

Öffentliche versus private (Straßen-)Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

ifmo-Experten-Workshop

Impressum

ifmo-Experten-Workshop
Öffentliche versus private (Straßen-)Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

ISBN 3-932169-37-9

Herausgeber:
Institut für Mobilitätsforschung
Eine Forschungseinrichtung der BMW Group
Kurfürstendamm 31
10719 Berlin
Tel: +49 (0) 30 - 20 30 04-0
Fax: +49 (0) 30 - 20 30 04-29
www.ifmo.de
Auflage: 250 Exemplare
Download als pdf unter www.ifmo.de möglich
Verlag: BMW AG
Gestaltung: Hillert und Co. Werbeagentur GmbH
Berlin 2007

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	6
-------------------------	---

Der ordnungspolitische Rahmen für die Bereitstellung von Infrastruktur

Karl-Hans Hartwig, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	7
1. Perestroika für die Straßeninfrastruktur?	7
2. Die Rolle der Ordnungspolitik	8
3. Marktversagen und Staatsaufgaben	10
4. Ordnungspolitische Neuausrichtung	13
Literatur	15

Organisationsmodelle für die Bundesfernstraßen

Christian von Hirschhausen, TU Dresden, Thorsten Beckers, TU Berlin, Jan Peter Klatt, TU Berlin	16
1. Einleitung	16
2. Optionen für die Organisation des Fernstraßensektors	17
2.1 Produktion	17
2.2 Finanzierung	18
3. Zuständigkeiten	20
4. Produktion	20
4.1 Ausgangslage und Verbesserungspotenzial beim traditionellen Produktionsansatz	20
4.2 Anwendung des PPP-Ansatzes für Neubau, Ausbau und Erneuerung von Strecken (Strecken-PPP) ..	21
4.3 Anwendung des PPP-Ansatzes auf bestehenden (Teil-)Netzen	23
5. Finanzierung	24
5.1 Ausgangslage	24
5.2 Einnahmequellen	25
5.3 Institutionelle Lösungen für das Finanzmanagement	26
5.3.1 Modifikationen im Rahmen des Haushaltssystems und etwaige Gründung eines	
haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds	26
5.3.2 Gründung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds	27
5.3.3 Teilnetz-Konzessionen	28
6. Fazit	29
Literatur	30

Öffentliche versus private (Straßen-)Verkehrsinfrastrukturfinanzierung – Wie machen es die Anderen?

Hans Wilhelm Alfen, Bauhaus-Universität Weimar	33
1. Statistische Fakten und begriffliche Grundlagen	33
1.1 Ein statistischer Überblick über Europa	33
1.2 Sphären der Modelldeterminierung	33
1.2.1 Einordnung A-Modell	34
1.2.2 Einordnung Verfügbarkeitsmodell	35
1.3 Relevante Optionen für Privatisierungsformen	35
1.4 Der Privatisierungsentwicklungspfad	36
2. Privatisierungspraktiken in Europa oder „Wie es die anderen machen“	38
2.1 Vergleichskriterien	38
2.2 Österreich	38
2.3 Frankreich	39
2.4 Portugal	39
2.5 Norwegen	40
2.6 Italien	41

Anforderung an eine effiziente Vertragsgestaltung bei PPP-Projekten der Straßeninfrastruktur

Frank M. Schmid, Schmid Traffic Service GmbH	42
Problematik	42
Beispiel	42
1. Nutzer	43
2. Planung	43
3. Bau	43
4. Erhaltung	44
5. Betrieb	44
Problemlösung	45
Fazit	45
Lösungsansätze	46

Verkehrsinfrastrukturfinanzierung aus Sicht der Privaten

Bernward Kulle, Hochtief PPP Solutions GmbH	47
Konzept für eine privatwirtschaftliche Neuorganisation des deutschen Autobahnsystems ..	52
Die nächsten Schritte	52

Private Straßeninfrastrukturfinanzierung aus Sicht des Staates

Andreas Krüger, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	54
Von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung	54
Auftragsverwaltung	55
Zweckbindung	56
Kritik an der Auftragsverwaltung	56
Umstufung von Bundesstraßen	57
Zur Rolle von PPP-Projekten	58
VIFG	60
DEGES	60

Öffentliche versus private Finanzierung und Leistungserstellung: Konsens, Dissens und offene Fragen

Thorsten Beckers, TU Berlin, Irene Feige und Frank Hansen, Institut für Mobilitätsforschung	62
1. Einleitung	62
2. Aufgabenteilung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor im Rahmen eines ordnungspolitischen Ansatzes	62
3. Finanzierung	63
Institutionelle Lösung für das Finanzmanagement	63
Einnahmequelle	65
Interdependenzen und Schlussfolgerungen	67
4. Produktion	67
5. Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern	69
6. Ausblick	70

Geleitwort

Die Debatte über neue Finanzierungskonzepte für unsere Straßeninfrastruktur hat in 2006 deutlich an Intensität zugenommen. Vor dem Hintergrund der stetigen Verkehrszunahme auf der einen Seite und wachsendem Instandhaltungsrückstand und zunehmenden Engpässen bei unserer Infrastruktur auf der anderen Seite ist der Bedarf nach alternativen Finanzierungskonzepten offensichtlich. Die chronische Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplanes ist ein weiteres Indiz, dass die Überprüfung der bisherigen Modalitäten bzw. die Suche nach neuen Wegen der Infrastrukturfinanzierung zwingend notwendig ist.

Im Zentrum der Debatte steht die Frage, ob, wie und in welchem Ausmaß privates Kapital nach dem PPP (Public-Private-Partnership)-Ansatz für die Bereitstellung von Infrastruktur erschlossen werden sollte. Bei PPP-Modellen überträgt die öffentliche Hand privaten Unternehmen langfristig und wertschöpfungsübergreifend die Funktionen, die mit der Bereitstellung von Infrastruktur zusammenhängen, wie Finanzierung, Bau, Erhalt und Betrieb. Beim traditionellen Ansatz der Infrastrukturerstellung liegen zumindest Finanzierung und Betrieb in der Verantwortung der öffentlichen Hand, während Baumaßnahmen sowie größere Erhaltungsarbeiten separat ausgeschrieben und von privaten Unternehmen durchgeführt werden.

Die Diskussion über die Beteiligung privaten Kapitals ist zumeist schnell verknüpft mit der Debatte über die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren für PKW. Dies scheint vordergründig betrachtet die logische Konsequenz aus der Überlegung, dass die Refinanzierung eng gekoppelt sein sollte an das jeweilige Finanzierungs- und Betriebsmodell. Die Vermischung der Themen PPP und PKW-Maut führt aber häufig zu einer wenig Ziel führenden Ideologisierung der Debatte. Darüber hinaus werden je nach Interessenlage die Vor- und Nachteile der jeweiligen Modelle und Konzepte höchst unterschiedlich eingeschätzt.

Vor diesem Hintergrund hat das ifmo den Experten-Workshop „Öffentliche versus private (Straßen-) Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ am 29. Mai 2006 in Berlin durchgeführt, um einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion zu leisten. Dabei wurden die unterschiedlichen Positionen von Wissenschaft, Praxis und Politik einander gegenüber gestellt und ebenso offen wie kontrovers diskutiert. Mit diesem Tagungsband wollen wir Ihnen den Stand der Diskussion näher bringen und den Dialog über dieses wichtige Thema unterstützen. Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Walter Hell
Leiter des Instituts für Mobilitätsforschung

1. Perestroika für die Straßeninfrastruktur?

Anfang der 1950er Jahre veröffentlichte der spätere Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, Milton Friedman, gemeinsam mit Daniel Boorstein einen Artikel mit dem Titel „How to plan and pay for the safe and adequate highways we need.“ (Friedman/Boorstein 1952). Hintergrund dieses Artikels war die Erfahrung, dass seit den 1940er Jahren die amerikanischen Straßenbenutzer mit ihren Kfz- und Mineralölsteuern sowie mit ihren Zulassungsgebühren und Straßenbenutzungsgebühren wesentlich mehr bezahlten, als sie als Gegenleistung in Form von Quantität und Qualität von Straßen zurückerhielten.

Wer die Schriften Milton Friedmans, eines prominenten Vertreters der Chicago School, kennt, wird über das Ergebnis der Ursachenanalyse der beiden Autoren nicht sonderlich überrascht sein. Die Ursache für die mangelnde Versorgung mit einer bedarfsgerechten Straßeninfrastruktur sahen die Autoren nämlich in der Art und Weise begründet, wie Straßen traditionell bereitgestellt und finanziert werden: durch den Staat. „The major theme of our essay is that the deficiencies in our present system of planning and paying for highways are a particular example of the general inferiority of socialistic governmental enterprise to free private enterprise. The provision of highway service is a socialized industry. The result has been that the total expenditures of highways have been too small, that these expenditures have been improperly distributed among different kinds of roads, and that we have too little highway service per dollar spent.“

„Sozialismuskritik“ an der bisherigen Form des staatlichen Straßeninfrastrukturmanagements findet sich in mehr oder weniger ausgeprägter Form auch bei anderen Autoren. So fordert etwa der Verkehrsinfrastrukturexperte der Weltbank, Gabriel Roth, in Anlehnung an Gorbatschows Reform der sowjetischen Planwirtschaft „Perestrojka for US Highways“ (Roth 1996), schlägt der bekannte englische Verkehrswissenschaftler John Hibbs zur Problemlösung „A Market for Road Space“ vor (Hibbs 2000) und kritisiert der Präsident des IFO Instituts in München, Hans Werner Sinn, das Fehlen von Nutzungs- und Staugebühren in Deutschland als „Autobahn-Kommunismus“ (Sinn 2003).

