investitionen auf Projektebene mit privaten institutionellen Investoren oder Ausplatzierung der Risiken von Eigenkapitalinvestitionen) (Expertenkommission 2015).

Eine weitere Möglichkeit, private Investitionen für die öffentliche Infrastruktur zu gewinnen, sieht die Gabriel-Kommission in der Beteiligung privater Anleger. Sie könnten z.B. direkt in einen solchen Infrastrukturfonds einzahlen. Hierbei existieren allerdings trotz Risikostreuung bei den Projekten Wert- bzw. Renditerisiken wie bei anderen Anlagefonds; hinzu kommt ein spezifisches Liquiditätsrisiko aufgrund der langen Laufzeit der Projekte. Um eine solche Anlage auch für Kleinanleger interessant zu machen, schlägt die Gabriel-Kommission eine Wertgarantie für Einlagen bis zu einer bestimmten Grenze (z.B. 50.000 Euro vor); sie weist allerdings darauf hin, dass bei einer solchen Garantie die Verzinsung der Anlage deutlich niedriger ausfallen sollte.

Alternativ wird das Modell eines Bürgerfonds diskutiert, bei dem Anleger nicht direkt in Infrastruktur investieren, sondern analog zu den Regularien eines offenen Publikumsfonds in börsennotierte Anleihen oder andere Wertpapiere von Bau- und Betreibergesellschaften oder kommunale Infrastrukturanleihen (Projektbonds). Eine dritte Option wäre das Investment in Anleihen für spezifische Großprojekte oder Bündel von Projekten.

Festzuhalten ist zunächst, dass es sich bei dem Vorschlag eines Infrastrukturfonds um eine Art (Teil-)Netz-ÖPP handelt. Es handelt sich nicht mehr um die private Beteiligung an Einzelprojekten, sondern um eine Lösung, bei der ein ganzes Bündel von Verkehrsprojekten realisiert wird, die nach vorher zu definierenden Kriterien selektiert werden. Streng genommen geht es zwar nicht um eine Beteiligung an der im vorherigen Kapitel diskutierten Infrastrukturgesellschaft – diese kann vielmehr zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags eingesetzt werden –, doch dürften die beiden Konzepte im Ergebnis eng verquickt sein.

Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, welchen Mehrwert eine solche private Fondslösung für die Volkswirtschaft bringt. Wie bereits ausgeführt wurde,

sind die Bedingungen für die Attrahierung privaten Kapitals im Regelfall ungünstiger als bei einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln und direkten Nutzerentgelten. Diese Finanzierungsnachteile müssten durch reale Kosteneinsparungen infolge einer effizienteren Bereitstellung und Bewirtschaftung durch private Betreiber mindestens ausgeglichen werden.

Während derartige Kostenvorteile auf der Ebene einer Strecken-ÖPP grundsätzlich relevant erscheinen und ihre Realisierung insbesondere von den konkreten Details des Projektes und der Ausgestaltung des institutionellen Rahmens und der Verträge abhängt, bleibt es weitgehend unklar, wie solche Effekte mit einem Infrastrukturfonds erzielt werden sollen. Bei einem solchen Konstrukt legt die institutionenökonomische Analyse nahe, dass zwischen den einzelnen zu finanzierenden Projekten in einem Fonds nur geringe Synergien bestehen, zumal die anzulegenden Kriterien für die Projektauswahl völlig unklar sind. In Analogie zu (Teil-)Netz-PPP dürften die Vorteile einer Bündelung deutlich kleiner sein als die Nachteile (relativ hohe Umweltunsicherheit, hohe Agency Costs), so dass im Ergebnis die Kosteneffizienz geringer sein wird (Beckers/Klatt/Maerschalk 2009).