Nun mag dieser Sozialismusvorwurf überzeichnet und provokativ gemeint sein, auch fordert keiner der Kritiker eine völlige materielle Privatisierung des gesamten Straßennetzes. Inhaltlich trifft er jedoch genau den Kern der aktuellen Debatte über die zukünftige Infrastrukturpolitik. Seit einiger Zeit wird nämlich konstatiert, dass die öffentlichen Investitionen in den Neubau, Ausbau und selbst in die Erhaltung vor allem der Straßeninfrastruktur mit dem gestiegenen Transportaufkommen nicht Schritt halten. Es ist auch für die Zukunft keine Besserung zu erwarten, wird doch bei weiter steigendem Verkehrsaufkommen der Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte zunehmen, aus denen die Infrastrukturinvestitionen traditionell finanziert werden. Vor diesem Hintergrund werden neue Formen der öffentlichen Bereitstellung und Finanzierung von Straßen ebenso diskutiert wie mehr Wettbewerb und eine stärkere Beteiligung Privater bis hin zur vollständigen materiellen Privatisierung (Armbrecht/Badura/Marner 2005). Gefördert werden solche Überlegungen durch eine Vielzahl von neuen Bereitstellungs- und Finanzierungsformen, die seit den späten 1980er Jahren weltweit zu beobachten sind (u. a. Estache/Romero/Strong 2000, von Hirschhausen 2002, Kossak 2004).

¹ Verfasser: Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Verkehrswissenschaft, E-Mail: 10kaha@wiwi.uni-muenster.de

Jahr	Transporteinheiten	Investition in Straßen insgesamt	Investition in Bundesfernstraßen
1980	100	100	100
1985	105	80	95
1990	125	80	95
1995	180	115	85
2000	195	105	90
2004	205	140	105

Abb. 1: Investitionslücke Straßeninfrastruktur

2. Die Rolle der Ordnungspolitik

Gemeinsam ist allen diesen Überlegungen ihre ordnungspolitische Fokussierung. Letztlich geht es nämlich um die Frage, welche institutionellen Rahmenbedingungen vorliegen müssen, damit der quantitative und qualitative Bedarf der Gesellschaft an Infrastruktur – hier an Straßeninfrastruktur – mit dem geringsten Aufwand an Ressourcen befriedigt werden kann. Die Schaffung und Sicherung des institutionellen Rahmens ist genuine Aufgabe des Staates im Rahmen seiner Ordnungspolitik. Darüber besteht breiter Konsens, nicht nur in der Verfassungs- und Ordnungsökonomik. Inwieweit die Ordnungspolitik dann dem Staat auch konkret die Bereitstellungs- und Finanzierungsverantwortung für die komplette Straßeninfrastruktur in der Weise übertragen sollte, dass er Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung ebenso organisiert und durchführt wie die Finanzierung aus Steuereinnahmen und Verschuldung, bedarf allerdings einer genaueren Überprüfung.

Denn es gehört zu den Fundamentaltheoremen sowohl der Ordnungsökonomik seit Walter Eucken und Franz Böhm als auch der angelsächsisch geprägten Wohlfahrtsökonomik, dass die beste Versorgung der Bürger mit materiellen und immateriellen Gütern eigentlich durch eine Wirtschaftsordnung erfolgt, in der Wettbewerbsmärkte mit freier Preisbildung und individuellen Eigentumsrechten an knappen Gütern zur Wirkung kommen (Eucken 1940 und 1952, Seldon 1990, Fritsch/Wein/Ewers 2005). Diese Kombination von institutionellen Rahmenbedingungen

- sorgt für die Lenkung der knappen Ressourcen in ihre Verwendungen mit den höchsten Nutzenstiftungen,
- konfrontiert die Nutzer von Gütern mit den von ihnen verursachten Kosten und bewirkt so einen sparsamen Mitteleinsatz,
- signalisiert den wirtschaftlichen Akteuren die gesellschaftlichen Knappheitsrelationen und veranlasst sie zu raschen Anpassungen an Datenänderungen und
- induziert Produkt- und Prozessinnovationen.

Staatliches Handeln ist den Koordinations- und Anreizwirkungen von funktionsfähigen Wettbewerbsmärkten mit Privatinitiative unterlegen. Dem Staat fehlen die Informationen und Informationsverarbeitungsmöglichkeiten über die vielfältigen und vielschichtigen Bedürfnisse der Bürger ebenso wie der vielfältigen Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten. Politische Entscheidungsträger unterliegen kurzfristigen Stimmenmaximierungskalkülen und den Partikularinteressen organisierter Gruppen. Öffentliche Einrichtungen neigen aufgrund „weicher Budgetrestriktionen“, politischer Einflussnahme und mangelndem Wettbewerb zu überhöhten Kosten, ineffizientem Ressourceneinsatz und geringer Produktivität, mangelnder „Kundenorientierung“ sowie geringer Innovationsneigung (Wolf 1993, Shleifer/Vishny 1994, Shleifer 1998, Hartwig 1998).

All diese Zusammenhänge wurden nicht nur durch den weltweit gescheiterten Jahrzehnte währenden Modellversuch der zentralen Planwirtschaft in den ehemaligen und wenigen noch vorhandenen sozialistischen Wirtschaftsordnungen nachdrücklich bestätigt, die für ihre Bevölkerungen ja ein regelrechtes Wohlstandsdisaster hinterlassen haben. Vielmehr existieren auch eine Vielzahl von empirischen Einzeluntersuchungen, welche die Defizite staatlicher Eingriffe und Organisationsformen nachdrücklich belegen. Das gilt auch für die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Infrastruktur im Allgemeinen (Überblick bei Hartwig 2005). Es gilt aber auch für Straßen im Besonderen (zum Folgenden u. a. bereits Ewers/Rodi 1995, Wink 1995, Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000, BWV 2004, Bujnoch/Huss/Sumpf 2003, Guasch 2004): So nutzen etwa Bundesländer und Interessengruppen bereits bei der Bundesverkehrswegeplanung ihre vorhandenen Informationsvorsprünge gegenüber dem Bund zu ihren Gunsten. Die für die Verkehrsinfrastruktur insgesamt vorgesehenen Mittel werden nicht nach den als Ersatz für fehlende Marktpreise ermittelten Nutzen-Kosten-Koeffizienten der einzelnen Projekte und Verkehrsträger verausgabt, sondern nach „politischem Konsens“ und die dann noch verbleibenden Mittel für Bundesfernstraßen nach Länderproporz und anderen politischen Prioritäten. Das Ergebnis sind unrentable Investitionen mit regionalen Überkapazitäten bei gleichzeitigen Engpässen in anderen Regionen. Dabei induzieren dann die Kapazitätsüberlastungen noch hohe volkswirtschaftliche Staukosten, weil man die vorhandene knappe Infrastrukturkapazität nach dem gleichen Allokationsprinzip zuteilt, an dem schon die sozialistischen Mangelwirtschaften gescheitert sind, nämlich dem Prinzip Warte(Käufer-)schlange. Beim Neubau und Ausbau von Straßen fallen überlange Planungs- und Realisierungszeiten, beim Betrieb und der Erhaltung überhöhte Kosten an.

Damit stellt sich aber die Frage, warum man diese offensichtlichen Nachteile eines staatlichen Infrastrukturmanagements in Kauf nimmt und auf den hocheffizienten Koordinations- und Anreizmechanismus einer Markt- und Wettbewerbsordnung verzichtet. Aus ordnungswirtschaftlicher Sicht kann es dafür nur zwei Gründe geben: (1) Der Markt- und Wettbewerbsmechanismus weist Mängel auf – es besteht also Markt- und Wettbewerbsversagen – und (2) der staatliche Eingriff zur Korrektur des Marktversagens führt nicht zu noch größeren Mängeln, d. h. es kommt zu keinem Staatsversagen.

Um diesen Aspekten bei der Frage nach einer möglichst effizienten Bereitstellung von Straßeninfrastruktur nachzugehen, d. h. die sowohl ein mögliches Marktversagen als auch die angemessene mit den geringsten Nachteilen verbundene Form des staatlichen Eingriffs zu bestimmen, ist es sinnvoll die drei grundlegenden Formen staatlichen Handelns zu präzisieren:

- **Staatliche Bereitstellung:** Der Staat übernimmt die Versorgung der Gesellschaft mit Straßeninfrastruktur, d. h. ihm obliegt die übergeordnete Planung, die Garantie für die Vorhaltung und die Organisation der Finanzierung.
- **Staatliche Herstellung:** Der Staat übernimmt darüber hinaus auch selbst den Bau, den Betrieb und die Erhaltung von Straßen.
- **Staatliche Regulierung:** Der Staat überlässt weitgehend den Privaten die Bereitstellung und Herstellung der Straßeninfrastruktur, kontrolliert aber die wichtigsten Aktionsparameter, also Preise, Mengen, Qualitäten, Investitionen usw.

3. Marktversagen und Staatsaufgaben

Ein klassisches Argument für Marktversagen und damit für staatliche Eingriffe bei Straßeninfrastruktur besteht darin, dass Straßen öffentliche Güter sind. Der Öffentlichkeitscharakter von Straßen hat dabei nichts damit zu tun, dass in vielen Ländern der Staat für die Bereitstellung verantwortlich ist, sondern er liegt in bestimmten Kollektivguteigenschaften begründet. Im strengen Sinne handelt es sich dabei um Güter, bei denen (1) das Ausschlussprinzip versagt und (2) Nichtrivalität im Konsum besteht. Versagen des Ausschlussprinzips bedeutet, dass es aus technischen Gründen nicht möglich oder dass es zu teuer ist, zahlungsunwillige Nutzer auszuschließen. Nichtrivalität bedeutet, dass zusätzliche Nutzer die bisherigen Nutzer nicht beeinträchtigen. Die zusätzlichen Kosten, die ein zusätzlicher Nutzer verursacht sind also Null oder vernachlässigbar gering.

Nun wissen wir aus leidvoller Erfahrung, dass Nichtrivalität gerade bei Straßen nicht generell gegeben ist, nämlich dann nicht, wenn die Straßen überfüllt sind und wir im Stau stehen. Dann beeinträchtigt jeder zusätzliche Nutzer die bisherigen Nutzer, indem er ihnen Zeitkosten auferlegt. Auch ist allgemein bekannt, dass schwere Nutzfahrzeuge die Fahrbahndecke beeinträchtigen und damit zusätzliche LKW zusätzliche Kosten verursachen (Link 2005). Aber auch ein Versagen des Ausschlussprinzips liegt nicht generell vor. Man kann nämlich auf verschiedene Weise Nichtzahler von der Straßennutzung nicht nur prinzipiell ausschließen, sondern man tut dies auch bereits. Weltweit kommen nutzungsunabhängige Zugangsgebühren in Form von Kfz-Zulassungsgebühren und Kfz-Steuern zum Einsatz. Nur wer sie entrichtet hat, darf die Straßeninfrastruktur nutzen, von der Autobahn bis zur öffentlichen Sackgasse. Verschiedene Länder erheben nutzungsunabhängige Zugangsgebühren in Form von Vignetten. Schließlich werden darüber hinaus nutzungsabhängige Gebühren für Autobahnen, aber auch andere Teile des Straßennetzes entweder für alle oder nur bestimmte Fahrzeuge – wie etwa die LKW-Maut – eingesetzt.

	Ausschließbarkeit	Nichtausschließbarkeit
Rivalität	Individualgut	Quasikollektivgut Allmendegut
Nichtrivalität	Reines Kollektivgut	Klubkollektivgut (Straßen: mit zeitlicher Rivalität)

Übers. 1: Kollektivgüter

Das bedeutet aber: Im Hinblick auf ihre Gutseigenschaften sind Straßen keine Kollektivgüter im strengen Sinne. Zumindest das Exklusionsprinzip ist durchgängig anwendbar und wird auch faktisch überall praktiziert. Straßen sind allenfalls Klubkollektivgüter, zumindest solange ihre Kapazität nicht überlastet ist (Übers. 1). Klubkollektivgüter können aber durchaus privat bereitgestellt und finanziert werden. Sie führen zu keinem Marktversagen, sonst müssten alle Tennisklubs, Kinos oder Kabelfernsehbetreiber verstaatlicht werden, sondern sie erfordern lediglich eine bestimmte Art der Bepreisung. Mit dem Verweis auf Kollektivguteigenschaften sind daher staatliche Eingriffe – in welcher Form auch immer – nicht zu legitimieren.

Das ändert sich allerdings sofort, wenn man Marktversagen als Folge von externen Effekten betrachtet, also Kosten- und Nutzenwirkungen, die der Markt-Preis-Mechanismus nicht oder nicht vollständig verrechnet. Da die Verursacher solcher externer Nutzen und Kosten dann aber nicht alle Auswirkungen ihrer Handlungen verspüren – weder im positiven noch im negativen Sinne –, werden über den Markt zu wenige oder zu viele Leistungen erbracht bzw. in Anspruch genommen.

Bei einer von staatlichen Einflüssen freien privatwirtschaftlichen Versorgung mit Straßen fallen externe Kosten sowohl bei ihrer Herstellung, vor allem aber bei ihrer Nutzung an. Umweltbelastungen, Trennwirkungen, Lärm, ungedeckte Unfallkosten werden von privaten Straßenanbietern und ihren Nutzern nicht genügend berücksichtigt. Gemessen an den tatsächlich anfallenden Kosten entsteht eine zu große Infrastrukturnachfrage, die ein entsprechendes Angebot nach sich zieht. Umgekehrtes gilt für einen Teil der positiven Wirkungen, welche die Bereitstellung von Straßen über die Effekte für ihre direkten Nutzer hinaus für Wirtschaft und Gesellschaft verursachen: Mobilitätsgewinne, räumliche Erschließungseffekte, Optionsnutzen, Netzeffekte, Produktivitäts- und Wachstumseffekte usw. In die individuellen Angebotskalküle privater Infrastrukturunternehmen werden diese positiven Effekte nicht oder nur zum Teil einfließen. Die Folgen sind eine qualitative und quantitative Unterversorgung mit Straßen.

Die genau Höhe und Art dieser negativen und positiven Externalitäten ist in der Wissenschaft äußerst umstritten (Baum/Esser/Höhnscheid 1998, Button/Verhoef 1998). Umstritten ist nicht, dass sie existieren und staatliches Handeln begründen können. Allerdings genügt bei negativen externen Effekten eine staatliche Regulierung in Form von Auflagen, Abgaben oder Zertifikaten. Positive externe Effekten begründen demgegenüber eine staatliche Bereitstellungsaufgabe. D.h. der Staat hat dafür zu sorgen, dass Straßen unter Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen Nutzen und Kosten in genügendem Umfang, in genügender Qualität und in genügender Vernetzung bereitgestellt werden.

Bereitstellen bedeutet, dass der Staat die Organisations- und Finanzierungsverantwortung übernimmt. Bereitstellen bedeutet nicht, dass er die Straßen auch selbst herstellen, d. h. bauen, ausbauen, betreiben und erhalten muss. Mit diesen Aufgaben kann er im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs private Akteure beauftragen. Eine staatliche Herstellung ist nur erforderlich, wenn die Beauftragung Privater teurer oder aufgrund der hohen Komplexität der Leistung vertraglich nicht präzisierbar ist, wenn die Auftragnehmer nachträglich eine vom Auftraggeber nicht kontrollierbare qualitative Verschlechterung durchsetzen können oder wenn sich keine privaten Anbieter finden, weil sie befürchten, dass sie hohe Investitionen mit versunkenen Kosten tätigen müssen und damit Gefahr laufen, von ihrem staatlichen Kontraktpartner im Nachhinein ausgebeutet zu werden. Solche Probleme treten vor allem bei sog. Vertrauensgütern wie innere und äußere Sicherheit auf oder bei Transaktionen zwischen privaten Kontraktpartnern, bei denen in hohem Maße „partnerspezifisch“ investiert werden muss, nicht jedoch bei öffentlichen Infrastrukturprojekten.

Staatliche Bereitstellung bedeutet auch nicht, dass man prinzipiell auf Nutzergebühren verzichtet. Aus ökonomischer Sicht sollte man nämlich nur dort auf den Preismechanismus verzichten, wo man ihn technisch oder aus Kostengründen nicht anwenden kann – also beim Versagen des Ausschlussprinzips. Dort, wo seine Funktion durch externe Effekte beeinträchtigt ist, sollten man ihn korrigieren: bei negativen externen Effekten durch Abgaben, bei positiven externen Effekten, die eine staatliche Bereitstellung begründen, durch staatliche Zuschüsse. Für die Finanzierung der Straßeninfrastruktur würde dies eine Kombination von Gebühren und Steuern bedeuten.

Eine wichtige staatliche Bereitstellungsaufgabe ergibt sich, wenn der Staat allen Bürgern unabhängig von ihrem Wohnort und unabhängig von ihrem Einkommen ein Mindestmaß an Mobilitätsmöglichkeiten sichern muss. Ein solches „Grundrecht auf Mobilität“ steht zwar in keiner Verfassung, es lässt sich aber ordnungsökonomisch legitimieren. In Gesellschaften mit räumlich und sachlich hochgradiger Arbeitsteilung ist nämlich für jeden einzelnen ein Mindestmaß an räumlicher Mobilität unabdingbare Voraussetzung für seine Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Zusammenleben. Eine Grundsicherung an Mobilität gehört daher für jeden Menschen zur individuellen Daseinsvorsorge.

Diese Grundsicherung an Mobilität – die auch den Zugang zur Verkehrsinfrastruktur einschließt – ist aber bei einer rein privatwirtschaftlichen Bereitstellung über Märkte nicht gewährleistet. Denn private Anbieter werden Aufwendungen für den Neubau, Ausbau, Betrieb und die Unterhaltung von Straßen nur dann vornehmen, wenn sie zumindest langfristig keine Verluste erwarten. Das ist zwar aus ihrer Sicht rational und legitim, kann aber dazu führen, dass einzelne Regionen oder auch Personengruppen keinen oder nur einen ungenügenden Zugang zur Straßeninfrastruktur erhalten, weil sie mangels Zahlungsfähigkeit die von ihnen verursachten Kosten nicht decken. Daher ist davon auszugehen, dass alle Gesellschaftsmitglieder bei Kenntnis dieser Zusammenhänge und wenn sie frei von allen persönlichen Interessen urteilen könnten, wohl im Konsens, d. h. einstimmig, einem „Grundrecht auf Mobilität“ für jeden Bürger zustimmen und den Staat damit beauftragen würden, dieses Grundrecht im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten (Hartwig 2001).

Ein solcher Konsens kann immer nur hypothetisch sein, denn faktischen Konsens zu erzeugen ist zu teuer und die Bürger unvoreingenommen und aufgeklärt urteilen zu lassen unmöglich. Er liegt aber im wohlverstandenen Interesse aller, in einer arbeitsteiligen Gesellschaft lebender Menschen, worauf seine Plausibilität gründet. Ein solcher hypothetischer Konsens dürfte sich allerdings lediglich auf ein staatlich zu garantierendes Mindestmaß an Mobilität beschränken. So liegt es mit Sicherheit ebenso wenig im wohlverstandenen Interesse der Gesellschaft, jede auch noch so kleine Region mit einer Autobahn, einem Bahnanschluss oder einem internationalen Flughafen zu versorgen, wie jedem Bürger minütliche Transportmöglichkeiten zu allen gewünschten Destinationen zum Nulltarif zu gewährleisten. Ein Grundrecht auf räumliche Mobilität oder besser: ein Mindestmaß an räumlicher Mobilität als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge in diesem Sinne unterscheidet sich damit fundamental von dem durch Interessengruppen für ihre Zwecke instrumentalisierten Daseinsvorsorgebegriff der deutschen Politik.

Um einkommensschwachen Gruppen eine Mindestsicherung an räumlicher Mobilität zu gewährleisten sollte der Staat eine Subjektförderung der Bedürftigen durch Direkttransfers anwenden. Eine Objektförderung mit Subventionen für Infrastruktur- und Transportanbieter verursacht demgegenüber neben Verwaltungsaufwendungen kostentreibende Anreizdefekte bei den Anbietern sowie regressive Verteilungswirkungen durch Mitnahmeeffekte, weil auch Bezieher hoher Einkommen die subventionierten Mobilitätsleistungen in Anspruch nehmen können. Eine über solche Zuschüsse hinausgehende staatliche Bereitstellungsaufgabe liegt vor, wenn es um die Sicherstellung einer infrastrukturellen Mindestausstattung auch in peripheren Regionen geht, so wie sie etwa auch die Artikel 72, 106 und 107 des Grundgesetzes sowie der daraus abgeleitete § 2 des Raumordnungsgesetzes nahe legen. Hier muss der Staat die Bedarfsbestimmung, die Strecken- und Netzplanung und die Kontrolle übernehmen. Die erforderlichen Leistungen kann er dann im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs einkaufen.