Es wird von der Gabriel-Kommission zumindest nicht plausibel dargelegt, wie das Management eines Infrastrukturfonds das Problem lösen soll, für eine wirtschaftliche Realisierung der Projekte zu sorgen, zumal wenn solche Fonds von Kapitalsammelstellen geführt werden. Ein privates Fondsmanagement dürfte kein geeigneter Agent des öffentlichen Interesses für eine solche Aufgabe sein; insbesondere erscheint die Annahme blauäugig, dass die offensichtlichen Interessenkonflikte zwischen dem Management eines Infrastrukturfonds, der lukrative Anlagemöglichkeiten sucht, und der öffentlichen Hand, die eine gesamtwirtschaftlich effiziente Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur gewährleisten will, ohne erhebliche Transaktionskosten und Agency Costs umsetzbar sind.¹² Auch der Verweis auf das mögliche Engagement von Förderbanken hilft hier nicht weiter; hier bestehen erhebliche Bedenken, dass die privaten Partner Risikoteilungsmodelle zulasten der öffentlich finanzierten Förderbanken durchsetzen.

Wenig überzeugend ist auch die Idee, dass Bürger sich direkt an einem solchen Infrastrukturfonds

¹² So schlussfolgern Beckers/Klatt/Maerschalk (2009, S. 155): „Durch die private Eigentümerschaft könnte im Übrigen das Ausmaß polit-ökonomisch erklärbarer Einflussversuche, denen kein gesamtwirtschaftliches, sondern ein einzelwirtschaftliches Kalkül zugrunde liegen wird, auf die Politik zunehmen.“

beteiligen können bzw. beim Bürgerfonds die Möglichkeit haben sollen, indirekt in die Papiere von Bau- und Betreiberunternehmen zu investieren. Während bei der ersten Variante hohe Transaktionskosten zu erwarten sind und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gegenüber der Finanzierung durch von den Bürgern zu haltende allgemeine Staatsanleihen keine Vorteile zu erwarten sind – allerdings aber die Verlagerung von impliziten Schulden in einen Schattenhaushalt – bleibt beim sogenannten Bürgerfonds der Zusammenhang zur Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur vollkommen unklar. Stark überschätzt erscheint auch das gesellschaftliche Motiv der größeren Identifikation der Bürger mit der von ihnen finanzierten Infrastruktur. In diesem Zusammenhang kann z.B. auf die erheblichen Probleme bei der Umsetzung von solchen Beteiligungslösungen im Rahmen des Netzausbaus in der Elektrizitätswirtschaft hingewiesen werden.

Auch das all diesen Überlegungen als Begründung vorangestellte generelle Argument des Risikotransfers sollte kritisch hinterfragt werden. So wird die Mobilisierung privater Investoren für einen Infrastruktur- oder Bürgerfonds von der Gabriel-Kommission vor allem mit der Möglichkeit einer echten Risikoübertragung an Private motiviert. Daher stellt sich die Frage, was Risikoübertragung in diesem Kontext eigentlich bedeutet und welche Risiken übertragen werden sollen. Auf grundsätzlich sinnvolle Arrangements zum Risikotransfer wurde ja bereits oben eingegangen. Bei den von der Gabriel-Kommission vorgeschlagenen Modellen der privaten Infrastruktur bleibt allerdings völlig offen, wie und mit welchen Instrumenten und Wirkungen im Detail ein sinnvoller Risikotransfer zu Privaten erfolgen kann; dieser betrifft ja im Wesentlichen die Sphäre der eigentlichen Leistungserstellung und nicht die der Finanzierung. Es wird insgesamt nicht nachvollziehbar dargelegt, wie und warum der Risikotransfer für die öffentliche Hand einen Mehrwert im Vergleich zu den höheren Kosten für die zu erwirtschaftenden Renditen der Eigen- und Fremdkapitalgeber bringen soll.

4.4 Alternative Lösungsansätze – Vorschläge zur zukünftigen Organisation der Bundesfernstraßenbewirtschaftung

Die Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen im Sinne des skizzierten Konzepts der Gabriel-Kommission und eine umfangreichere Nutzung privaten Kapitals zur Finanzierung

der Infrastruktur sind nicht alternativlos. So besteht ein seit vielen Jahren diskutierter alternativer Ansatz zu diesem Modell in der Gründung einer von öffentlichen Haushalten unabhängigen Gesellschaft, die sich auf die Finanzierung der Bundesfernstraßen beschränkt und im Wesentlichen aus Nutzergebühren finanziert (**Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft**). Diese Idee wurde bereits von der Pällmann-Kommission im Jahre 2000 propagiert (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000). Auch die Daehre-Kommission schlägt ähnliche Fondslösungen vor. Ein solcher Straßenfonds auf Bundesebene soll die zur Finanzierung der Erhaltung und des investiven Nachholbedarfs erforderlichen Mittel aus den Benutzerentgelten für die Bundesfernstraßen und dem allgemeinen Haushalt erhalten und mit den Auftragsverwaltungen Finanzierungsvereinbarungen abschließen. Eine Kreditaufnahme ist in diesem Modell nicht vorgesehen; nach Einschätzung der Daehre-Kommission wäre die VIFG ein idealer Kandidat zur Übernahme dieser Aufgabe (Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ 2012).