Kontrollieren muss der Staat schließlich auch dort, wo die jeweilige Straßeninfrastruktur – sei es in Form von einzelnen Strecken oder in Form von Netzen – ein nicht bestreitbares natürliches Monopol darstellt. Aus Kostengründen ist es dann zwar sinnvoll, dass ein Anbieter die gesamte Nachfrage allein bedient. Die mangelnde Bestreitbarkeit durch fehlenden intramodalen, aber auch fehlenden intermodalen Wettbewerb begründet jedoch Marktmacht, die bei Straßen vor allem zu Ausbeutungsmisbrauch sowie dynamischer, d. h. innovationshemmender Ineffizienz und organisationsinterner X-Ineffizienz² führen kann. Um dies zu verhindern, genügt es allerdings, den natürlichen Monopolisten einer Preis- und Qualitätsregulierung zu unterwerfen. Eine Zugangsregulierung zur Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Monopoleinrichtung (essential facility), wie sie etwa bei Netzmonopolen in der Energie- und Telekommunikationswirtschaft erfolgt, ist bei Straßen nur in dem eher theoretischen Ausnahmefall erforderlich, dass der Infrastrukturanbieter auch eigene Transporte für Dritte auf seinem Netz durchführt. In keinem Falle ergibt sich eine staatliche Bereitstellungsaufgabe und eine staatliche Herstellungsaufgabe schon überhaupt nicht.

4. Ordnungspolitische Neuausrichtung

Die ordnungspolitische Betrachtung über Notwendigkeiten und Ausgestaltungserfordernisse eines staatlichen Infrastrukturmanagements in demokratisch verfassten Marktwirtschaften zeigt, dass es keine Begründung für staatliche Herstellung von Straßen gibt: also Detailplanung, Neubau, Ausbau, Betrieb und Erhaltung (Übers. 2). Bereitstellungsaufgaben lassen sich als Folge von positiven externen Effekten und im Rahmen der Daseinsvorsorge begründen, Regulierungsaufgaben vor allem bei nichtbestreitbaren Straßenmonopolen und bei externen Kosten. Die Finanzierung kann über Nutzergebühren erfolgen, steuerfinanzierte staatliche Zuschüsse sind dort erforderlich, wo das Gebührenaufkommen die Kosten nicht deckt und gesellschaftlicher Bedarf an der Infrastruktur besteht.

Straßeninfrastruktur	Kollektivgut	Externalitäten		Daseinsvorsorge	Natürliches Monopol
		negative	positive		
Bereitstellung	-	-	+	+	-
Herstellung	-	-	-	-	-
Regulierung	-	+	+	+	+
Finanzierung	Nutzergebühren und steuerfinanzierte staatliche Zuschüsse				

Übers. 2: Legitimation staatlicher Infrastrukturpolitik

Nun hat sich der Staat bereits seit langem aus dem größten Teil seiner traditionellen Herstellungsaufgaben zurückgezogen und vor allem den Bau und größere Erhaltungsarbeiten privaten Anbietern im Ausschreibungswettbewerb übertragen. Auch sind mit dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz von 1994 und den jüngeren A-Modellen zumindest Ansätze für eine privatwirtschaftliche Beteiligung auch an Bereitstellungsaufgaben vorhanden. Schließlich könnte die im Januar 2005 eingeführte Maut für schwere LKW auf den Autobahnen einen Einstieg in allgemeine Nutzungsgebühren bieten. Aus ökonomischer Sicht scheint jedoch eine wesentlich konsequentere ordnungspolitische Neuausrichtung des Straßeninfrastrukturmanagements erforderlich.

Vorschläge dazu liegen in Fülle vor. Sie dürfen allerdings nicht einem „Nirwana-Ansatz“ verfallen, der den Status quo völlig ausblendet und vom idealtypischen Reißbrett aus ein Bereitstellungsmodell für die Straßeninfrastruktur entwickelt, das dem Staat bereits kurzfristig nur noch dort Aufgaben zuweist, wo sie sich durch eine Markt- und Staatsversagensanalyse zweifelsfrei legitimieren lassen. Zwar sichert eine solche Vorgehensweise logische Konsistenz, sie vernachlässigt aber völlig, dass ein Großteil unserer Verkehrswege seit Jahrtausenden vom Staat bereitgestellt und finanziert werden und dass sich im Laufe dieses Bereitstellungsprozesses nicht nur ein dichtes öffentliches Straßennetz mit vielen parallelen Trassen herausgebildet hat, sondern dass Organisations- und Finanzierungsstrukturen sowie Rechtstraditionen entstanden sind, die nur schrittweise verändert werden

² X-Ineffizienz beschreibt eine Differenz zwischen theoretisch realisierbarem und tatsächlich erreichtem Output, vor allem aufgrund unvollständiger Konkurrenz.

können (Armbrecht/Hartwig 2005). Einen in dieser Weise ausgewogenen Vorschlag zur ordnungspolitischen Neuausrichtung der Verkehrsinfrastrukturpolitik hat der Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen im Jahr 2005 mit seinem Beitrag „Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur“ entwickelt (Wissenschaftlicher Beirat 2005). Zentrale Elemente dieses auch für die Straßeninfrastruktur geltenden Ordnungsentwurfs sind:

1. Die stärkere Beteiligung privaten Managements bei Entwurf, Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung der Straßeninfrastruktur. Der Staat konzentriert sich auf die Letztverantwortung, d. h. die übergeordnete Planung, die Garantie für die Vorhaltung der Infrastruktur und ihrer Vernetzung, die technische Standardisierung und die Behandlung von Externalitäten. Darüber hinaus ist er zuständig für die Regulierung natürlicher Angebotsmonopole, wie sie bei Netzinfrastrukturen üblich ist. Alle anderen Aufgaben überträgt er so weit wie möglich an Private.
2. Der Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung der Straßeninfrastruktur für alle Nutzergruppen – also auch leichte LKW, Busse und PKW – mit einer strikten Zweckbindung des Gebührenaufkommens für den Straßenbau und einer Quersubventionierung nur innerhalb des Verkehrsträgers.
3. Übertragung des Mittelaufkommens auf eine autonome öffentliche Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit unternehmerischen Möglichkeiten einschließlich der Kreditaufnahme, die zumindest für Bundesfernstraßen entweder als Koordinations- und Ausschreibungseinrichtung fungiert und finanzielle Transfers zwischen privaten Konzessionsgesellschaften organisiert (japanisches Modell) oder als verantwortliche Einrichtung für Straßenbau, -management und -finanzierung für die Bereitstellung verantwortlich ist und Netzteile, Einzelstrecken oder Betrieb und Erhaltung im Ausschreibungswettbewerb an Private überträgt.

Bei der Umsetzung dieser Vorschläge können die mittlerweile umfangreichen Erfahrungen mit privater Beteiligung an der Bereitstellung und Finanzierung von Straßen helfen.

Literatur

- Armbrrecht, H., Badura, S., Marner, T. (2006), Privatisierung der Autobahnen – Soll der Bund sein Tafelsilber verkaufen?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., S. 1–7.
- Armbrrecht, H., Hartwig, K.-H. (2005), Straßeninfrastruktur in der Marktwirtschaft, in: Leipold, H. Wentzel, D. (Hg.), Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart 2005, S. 264–279.
- Baum, H., Esser, K., Höhnscheid, H. J. (1998), Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen des Verkehrs, Köln.
- Bujnoch, S., Huss, C., Sumpf, J. (2003), Stauen und Staunen. Die deutsche Verkehrsinfrastruktur im europäischen Vergleich, in: Internationales Verkehrswesen, 55. Jg., S. 608–613.
- Button, K., Verhoef, E. T. (1998), Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment: Issues of Efficiency and Social Feasibility, Cheltenham, UK.
- BWV (2005), Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Fernstraßenbau, Berlin.
- Estache, A., Romero, M., Strong, J. (2000), The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. World Bank, World Bank Institute, Policy Research, Washington, D.C.
- Ewers, H.-J., Rodi, H. (1995), Privatisierung der Bundesautobahnen. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft and der Universität Münster, Heft 134, Göttingen.
- Friedman, M. J., Boorstin, D. J. (1952), How to plan and pay for the safe and adequate highways we need, in: Roth, G. (1996), Roads in a Market Economy, Aldershot u. a., S. 223–245.
- Eucken, W. (1940), Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Aufl., Berlin 1959.
- Eucken, W. (1952), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990.
- Guasch, P. (1997), Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing it Right, World Bank, Washington D.C.
- Hartwig, K.-H. (1998), Der Staat als Unternehmer: Zur Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, in: Cassel, D. (Hg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart, S. 651–678.
- Hartwig, K.-H. (2001), Marktwirtschaftliche Optionen der Verkehrspolitik in Europa, in: Apolte, T., Caspers, R. Welfens, Paul J. J. (Hg.), Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 97–112.
- Hartwig, K.-H. (2005), Infrastrukturpolitik in der Diskussion, in: Hartwig, K.-H., Knorr, A. (Hg.), Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Göttingen, S. 7–30.
- Hibbs, J. (2000), Transport Policy: The Myth of Integrated Planning, Institute of Economic Affairs, London.
- Hirschhausen, Christian von (2002), Modernizing Infrastructure in Transformation Economies, Cheltenham, UK, Northampton, USA.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), Schlussbericht, Berlin.
- Kossak, Alexander (2004), Straßenbenutzungsgebühren weltweit, in: Internation. Verkehrswesen, 56. Jg., S. 246–249.
- Link, H. (2005), An econometric analysis of motorway renewal costs, Diskussionspapier Nr. 9 des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.
- Roth, Gabriel (1996), Perestrojka for US Highways, in: ders. Roads in a Market Economy, Aldershot u. a.
- Seldon, A. (1990), Capitalism, Cambridge Mass.
- Sinn, H. W. (2003), Gegen den Autobahnkommunismus, in: Süddeutsche Zeitung v. 28.02.2003, S. 2.
- Shleifer, A., Vishny, R. (1994), Politicians and Firms, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, S. 995–1025.
- Shleifer, A. (1998), State versus Private Ownership, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, S. 133–156.
- Wink, Rüdiger (1995), Verkehrsinfrastruktur in der Marktwirtschaft, Eine institutionenökonomische Analyse, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge, Heft 59, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat (2005) beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, in: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg., S: 303–310.
- Wolf, C. (1993), Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives, Cambridge Mass.

Organisationsmodelle für die Bundesfernstraßen von Christian von Hirschhausen, Thorsten Beckers, Jan Peter Klatt³

1. Einleitung

Bis zur Einführung der LKW-Maut auf den Bundesautobahnen (BAB) mit Beginn des Jahres 2005 hat der Staat die Planung, den Bau, die Erhaltung und den Betriebsdienst der Bundesfernstraßen überwiegend mit Hilfe allgemeiner Haushaltsmittel finanziert. Seit 2005 werden auch Einnahmen aus der LKW-Maut zweckgebunden über die neu gegründete Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) im Fernstraßensektor investiert. Seitdem wird im politischen Prozess oftmals über die zukünftige Rolle und die Kompetenzen der VIFG gerungen. Soll sie zu einem eigenständigen Fernstraßen-Fonds nach dem Modell der österreichischen ASFinAG weiterentwickelt werden? Oder sollen besser Modifikationen im Rahmen des bestehenden Haushaltssystems vorgenommen werden, die die VIFG die Gestalt eines haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds annehmen lassen? Oder soll die VIFG als öffentliche Finanzierungs- und Managementgesellschaft sogar für die Vergabe ganzer Teilnetz-Konzessionen an private Betreiber verantwortlich sein, was dann auch weit reichende Konsequenzen für die Produktion der Bundesautobahnen (BAB) hätte.

Bei der Produktion der Bundesfernstraßen werden nach dem traditionellen Ansatz der Bau und größere Erhaltungsarbeiten separat ausgeschrieben und an private Unternehmen übertragen, während der Betriebsdienst sowie Erhaltungsmaßnahmen geringen Umfangs vom öffentlichen Sektor weitgehend in Eigenregie erbracht werden. Für das wertschöpfungsstufenübergreifende Management und damit u. a. für die Entscheidungen über die Verteilung von Finanzmitteln auf Bau- und Erhaltungsarbeiten sowie den Betriebsdienst ist im Rahmen des traditionellen Produktionsansatzes die öffentliche Hand zuständig. Als Alternative zum traditionellen Produktionsansatz werden beim PPP (Public-Private-Partnership)-Ansatz einem privaten Unternehmen, dem Betreiber, Aufgaben wertschöpfungsstufenübergreifend in langfristigen Verträgen übertragen, was zumindest die Einbeziehung des Baus und der Erhaltung erfordert.⁴ Mit dem A- und F-Modell sowie dem Funktionsbauvertrag erstreckt sich der Anwendungsbereich der bislang in Deutschland existierenden PPP-Modelle auf die Realisierung einzelner Bauwerke und Strecken, bei denen auf einem Großteil des Abschnittes zu Beginn der Vertragslaufzeit ein Neu- oder Ausbau oder eine umfassende Fahrbahnerneuerung erfolgt; derartige Projekte werden in diesem Beitrag auch als „Strecken-PPP“ bezeichnet. Eine weitergehende Alternative zur stärkeren Einbindung privater Unternehmen in die Produktion wäre die Vergabe ganzer Teilnetze nach dem PPP-Ansatz, bei denen der Betreiber zwar auch einzelne Neu- und Ausbau- sowie Erneuerungsmaßnahmen direkt nach Vertragsbeginn durchführen soll, jedoch auf dem überwiegenden Anteil seines Teilnetzes nur die bestehende Infrastruktur zu erhalten und ggf. zu betreiben hat; derartige Projekte werden in diesem Beitrag auch als „Teilnetz-PPP“ bezeichnet.

Ziel dieses Beitrages ist neben der Identifikation des grundsätzlichen Reformbedarfs bei den Bundesfernstraßen die Analyse alternativer Organisationsmodelle für die Finanzierung und Produktion der Bundesfernstraßen. Für die Analysen wird insbesondere auf Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie zurückgegriffen. Dabei werden auch Anreizprobleme im politisch-administrativen Bereich berücksichtigt, die anhand der Neuen Politischen Ökonomie diskutiert werden.⁵ Es sollen wirtschaftspolitische Maßnahmen identifiziert werden, die im Vergleich zu alternativen institutionellen Lösungen zu einer Wohlfahrtssteigerung bzw. -maximierung führen und daher als „effizient“ bezeichnet werden.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut:⁶ In Kapitel 2 werden Optionen für die Organisation des Fernstraßensektors im Überblick dargestellt. In Kapitel 3 wird auf grundsätzlichen Reformbedarf bei der Aufteilung der Zuständigkeiten bei den Bundesfernstraßen hingewiesen. In Kapitel 4 werden sowohl die Potenziale von Strecken-PPP als auch von Teilnetz-PPP als Alternativen zum traditionellen Produktionsansatz bewertet. In Kapitel 5 werden verschiedene Optionen im Hinblick auf die Finanzierung der Bundesfernstraßen analysiert. In Kapitel 6 wird ein Fazit gezogen.

³ Verfasser: Prof. Dr. Christian von Hirschhausen, TU Dresden, Lehrstuhl Energiewirtschaft & Public Sector Management; Dr. Thorsten Beckers, TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de; Dipl.-Volksw. Jan Peter Klatt, TU Berlin Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

⁴ Anstelle des Ausdrucks „Public-Private-Partnership“ (PPP) wird im deutschen Sprachraum alternativ auch der Begriff „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ (ÖPP) verwendet.

⁵ Zur Neuen Institutionenökonomie und ihrer Beziehung zur Neoklassik vgl. RICHTER/FURUBOTN (1999, S. 2) sowie zur Verwandtschaft zwischen der Neuen Institutionenökonomie und der Neuen Politischen Ökonomie vgl. RICHTER/FURUBOTN (1999, S. 24) und ARROW (1969, S. 60).

⁶ Dieser Beitrag basiert auf Arbeiten in dem Forschungsprojekt „Neue Organisations-, Privatisierungs- und Betreibermodelle für die Bundesautobahnen“ (NEMO-BAB), das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) gefördert wird (Förderkennzeichen: 19 M 4030; Projektträger: TÜV-Akademie Rheinland GmbH).

2. Optionen für die Organisation des Fernstraßensektors

Bei Fernstraßen liegen verschiedene Formen von relevantem Marktversagen vor, weshalb wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates erfolgen sollten.⁷ Es besteht eine Vielzahl von Optionen, wie durch wirtschaftspolitische Maßnahmen der Fernstraßensektor „organisiert“ werden kann, wobei unter der „Organisation“ des Fernstraßensektors die Summe der institutionellen Lösungen zur Planung, Produktion und Finanzierung sowie zur Fällung von Investitionsentscheidungen verstanden wird. Im Folgenden werden kurz **idealtypische institutionelle Lösungen** zur Produktion und Finanzierung sowie idealtypische Kombinationsmöglichkeiten vorgestellt. Diese werden bei den späteren Analysen nur noch zum Teil aufgegriffen, jedoch soll dieser Überblick der Einordnung der analysierten Lösungen dienen.

2.1 Produktion

Die **Produktion** im Fernstraßensektor beinhaltet die Aufgaben des Baus, der Erhaltung und des Betriebsdienstes.⁸ Grundsätzlich kann die Produktion sowohl nach dem **traditionellen Produktionsansatz**, bei dem der Bau sowie größere Erhaltungsarbeiten ausgeschrieben und der Betriebsdienst sowie Erhaltungsmaßnahmen geringen Umfangs durch die staatlichen Autobahn- und Straßenmeistereien in Eigenregie erbracht werden, als auch nach dem **PPP-Ansatz** erfolgen.⁹ Das konstitutive Charakteristikum des PPP-Ansatzes ist – gemäß der in diesem Beitrag verwendeten Definition – der wertschöpfungsstufenübergreifende Einkauf eines Services durch die öffentliche Hand bei einem privaten Unternehmen, welches in diesem Fall als Betreiber bezeichnet wird, anstelle der Beauftragung von Arbeiten auf einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette bzw. der Eigenerstellung durch den öffentlichen Sektor.¹⁰ Damit werden bei PPP-Projekten längerfristige Vertragsbeziehungen mit Laufzeiten von i. d. R. 20 bis 35 Jahren zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Betreiber eingegangen. Bei PPP-Projekten für Straßeninfrastruktur bedeutet dies, dass zumindest die Wertschöpfungsstufen des Baus und der Erhaltung an den Betreiber übertragen werden. Außerdem wird häufig auch noch der Betriebsdienst in PPP-Projekte einbezogen. Es ist im Übrigen bei vielen PPP-Projekten zu beobachten, dass aufgrund der zeitlichen Struktur der Vergütung das Kapital zur Finanzierung von Investitionen zu Beginn der Vertragslaufzeit vom Betreiber beizubringen ist; dieser Aspekt ist jedoch kein konstitutives Charakteristikum des PPP-Ansatzes. Sofern ein Betreiber seine Vergütung direkt von den Nutzern erhält, erfolgt eine Verbindung des PPP-Ansatzes mit der zweckgebundenen Erhebung von Nutzergebühren. Gemäß der in diesem Beitrag verwendeten Definition liegt in einem solchen Fall aus ökonomischer Sicht eine Konzession vor.