Mit einer solchen (haushaltsfernen) Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft bzw. einem solchen Fonds für die Bundesstraßen wäre ein wesentliches Problem der derzeitigen Haushaltsfinanzierung zu lösen. Eine solche Gesellschaft würde die Mittel aus der Nutzerfinanzierung und ggf. ergänzende Zuweisungen aus dem Haushalt einer Zweckbindung für das Bundesfernstraßennetz zuführen und damit dessen Finanzierung sichern. Ihr sind als Gesellschaft im öffentlichen Eigentum die Bundesfernstraßen durch eine Konzession mit einer Laufzeit von z.B. 30–50 Jahren oder mittels unbefristeter Eigentumsübertragung zu überlassen. Außerdem muss sie die Möglichkeit zur Kreditfinanzierung außerhalb des Haushaltssystems bei staatlicher Garantie erhalten.

Durch aktives Finanzmanagement dieser Gesellschaft werden die Investitions- und Finanzierungsprozesse verstetigt und damit vom Jährlichkeitsprinzip des Haushalts wirksam abgekoppelt. Hierdurch erwächst die Möglichkeit, Projekte zügig und unter rein wirtschaftlichen Kriterien umzusetzen und dadurch erhebliche Effizienzgewinne zu realisieren, die heute vor allem mit privat finanzierten Projekten assoziiert werden. Es dürfte allerdings klar sein, dass eine solche Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft nur sinnvoll zu gestalten ist auf der Basis eines umfassenden Infrastrukturbenutzungsabga-

bensystems, welches auch eine allgemeine Pkw-Maut einschließt, um die Abhängigkeit von Zuführungen aus dem öffentlichen Haushalt zu verringern bzw. zu beseitigen. Nach einer Umstellung der Finanzierung auf Nutzerfinanzierung durch ein umfassendes System von Straßenbenutzungsabgaben dürfte dann auch kein Bedarf an ergänzender Privatfinanzierung bestehen.

Die Verstetigung der Finanzierungsströme bildet allerdings nur einen Teil der Probleme bei der Bereitstellung der Bundesfernstraßen ab. Zur Steigerung der Effizienz müsste ihr eine Reform der bestehenden Auftragsverwaltung folgen. Im Zuge einer solchen Reform wäre dann auch zu prüfen, in welchem Umfang mittelfristig Betreiberfunktionen von der Auftragsverwaltung an eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes abzugeben sind, die nicht nur Finanzierungsaufgaben hat. Basis einer solchen Reorganisation müsste aber eine Neustrukturierung der funktionalen Zuordnung des Straßennetzes sein, so dass der Bund in Zukunft nur noch für das großräumige nationale und grenzüberschreitende Straßennetz verantwortlich wäre. Das Netz der wegen überwiegend interregionaler und regionaler Verkehrsfunktionen abzustufenden Bundesstraßen sollte den Ländern übergeben werden; allerdings sind dann auf Länderebene ebenfalls entsprechende Finanzierungsgesellschaften bzw. Fonds zu etablieren.

Dies wäre dann durchaus als ein vorsichtiger Zwischenschritt in die Richtung des von der Gabriel-Kommission propagierten Leistungsumfangs einer Infrastrukturgesellschaft zu interpretieren. Der potenzielle Funktionsumfang einer solchen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen sollte allerdings kritisch evaluiert und nur schrittweise erweitert werden, damit nicht Ineffizienzen in der Auftragsverwaltung durch Ineffizienzen aufgrund von institutionellen Fehlarrangements einer unüberlegt eingeführten neuen Lösung substituiert werden. Ein plausibles mögliches Ergebnis könnte eine eher koordinierende Rolle der Infrastrukturgesellschaft sein, wobei die bestehenden Auftrags- und Straßenbauverwaltungen als Projektträger eingesetzt würden, ähnlich dem Vorschlag im Minderheitenvotum der Gewerkschaften in der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“.