In Bezug auf die räumliche Ausdehnung können grundsätzlich Strecken-PPP und Teilnetz-PPP unterschieden werden. Bei idealtypischen **Strecken-PPP** wird zu Beginn der Vertragslaufzeit vom Betreiber auf dem überwiegenden Streckenanteil – im Rahmen eines Neubaus, eines Ausbaus oder einer Erneuerung der Fahrbahn – gebaut, so dass der Betreiber nur auf einem geringen Streckenanteil bestehende Fahrbahnen und Ingenieurbauwerke übernimmt.¹¹ Es liegt nahe und wird im Folgenden angenommen, dass bei einer Nutzung von Strecken-PPP zur Realisierung von Neubau-, Ausbau- oder Erneuerungsmaßnahmen für die Erhaltung und den Betriebsdienst auf bestehenden Netzabschnitten weiterhin der traditionelle Produktionsansatz angewandt wird. Dahingegen hat bei idealtypischen **Teilnetz-PPP** der Betreiber neben einzelnen Neu- und Ausbau- sowie Erneuerungsmaßnahmen in erster Linie ein bestehendes Netz, das eine Ausdehnung von mehreren hundert oder tausend Kilometern aufweist, zu erhalten und zu betreiben. Bei der späteren Analyse von Strecken- und Teilnetz-PPP ist zu berücksichtigen, dass sich die räumliche Ausdehnung auf die Komplexität und Unsicherheit von PPP-Projekten auswirkt, weshalb unterschiedliche Vergütungsregeln ökonomisch vorteilhaft sein dürften, was die Eignung von Strecken-PPP sowie von Teilnetz-PPP beeinflussen kann. Eine Privatisierung von Autobahn-Teilnetzen entspricht im Hinblick auf die Produktion grundsätzlich einem Teilnetz-PPP, jedoch ist die Laufzeit im Gegensatz zu einem PPP unbegrenzt.

⁷ Zu relevantem Marktversagen vgl. z. B. DEMSETZ (1969, S. 1) und FRITSCH/WEIN/EWERS (2005, S. 84). Zu Marktversagen bei Fernstraßen vgl. z. B. EWERS/RODI (1995, S. 39).

⁸ Vgl. für eine Abgrenzung zwischen Bau, Erhaltung und Betriebsdienst MAERSCHALK (1999, S. 6) und BECKERS/KLATT/HIRSCHHAUSEN (2004, S. 11).

⁹ Hierbei bestehen jeweils noch verschiedenste Variationsmöglichkeiten. Beispielsweise kann der traditionelle Produktionsansatz durch die separate Ausschreibung des Betriebsdienstes variiert werden; vgl. BECKERS/KLATT/HIRSCHHAUSEN (2004, S. 65 ff).

¹⁰ Für eine analoge Definition des PPP-Ansatzes vgl. z. B. BENTZ ET AL. (2004, S. 3) und DE BETTIGNIES/ROSS (2004).

¹¹ Der Begriff „Strecken“ wird in der Literatur zum Teil für die freien Streckenabschnitte und damit zur Abgrenzung von Bauwerken und Knoten verwendet. Dieser Begriffsverwendung wird hier nicht gefolgt. Strecken-PPP werden über ihre begrenzte räumliche Ausdehnung definiert und können auch Bauwerke und Knoten einschließen.

2.2 Finanzierung

Die **Finanzierung** umfasst neben der Festlegung, auf welche Einnahmequellen zur Deckung der Ausgaben für die Fernstraßen zurückgegriffen wird, die Auswahl einer institutionellen Lösung, die für die Zuweisung der Einnahmen auf die Ausgaben im Bereich der Fernstraßen und damit für das „**Finanzmanagement**“ zuständig sein soll. Darüber hinaus beinhaltet die Finanzierung die Entscheidung, ob Kapital zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden soll. Sowohl die Bestimmung der Einnahmequellen als auch eine Entscheidung über die Kompetenz zur Kapitalaufnahme kann nicht unabhängig von der gewählten institutionellen Lösung für das Finanzmanagement erfolgen. Gleiches gilt für die Regeln zur Fällung von Investitionsentscheidungen, die in enger Beziehung zur Finanzierung stehen.

Im **Haushaltssystem** ist der Haushaltsgesetzgeber für das Finanzmanagement verantwortlich und legt jährlich fest, in welcher Höhe Mittel für die Fernstraßen zur Verfügung stehen. Durch einen sogenannten „**Fernstraßen-Fonds**“, eine Institution im staatlichen Eigentum, kann eine Finanzierung der Fernstraßen aus zweckgebundenen Nutzerzahlungen in Form von Straßennutzungsgebühren, indirekten Steuern des Verkehrs wie Kfz- und Mineralölsteuer oder Aufschlägen auf diese Steuern sichergestellt werden. Dabei können zwei idealtypische Ausgestaltungsformen bei Fernstraßen-Fonds unterschieden werden, die in diesem Beitrag als „**haushaltsnaher Fernstraßen-Fonds**“ und „**eigenständiger Fernstraßen-Fonds**“ bezeichnet werden. Bei einem haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds legt der Haushaltsgesetzgeber für einen mehrjährigen Zeitraum fest, dass Nutzerzahlungen in einer bestimmten Höhe zweckgebunden an den Fernstraßen-Fonds fließen und damit die Ausgaben für Fernstraßen vollständig finanziert werden; ein derartiger Fernstraßen-Fonds existiert z. B. in Neuseeland. Dahingegen sind eigenständige Fernstraßen-Fonds vollkommen vom Haushaltssystem abgetrennt, d. h. dem Fernstraßen-Fonds fließen eigene Einnahmequellen zu und eine etwaige Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung ist von dem Fernstraßen-Fonds aus „eigener Kraft“ mit den zukünftigen Einnahmen zurückzahlen. Ein Beispiel für einen derartigen Fonds stellt die in Österreich für die Fernstraßenfinanzierung zuständige staatliche Gesellschaft ASFiNAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) dar.¹² Sofern die Kontrolle eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds in erster Linie durch die Straßennutzer bzw. von diesen gewählten Repräsentanten erfolgt, liegt ein sogenannter Nutzerclub vor.¹³

¹² Vgl. zur ASFiNAG BECKERS ET AL. (2006).

¹³ Vgl. zu Nutzerclubs für Fernstraßen die Vorschläge von EWERS/RODI (1995) und HASSHEIDER (2005).

Produktion Institutionelle Lösung für das Finanzmanagement	Traditioneller Produktionsansatz	Traditioneller Produktionsansatz (auf einigen Netzabschnitten) und Strecken-PPP (auf anderen Netzabschnitten)	Teilnetz-PPP (zeitlich begrenzte Übertragung an private Unternehmen)	Zeitlich unbegrenzte Übertragung an private Unternehmen (Teilnetz)
Haushalt	Beispiel: Deutschland (bis etwa 2002)	Beispiele: Deutschland (2006), Großbritannien		
Haushaltsnaher Fernstraßen-Fonds (für das Gesamtnetz)	Beispiel: Neuseeland			
Eigenständiger Fernstraßen-Fonds (für das Gesamtnetz)		Beispiel: Österreich		
Nutzerclub				
Privates Unternehmen/privater Konzessionär (begrenzte Dauer, für Teilnetze)			Teilnetz-Konzessionen (Beispiel: Frankreich partiell)	
Privates Unternehmen (unbegrenzte Dauer, für Teilnetze)				Teilnetz-Privatisierung

Abb. 1: Idealtypische institutionelle Lösungen für die Produktion und das Finanzmanagement bei Fernstraßen sowie Kombinationsmöglichkeiten

Wenn zur Finanzierung der Fernstraßen anstelle des Haushaltssystems oder einer Fondslösung auf Konzessionen zurückgegriffen werden soll, die per Definition eine begrenzte Laufzeit aufweisen und bei denen die Nutzer Gebühren direkt und damit zweckgebunden an das nach dem PPP-Ansatz auch für die Produktion verantwortliche private Unternehmen entrichten, müssten sich die Konzessionen i. d. R. auf ganze Teilnetze beziehen (**Teilnetz-Konzessionen**). Beispielsweise erfolgt die Finanzierung großer Abschnitte des französischen Autobahnnetzes im Rahmen von Teilnetz-Konzessionen. Bei einer materiellen Privatisierung bzw. Kapitalprivatisierung von Teilnetzen sind dauerhaft private Unternehmen für die Finanzierung zuständig.

In Abbildung 1 wird mit Hilfe der grau hinterlegten Felder aufgezeigt, welche institutionellen Lösungen für das Finanzmanagement mit welchen Produktionsansätzen grundsätzlich sinnvoll kombiniert werden könnten. Aus diesen idealtypischen Kombinationsmöglichkeiten können auch Mischformen gebildet werden.

3. Zuständigkeiten

In Deutschland liegt die Verantwortung für die Organisation der Bundesfernstraßen grundsätzlich beim Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen. Während die Aufgabe der Finanzierung nahezu ausschließlich beim Bund verbleibt, greift er für Planungsarbeiten und das Management der Bundesfernstraßen auf die Bundesländer im Rahmen der im Grundgesetz verankerten Bundesauftragsverwaltung zurück.

Unabhängig von der Detailanalyse der Produktion und Finanzierung besteht bei den Bundesfernstraßen grundsätzlicher Reformbedarf im Hinblick auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Insbesondere sind die Bundesfernstraßen in der Verantwortung des Bundes auf die Bundesautobahnen und die wenigen Bundesstraßen, die in relevantem Ausmaß vom Fernverkehr genutzt werden, zu reduzieren. Die übrigen Bundesstraßen sollten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – wie auch von der Pällmann-Kommission und dem Bundesrechnungshof gefordert – zu Landes- bzw. Staatsstraßen herabgestuft und in die Verantwortung der Bundesländer übergeben werden.¹⁴

Die Bundesauftragsverwaltung als Instrument zur Delegation der Produktionsverantwortung an die Länder wird im folgenden Abschnitt im Rahmen der Analyse der Produktion der Bundesfernstraßen näher betrachtet.

4. Produktion

Nachdem in diesem Abschnitt zunächst in der Ausgangslage die Situation im Rahmen des gegenwärtig angewandten traditionellen Produktionsansatzes einer Kurzanalyse unterzogen wird, werden anschließend alternative Produktionsstrategien des PPP-Ansatzes diskutiert, indem diese mit dem traditionellen Produktionsansatz verglichen werden.

4.1 Ausgangslage und Verbesserungspotenzial beim traditionellen Produktionsansatz

In Deutschland sind die Produktionsaufgaben bereits heutzutage weitgehend an den privaten Sektor übertragen, da Baumaßnahmen und größere Erhaltungsarbeiten, die nach dem traditionellen Produktionsansatz überwiegend separat und maßnahmenbezogen an private Unternehmen vergeben werden, in Bezug auf den wertmäßigen Anteil an den Lebenszykluskosten einer Straße den Betriebsdienst sowie die kleineren Erhaltungsmaßnahmen dominieren. Wenngleich in den letzten Jahren bei der Produktion der Bundesfernstraßen Reformen wie z. B. Schritte zur Etablierung eines Pavement Management Systems (PMS) angestoßen worden sind, besteht sowohl bei der Organisation der Erhaltung als auch beim Betriebsdienst noch weiteres Verbesserungspotenzial. Beispielsweise beziehen sich die Ausschreibungen von Bau- und umfangreichen Erneuerungsmaßnahmen häufig auf suboptimale Losgrößen. Ferner treten im Bereich des Managements sowie beim Betriebsdienst die häufig zu beobachtenden Defizite öffentlicher Leistungserbringung auf wie fehlende Anreizstrukturen beim Personalmanagement oder eine mangelnde Kosten- und Leistungsrechnung.

Durch die Auftragsverwaltung, mit deren Hilfe der Bund für Planungsarbeiten und das Management, das beim traditionellen Produktionsansatz die Ausschreibung der Bau- und Erhaltungsmaßnahmen sowie die Verantwortung für die Durchführung des Betriebsdienstes und der kleineren Erhaltungsmaßnahmen umfasst, auf die Bundesländer zurückgreift, wird mit dem zuständigen Landesministerium eine zusätzliche Ebene zwischen dem zuständigen Bundesministerium sowie dem letztendlichen Aufgabendurchführer einbezogen. Durch die zusätzliche Prinzipal-Agent-Beziehung können die Länder ihren Informationsvorsprung zu Lasten des Bundes ausnutzen und verfolgen eigene Interessen. Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Zentralisierung des Managements der Bundesfernstraßen zu empfehlen.¹⁵ Planungsaufgaben und der Betriebsdienst sollten in den Verantwortungs-

¹⁴ Vgl. KOMMISSION VERKEHRSINFRASTRUKTURFINANZIERUNG (2000, S. 45 f.) sowie BWV (2004, S. 21 und S. 43).

¹⁵ Vgl. für eine analoge Empfehlung KOMMISSION VERKEHRSINFRASTRUKTURFINANZIERUNG (2000, S. 45 f.) sowie für ausführlichere Analysen BWV (2004) und BECKERS/KLATT/HIRSCHHAUSEN (2004, S. 32 ff.).

bereich von öffentlichen Gesellschaften übergehen, die bundesländerübergreifend für größere Netzabschnitte zuständig sind. Österreich bietet – trotz Unterschieden im Hinblick auf die rechtliche Ausgestaltung der föderalen Beziehungen – ein Beispiel dafür, wie der Übergang von einer dezentralen zu einer stärker zentralisierten Organisationsform des Betriebsdienstes im Rahmen des traditionellen Produktionsansatzes erfolgen kann. Dort wurde in den 1990er Jahren der Betriebsdienst von den Bundesländern ausgeführt. Diese Aufgabe wurde dann formal von der öffentlichen Hand an die staatliche Gesellschaft ASFiNAG übertragen, die die Bundesländer zunächst über anreizorientierte Verträge wieder einbezog.

4.2 Anwendung des PPP-Ansatzes für Neubau, Ausbau und Erneuerung von Strecken (Strecken-PPP)

Es stellt sich die Frage, ob mit Strecken-PPP, bei denen annahmegemäß zu Beginn der Vertragslaufzeit vom Betreiber auf dem überwiegenden Streckenanteil eine Neubau-, Ausbau- oder Erneuerungsmaßnahme durchzuführen ist, im Vergleich zum traditionellen Produktionsansatz Kostenreduktionen erzielt werden können. Dabei soll sich die nachfolgende Analyse ausschließlich auf Strecken-PPP konzentrieren, bei denen der PPP-Ansatz nicht mit der Erhebung von Nutzergebühren verknüpft wird, so dass der Betreiber seine Vergütung nicht direkt von Nutzern erhält und keine Konzession vorliegt. Diese Eingrenzung ist auch vor dem Hintergrund sinnvoll, als dass sich Strecken-Konzessionen ohnehin lediglich in Ausnahmefällen eignen, wenn die Verkehrsverdrängung bei einer isolierten Mauterhebung vergleichsweise gering ist, was zumeist nur bei Punktinfrastrukturen (Tunnel, Brücken, Pässe) ohne geeignete Substitutivstrecken der Fall ist.¹⁶

In Bezug auf die Kalkulierbarkeit der zu erbringenden Arbeiten übernimmt der Betreiber bei Strecken-PPP nur auf einem geringen Streckenanteil bestehende Fahrbahnen und Ingenieurbauwerke, bei denen ein Risiko über deren Zustand und den Umfang der zukünftig notwendigen Erhaltungsmaßnahmen vorliegt. Bei einer sorgfältigen Projektauswahl dürfte auch die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen des vereinbarten Leistungsumfangs während der Laufzeit des PPP-Projektes vergleichsweise begrenzt sein. Insofern ist gemäß den Erkenntnissen der Vertragstheorie die Übertragung von Kostenrisiko auf den Betreiber und somit tendenziell eine Vergütung nach dem Festpreisprinzip vorteilhaft, deren Höhe im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens ermittelt werden sollte.¹⁷

Eine eindeutige Beurteilung der Kostenentwicklung durch die Anwendung des PPP-Ansatzes im Vergleich zum traditionellen Produktionsansatz auf Grundlage ökonomischer Theorie und empirischer Evidenz ist nicht möglich. Weder vertragstheoretische Modelle wie z. B. von HART (2003) noch internationale Erfahrungen mit der Anwendung des PPP-Ansatzes erlauben eine eindeutige Aussage in Bezug auf die Eignung des PPP-Ansatzes bei Straßeninfrastruktur.¹⁸ Möglichen Vorteilen wie höheren Anreize zu einer wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung oder einem effizienteren Finanzmanagement innerhalb des privaten Sektors stehen Nachteile wie eine höhere Risikoübertragung an den privaten Sektor bei einer Vergütung nach dem Festpreisprinzip, die bei Strecken-PPP zwar grundsätzlich sinnvoll ist, und infolgedessen höhere Kosten der Risikoübernahme gegenüber. Außerdem können auch bei einer sorgfältigen Projektauswahl aufgrund von Veränderungen der Umweltbedingungen bzw. des vereinbarten Leistungsumfangs während der Vertragslaufzeit Nachverhandlungen erforderlich werden, die zu Transaktionskosten und Anreizdefiziten führen, da bei der Vergütungsfestsetzung im Rahmen von Nachverhandlungen häufig auf Elemente zurückgegriffen werden muss, die sich am Kostenzuschlagsprinzip orientieren.

Bei geeigneten Neu- und Ausbau- sowie Erneuerungsprojekten werden unter der Voraussetzung einer zweckdienlichen Ausgestaltung jedoch Kostenvorteile des PPP-Ansatzes gegenüber dem traditionellen Produktionsansatz als plausibel eingestuft und im Vergleich zu einer separaten Ausschreibung des Baus und der Erhaltungsarbeiten als möglich angesehen. Theoretische Überlegungen und Hinweise aus der Praxis zeigen, dass für das

¹⁶ Vgl. BECKERS (2005, S. 134 ff).

¹⁷ Vgl. CRAMPES/ESTACHE (1998), KLEIN (1998) und BAJARI/MCMILLAN/TADELIS (2003).

¹⁸ Vgl. zu einem vertragstheoretischen Modell HART (2003) und zu den internationalen Erfahrungen beispielsweise BECKERS (2005, S. 119 ff) sowie EIB (2005).

Erreichen des Ziels der Kosteneffizienz bei Strecken-PPP insbesondere folgende Voraussetzungen von hoher Bedeutung sind:¹⁹

- **Vorteilhafte Risikoallokation:** Eine adäquate Allokation der Risiken unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Prinzipal-Agent-Theorie ist essenziell für Kosteneinsparungen beim PPP-Ansatz.²⁰ Kostenrisiken in Bezug auf den Bau, die Erhaltung und den Betrieb sollten grundsätzlich vom Betreiber getragen werden, wobei durch Indexierungsregeln einzelne Kostenbestandteile wie eine Steigerung des allgemeinen Preisniveaus oder des allgemeinen Zinsniveaus auf den Staat und/oder die Gruppe der Nutzer übertragen werden sollten. Dadurch können die Kosten der Risikoübernahme gesenkt werden, ohne dass dies mit Anreizverlusten beim Betreiber einhergeht. Das Verkehrsmengenrisiko sollte grundsätzlich nicht vom Betreiber getragen werden. Lediglich zur Absicherung des Betreibers gegen zusätzliche Erhaltungsausgaben kann die Festlegung einer gewissen Korrelation zwischen der Verkehrsmenge und der Vergütungshöhe geeignet sein. Gegen projektbezogene politische Risiken sollte der Betreiber abgesichert werden. Bei nicht-projektbezogenen politischen Risiken und Force-Majeure-Risiken sind allgemeingültige Aussagen zur Risikoverteilung nicht ohne weiteres zu treffen.
- **Adäquat ausgearbeitete Vertragsunterlagen:** Die Verträge zwischen der öffentlichen Hand und dem Betreiber eines Strecken-PPP sollten die wesentlichen vorhersehbaren Ereignisse erfassen und Regelungen für deren Handhabung treffen sowie einen Rahmen für die Zusammenarbeit in der langfristigen (Vertrags-) Beziehung schaffen. Daher sollten die Verträge auch Regelungen für die effiziente Durchführung von Nachverhandlungen enthalten.²¹
- **Kompetente und „standhafte“ Institutionen zur Vorbereitung, Vergabe und Projektbegleitung:** Die Anforderungen an das Know-how der öffentlichen Hand sind beim PPP-Ansatz wesentlich höher als beim traditionellen Produktionsansatz. Kosteneinsparungen durch den PPP-Ansatz hängen entscheidend davon ab, ob die zuständigen öffentlichen Institutionen in etwaigen Nachverhandlungen kompetent, fair und vor allem „standhaft“ auftreten.²²
- **Wettbewerbliche Vergabe:** Wettbewerb in der Vergabephase ist essenziell, um das effizienteste Unternehmen identifizieren zu können und eine Vergütung zu vereinbaren, welche bei einer langfristigen Betrachtung aus Sicht des Staates und/oder der Nutzer so gering wie möglich ist.²³ Da im Straßenbau im Allgemeinen und bei PPP-Projekten im Fernstraßensektor im Besonderen verschiedene Charakteristika vorliegen, welche das Auftreten von kollusivem Verhalten erleichtern, sollte die Herausforderung, eine hohe Wettbewerbsintensität in den Vergabeverfahren zu gewährleisten, nicht unterschätzt werden.²⁴