Reformbedürftig bleibt auch die Kopplung von Bundesverkehrswegeplanung, Bedarfsplanung und Umsetzung der Projekte. Zum einen bestehen kritische Anfragen an System und Methodik der Bundesverkehrswegeplanung selbst, deren Diskussion allerdings außerhalb des Fokus dieser Studie bleiben muss. Zu erinnern ist an das Erfordernis realistischer Nutzen-Kosten-Schätzungen, die insbesondere einen „optimism bias“ bei den Kostenschätzungen vermeiden. Genauso wichtig erscheint die Konzentration auf Projekte mit großräumigen verkehrlichen Wirkungen und Netzeffekten. Hierzu ist das Anmelde- und Auswahlverfahren für die BVWP neu zu strukturieren. Eine bundeseigene Gesellschaft für die Bundesfernstraßen wäre in jedem Fall an den Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung und der mittelfristigen Bedarfspläne zu binden, damit sie nicht eigenständig Neu- und Ausbauprojekte priorisiert und über eine ungezügelte Kreditaufnahme ihren Handlungsspielraum unkontrolliert erweitert.

Eine weitere wichtige Aufgabe, die bei der Reform des Systems der Bereitstellung von Bundesfernstraßen zu adressieren ist, betrifft die Umsetzung eines Projektcontrollings. Dieses sollte alle Phasen des Leistungserstellungsprozesses umfassen, insbesondere aber das systematische Expost-Controlling der durchgeführten Projekte. Dieser Ansatz ist im Zusammenhang mit einer umfassenden Anlagenbewirtschaftung der Straßeninfrastruktur nach kaufmännischen Prinzipien auf der politischen Ebene zu verknüpfen, die mit geeigneten Instrumenten den laufenden Werteverzehr realistischer abbildet und das mittlerweile in der Verkehrspolitik allgemein akzeptierte Prinzip „Erhaltung vor Neubau“ operationalisiert, damit die Priorisierung der Mittel für Erhaltung und Ersatz im Sinne eines Gesamtoptimums gewährleistet ist. Ansatzpunkt hierfür wäre eine regelmäßig vorzulegende Infrastrukturberichterstattung mit kaufmännischen Wertansätzen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass den hier kurz skizzierten alternativen Reformansätzen ebenso erhebliche Hürden bei der Umsetzung gegenüberstehen, da jegliche Änderung des Status quo bei den Betroffenen erfahrungsgemäß zu spezifischen Ausweichreaktionen und Kompensationswünschen führt.

13 Dies gilt auch vor dem Hintergrund der zuletzt haushaltsrechtlich eingeführten überjährigen Verwendungsmöglichkeit von Investitionsmitteln.

5. Zusammenfassende Bewertung

- 1** Angesichts der Instandhaltungs- und Bereitstellungskrise, der sich die bundesdeutsche Verkehrsinfrastrukturpolitik seit geraumer Zeit ausgesetzt sieht, wird zunehmend die Nutzung privaten Kapitals und Know-hows in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) gefordert. Darüber hinaus werden aber auch umfassende institutionelle Reformen des Systems der Bereitstellung der Bundesfernstraßen diskutiert, wie Fonds, Finanzierungs- oder sogar Betreibergesellschaften für das Fernstraßennetz.
- 2** Öffentlich-private Partnerschaften bei Infrastrukturprojekten verfolgen ein Lebenszykluskonzept, bei dem zur Hebung von Effizienzpotenzialen ein umfassender Leistungs- und Risikotransfer auf private Betreiber angestrebt wird. Während reine Vorfinanzierungsmodelle, aber auch die als Konzessionsmodelle ausgestalteten F-Modelle in Deutschland keine Rolle mehr spielen, konzentriert sich die Diskussion auf die sogenannten A- bzw. V-Modelle.
- 3** Beim A-Modell übernimmt ein privater Betreiber für 30 Jahre Ausbau, Betrieb und Erhalt eines bestehenden Autobahnabschnitts. Er refinanziert sich aus dem Gebührenaufkommen der Lkw-Maut für den betreffenden Streckenabschnitt oder einem verkehrsmengenunabhängigen Verfügbarkeitsentgelt (V-Modell).
- 4** Nach der Umsetzung von zwei Staffeln von A-Modellen seit 2007 hat das Bundesverkehrsministerium unlängst eine neue Generation von ÖPP-Projekten im Volumen von 7 Mrd. Euro angekündigt, die ausschließlich nach dem Verfügbarkeitsmodell abgewickelt werden sollen. Sie sollen zudem alternative Möglichkeiten der privaten Finanzierung eröffnen.
- 5** Aus institutionenökonomischer Perspektive ist festzuhalten, dass bereits der Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft irreführend ist. Da zwischen den „Partnern“ durchaus Interessenkonflikte vorliegen, besteht die wichtigste gestalterische Aufgabe beim Einsatz von ÖPP in einem institutionellen Design, welches die Transaktionskosten und Agency Costs bei der Kooperation minimiert und gesamtwirtschaftliche Effizienz gewährleistet.
- 6** Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten bleiben immer einer Einzelfallbetrachtung vorbehalten, welche die jeweiligen Rahmenbedingungen und die institutionelle Ausgestaltung einbeziehen muss. Als Mustervorausage gilt, dass höheren Finanzierungskosten von ÖPP eine höhere produktive Effizienz entgegensteht. Allerdings sind die entsprechenden Kosteneinsparungen empirisch nur relativ schwach hinterlegt, da dazu kaum unabhängige Studien existieren.
- 7** Die Diskussion in Deutschland entzündet sich an einem Bericht des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 2014, der für 5 bereits realisierte ÖPP-Projekte Mehrkosten von insgesamt 1,9 Mrd. Euro errechnet hat. Zwar sind auch einige der Argumente des Bundesrechnungshofs kritisch zu hinterfragen, doch bleiben letztlich erhebliche Zweifel daran, dass ÖPP-Projekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu einer Effizienzsteigerung beitragen. Dies gilt auch angesichts der Intransparenz der Rechnungen aufseiten des Bundesverkehrsministeriums und Bundesrechnungshofs.
- 8** Ein wesentlicher Kritikpunkt des Bundesrechnungshofs, die zu niedrigen Mauteinnahmeprosen seitens des Bundesverkehrsministeriums, entfällt allerdings mit dem Übergang zum Verfügbarkeitsmodell, das keine verkehrsleistungsabhängige Vergütung mehr vorsieht. Bei der Nutzung von Verfügbarkeitsmodellen dürfte die Effizienz daher tendenziell höher sein, da die Risikoallokation verbessert wird.
- 9** ÖPP können neue Impulse für die Straßenbauverwaltung generieren und tragen daher zu organisationalem Lernen bei, um z.B. Benchmarks für Prozesse in öffentlichen Beschaffungsinstitutionen zu generieren. Sie sind allerdings für sich nicht in der Lage, die Instandhaltungs- und Bereitstellungskrise der bundesdeutschen Infrastrukturpolitik zu überwinden. Zudem scheint hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Bilanz Vorsicht angebracht, so dass weitere ÖPP-Projekte nur auf den Weg gebracht sollten, wenn die entsprechenden Vorbehalte durch unabhängige Untersuchungen überzeugend ausgeräumt wurden. Sie sind ausschließlich als Verfügbarkeits-

modelle zu konzipieren; einzufordern ist Transparenz über alle Annahmen und Rahmenbedingungen der Wirtschaftlichkeit.

- 10** Das derzeit praktizierte System der Auftragsverwaltung lässt sich ähnlich wie das ÖPP-Konstrukt als Principal-Agent-Problem interpretieren. Es zeigt als Mischverwaltung (Auseinanderfallen von Finanzierung und Umsetzung) systembedingte Schwächen, die angesichts der Komplexität der Aufgaben und Institutionen eine effiziente Infrastrukturpolitik verhindern. Die Landesverwaltungen werden insbesondere nicht als perfekte Sachverwalter der Interessen des Bundes agieren, was gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen nach sich zieht.
- 11** Probleme erwachsen allerdings auch aus dem institutionellen Rahmen, in den die Auftragsverwaltung eingebettet ist. Dies betrifft Strukturen und Prozesse bei der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans und der Auswahl bzw. Priorisierung der tatsächlich realisierten Projekte sowie die Verteilungsmaßstäbe der Mittel über den sogenannten Länderschlüssel.
- 12** Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahre 2004 ein Reformkonzept für die Auftragsverwaltung vorgelegt, das im Kern eine Übertragung der bisherigen Bundesstraßen auf die Länder vorsieht; diese Vorschläge scheiterten allerdings im Rahmen der Föderalismusreform II und wurden bisher nicht weiter verfolgt.
- 13** Nachdem bereits über Jahre eine Diskussion um von öffentlichen Haushalten unabhängige Infrastrukturfinanzierungsgesellschaften bzw. Fonds geführt wurde, hat die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Gabriel-Kommission) in ihrem Gutachten für den Bundeswirtschaftsminister vom April 2015 eine Infrastrukturgesellschaft vorgeschlagen, die Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen aus einer Hand gewährleisten soll. Eine solche Gesellschaft könnte sowohl als Unternehmen mit privater Rechtsform im vollständigen Bundesbesitz als auch mit einer Minderheitsbeteiligung Privater realisiert werden.
- 14** Außerdem wird – zumindest im Mehrheitsvotum des Gutachtens – eine stärkere Beteiligung privater Investoren an der Verkehrsinfrastruktur gefordert. Diese soll über einen Infrastrukturfonds mit öffentlichem Auftrag, an dem sich institutionelle Investoren oder private Anleger beteiligen können, oder einen Bürgerfonds realisiert werden.
- 15** Der Vorschlag einer Infrastrukturgesellschaft klingt zunächst einmal positiv, da mit einer solchen Lösung im Idealfall die systemimmanenten Schwächen der Auftragsverwaltung vermieden würden. Aus institutionenökonomischer Sicht sind jedoch in einer vergleichenden Betrachtung auch die zu erwartenden Probleme zu würdigen. So dürfte bei der Leistungserstellung „aus einer Hand“, wie sie von der Gabriel-Kommission gefordert wird, eine „Mammutbehörde“ entstehen, deren effiziente Organisation und Führung kaum zu gewährleisten ist, zumal eine fundamentale Reorganisation des Systems ad hoc kaum möglich erscheint.
- 16** Neben den organisatorischen und institutionellen Problemen des Übergangs zu einer Infrastrukturgesellschaft, für den derzeit keine entsprechende Roadmap existiert, bleibt kritisch zu hinterfragen, warum die Gesellschaft keine Staatsgarantie für die Schuldenaufnahme erhalten soll. Dies scheint aus politökonomischer Perspektive vor allem dadurch motiviert, dass den Kapitalsammelstellen in Deutschland angesichts des aktuellen Nullzinsumfelds alternative Anlagemöglichkeiten eröffnet werden sollen. Auch der breite Handlungsspielraum der Gesellschaft, selbst über ihren Funktionsumfang und evtl. Aufgabenauslagerungen zu entscheiden, erscheint aus institutionenökonomischer Sicht problematisch.
- 17** Die vorgeschlagene Beteiligung privater Investoren an einem Infrastrukturfonds ist abzulehnen, da weder die angeführten Vorteile zusätzlicher privater Finanzierungen noch die vorgeschlagenen Governance-Strukturen zur Lösung der Konflikte zwischen privaten Kapitalanlegern und öffentlichem Interesse überzeugen. Auch im Vergleich zum privaten Betreiber eines Strecken-ÖPP dürfte ein privates Fondsmanagement kein geeigneter Agent des öffentlichen Interesses für die Infrastruktur sein.

- 18** Als Alternative zu dem Modell der Expertenkommission des Bundeswirtschaftsministeriums wird in dieser Studie eine Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen vorgeschlagen, die sich aus einem umfassenden Infrastrukturbenutzungsabgabensystem finanziert, das auch eine Pkw-Maut mit voller Zweckbindung für das Straßenwesen einschließt.
- 19** Außerdem ist eine Reform des Systems der Auftragsverwaltung voranzutreiben mit einer Neustrukturierung der funktionalen Zuordnung des Straßennetzes. Am Ende dürfte dem Bund dann nur noch eine Zuständigkeit für das Netz der großräumig verkehrsrelevanten Bundesautobahnen verbleiben. An diesem Punkt wäre dann auch zu evaluieren, welche zusätzlichen steuernden, koordinierenden und ggf. operativen Aufgaben eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen übernehmen sollte.
- 20** Weitere wichtige verkehrspolitische Reformschritte betreffen die Bundesverkehrswegeplanung, wo sowohl das Anmelde- und Auswahlverfahren als auch die Methodik zu überdenken sind. Es bedarf zudem einer umfassenden Evaluation aller Phasen des Leistungserstellungsprozesses und einer buchhalterischen Bewirtschaftung des Bundesfernstraßennetzes, die den Werteverzehr der Straßeninfrastruktur nach kaufmännischen Prinzipien abbildet.

Literatur

- Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (Arbeitsgruppe) (2006): Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Berlin.
- Beckers, T./Hirschhausen, C. v./Klatt, J. P. (2005): Aktuelle ÖPP-Modelle für die Bundesfernstraßen – Eine ökonomische Analyse, München.
- Beckers, T., Klatt, J. P. und G. Maerschalk (2009): Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen: Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse, Endbericht des Forschungsprojektes NEMO-BAB des BMBF und des BMWi, Berlin.
- Beckers, T./Klatt, J. P./Kühling, J./Bäumel, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, Studie im Auftrag des ADAC e.V., München.
- Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“ (2003): PPP im öffentlichen Hochbau, Berlin.
- Böger, T. (2014): PPP projects in Germany. Conference on OPP med fokus på transportsektoren, 27th May, Hellerup.
- Budäus, D. (2003): Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, in: Harms, J./Reichard, C. (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden, S. 218 ff.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2011): Öffentlich-Private-Partnerschaften – Am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2014): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015. Bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2004): Gutachten des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2013): Gutachten des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2014): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau, Bonn.
- Bundesverband deutscher Banken (2004): Public Private Partnership – Chance für die Modernisierung von Infrastruktur und Verwaltung. Reihe Daten, Fakten, Argumente, Berlin.
- Delmon, J. (2011): Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers, Cambridge.
- Eisenkopf, A. (2013): Staatsversagen in der Infrastrukturpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., S. 674–677.
- Eisenkopf, A./Schnöbel, C. (2007): Die Zukunft des öffentlichen Infrastrukturauftrags im Verkehrssektor: Chancen und Risiken von Public Private Partnerships, in: Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P./Stehr, Nico (Hrsg.): Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche, Wiesbaden, S. 49–83.
- Ewers, H.-J./Tegner, H. (2000): Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Eine ökonomische Analyse des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG), Forschungsbericht, Berlin-Essen-Düsseldorf.
- Expertenkommission (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin.
- Hart, O. (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public Private Partnership, in: The Economic Journal, Vol. 113, S. C69–C76.
- House of Commons/Treasury Committee (2011): Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010–12. Vol. 1: Report, together with formal minutes, oral and written evidence, London.
- Knorr, A./Eisenkopf, A. (2008): Road Infrastructure PPPs in Germany. Why did the F-Model fail? – Two Case Studies, FÖV Discussion Papers 45, German Research Institute for Public Administration, Speyer.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000): Schlussbericht, Berlin, 05.09.
- Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2012): Bericht Dezember 2012, Berlin.
- Mühlenkamp, H. (2004): „Public Private Partnership“ ökonomisch analysiert – Eine Abhandlung aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der neuen Politischen Ökonomie, Speyerer Arbeitsheft Nr. 166., Speyer.
- Nauschnigg, F. (2015): Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., H. 5, S. 342–346.
- Schmitt, S. (1999): Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private nach FStrPrivFinG, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat (2005): Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, in: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg., S. 303–310.
- Wissenschaftlicher Beirat (2006): Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 77. Jg., Heft 2, S. 81–104

ACE Auto Club Europa e.V.
Schmidener Str. 227, 70374 Stuttgart
www.ace-online.de

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Tel.: 0711 5303-266, Fax: 0711 5303-288
E-Mail: presse@ace-online.de

Verkehrspolitik – Hauptstadtbüro
Märkisches Ufer 28, 10179 Berlin
Tel.: 030 278725-0, Fax: 030 278725-5
E-Mail: matthias.knobloch@ace-online.de