Darüber hinaus sollten bei der Realisierung einzelner PPP-Projekte deren jeweilige Besonderheiten berücksichtigt werden. Für die Ausgestaltung zentraler Aspekte – wie der Losgröße (Streckenlänge), der möglichen Einbeziehung weiterer Aufgaben (insbesondere Planungsaufgaben, Betriebsdienst) sowie der zeitlichen Vergütungsstruktur und damit des Umfangs der Einbeziehung privaten Kapitals – sollten daher projektspezifische Lösungen gesucht werden.²⁵

In jedem Fall kann ein Vorteil von Strecken-PPP die Erzeugung positiver externer Effekte sein, die zu Kostenreduktionen bei den Vorhaben führen, welche weiterhin nach dem traditionellen Produktionsansatz realisiert werden, indem die Durchführung einen indirekten Wettbewerbsdruck auf den traditionellen Produktionsansatz erzeugt. Des Weiteren kann die Realisierung von Strecken-PPP zu einer Erhöhung der Transparenz beitragen, indem in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Kosten alternativer Produktionsansätze verglichen werden, wengleich aufgrund methodischer Probleme und Anreizverzerrungen beteiligter Akteure die Aussagekraft von Kostenvergleichsrechnungen nicht überschätzt werden sollte.

¹⁹ Vgl. HIRSCHHAUSEN/BECKERS/KLATT (2005) sowie ähnlich GUASCH (2004, S. vii).

²⁰ Vgl. z. B. DEWATRIPONT/LEGROS (2005, S. 16 ff).

²¹ Vgl. hierzu die Überlegungen von WILLIAMSON (1990, S. 84 f.) zur Ausgestaltung langfristiger Vertragsverhältnisse.

²² Vgl. z. B. ENGEL/FISCHER/GALETOVIC (2000), ENGEL/FISCHER/GALETOVIC (2003) und BRENNCK ET AL. (2005).

²³ Vgl. z. B. KLEIN (1998).

²⁴ Vgl. zu Märkten mit einer hohen Kollusionsgefahr z. B. PORTER/ZONA (1993, S. 524) und GUPTA (2001, S. 453).

²⁵ Vgl. BECKERS (2005, S. 102 ff).

4.3 Anwendung des PPP-Ansatzes auf bestehenden (Teil-)Netzen

Aussagekräftige, vergleichende theoretische Analysen oder empirische Auswertungen über die Kosteneffizienz von Teilnetz-PPP, die eine Ausdehnung von mehreren hundert oder tausend Kilometern aufweisen, im Vergleich zum traditionellen Produktionsansatz und zu Strecken-PPP, liegen – nach dem Kenntnisstand der Verfasser – in der Literatur nicht vor. Ein direkter Vergleich zwischen der Kosteneffizienz bei Teilnetz-PPP und dem traditionellen Produktionsansatz sowie Strecken-PPP ist aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenbündelungen, Losgrößen sowie Vergütungs- und Anreizsysteme schwierig durchzuführen, so dass die folgenden Kostenvergleiche in erster Linie auf Plausibilitätsüberlegungen beruhen.

Bei einem idealtypischen Teilnetz-PPP werden überwiegend bestehende Straßenabschnitte an den Betreiber übertragen, weshalb ein vergleichsweise hohes Risiko über deren Zustand zu Beginn der Vertragslaufzeit vorliegt.²⁶ Insofern sollte bei Teilnetz-PPP Kostenrisiko verstärkt von der öffentlichen Hand bzw. den Nutzern übernommen werden. Bei der Vergabe von Teilnetzen wird es des Weiteren kaum möglich sein, lediglich Abschnitte einzubeziehen, bei denen während der Vertragslaufzeit keine Änderungen des Leistungsumfangs zu erwarten sind. Bei Leistungsanpassungen wird die Vergütung unter Berücksichtigung von Kostenschätzungen oder angefallenen Kosten festgelegt werden. Damit wird für die Vergütungsfestsetzung sowohl in Bezug auf den geplanten Leistungsumfang, dessen Erbringung mit einem hohen Kostenrisiko einhergeht, als auch in Bezug auf Leistungsänderungen eine Berücksichtigung geplanter oder angefallener Kosten erfolgen. Somit könnte dem Modell der Vergütungsfestsetzung bei der Price-Cap-Regulierung von Netzinfrastrukturen (z. B. Wasser, Elektrizität, Flughäfen, Flugsicherung) in Großbritannien gefolgt werden.²⁷ Damit geht grundsätzlich einher, dass bei der Vergütungsfestsetzung zunächst kein bzw. nur ein sehr begrenzter indirekter Wettbewerbsdruck vorliegt, da geplante oder getätigte Ausgaben bei der Vergütungsfestsetzung berücksichtigt werden. Des Weiteren wird es problematisch sein, bei einer kostenorientierten Vergütung Anreize für den Betreiber zu implementieren, eine langfristig effiziente Bau- und Erhaltungsstrategie anzuwenden. Es könnten – insbesondere bei einer Beteiligung von Bauunternehmen an dem Betreiber – Anreize für „Gold Plating“ und eine zu kapitalintensive Erhaltungsstrategie vorliegen. Es erscheint fraglich, ob ein derartiges Vergütungs- und Anreizsystem zu Kosteneinsparungen gegenüber dem traditionellen Produktionsansatz führen kann.

Insofern müssen Vorteile von Teilnetz-PPP wie eine kostengünstigere Durchführung des Betriebsdienstes aufgrund der Nutzung von Synergieeffekten und einer effizienteren Personalpolitik im privaten Bereich relativierend eingeordnet werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, als dass der Betriebsdienst lediglich einen Anteil an den Gesamtlebenszykluskosten in Höhe von ca. 20–25 % besitzt. Zudem ist eine Übergabe des Betriebsdienstes an private Unternehmen mit Hilfe von Ausschreibungen auch als eine Variante eines verbesserten traditionellen Produktionsansatzes umsetzbar. Bei einer Gesamtbetrachtung erscheint zweifelhaft, ob mit Hilfe von Teilnetz-PPP Kosteneinsparungen im Vergleich zu einem verbesserten traditionellen Produktionsansatz, der bei einzelnen Neubau-, Ausbau- oder Erneuerungsmaßnahmen um effizient ausgestaltete Strecken-PPP ergänzt wird, erzielt werden können. Allerdings sollten weitere Erkenntnisse über den Kostenvergleich der unterschiedlichen Produktionsstrategien gesammelt werden.

²⁶ Vgl. BECKERS/HIRSCHHAUSEN/KLATT (2006).

²⁷ Bei der Price-Cap-Regulierung von Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft und in der Gaswirtschaft sowie von Flughäfen in Großbritannien wird das Risiko von Kostensteigerungen über das erwartete Kostenniveau hinaus weitgehend von den Nutzern getragen; vgl. NERA (2004, S. 9).

5. Finanzierung

Nachdem bislang der Fokus auf die Produktion der Bundesfernstraßen gerichtet worden ist, soll in diesem Abschnitt die Frage der Finanzierung näher beleuchtet werden. Dies verlangt zum einen die Festlegung auf welche Einnahmequellen zur Deckung der Ausgaben für die Fernstraßen zurückgegriffen wird, und zum anderen die Auswahl einer institutionellen Lösung, die für die Zuweisung der Einnahmen auf die Ausgaben im Bereich der Fernstraßen und damit für das „Finanzmanagement“ zuständig sein soll. Sowohl die Bestimmung der Einnahmequellen als auch die Entscheidung über die institutionelle Lösung für das Finanzmanagement kann Interdependenzen mit den Regeln zur Fällung von Investitionsentscheidungen haben, die in enger Beziehung zur Finanzierung stehen und demnach bei der Diskussion der Finanzierungslösung Eingang finden sollten. Zunächst soll jedoch im Rahmen der Ausgangslage kurz die gegenwärtige Situation in Deutschland beleuchtet werden.

5.1 Ausgangslage

In Deutschland werden seit der Einführung der LKW-Maut auf den BAB mit Beginn des Jahres 2005 Teile der Einnahmen aus der LKW-Maut zweckgebunden über die im Jahr 2003 gegründete Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) im Fernstraßensektor investiert. Dennoch werden weiterhin die jährlichen Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen letztendlich durch den Bundestag mit der Haushaltsverabschiedung festgelegt, da sich der mindestens für die Bundesfernstraßen zu verwendende Anteil an den LKW-Mauteinnahmen deutlich unterhalb der jährlichen Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen befindet und der Großteil der bereitgestellten Finanzmittel weiterhin aus allgemeinen Haushaltsmitteln stammt. Insofern befindet sich die Fernstraßenfinanzierung grundsätzlich noch im Haushaltssystem und die VIFG weist bislang noch nicht die Eigenschaften eines Fernstraßen-Fonds auf.

Die Investitionsentscheidungen bezüglich des Neu- und Ausbaus von Fernstraßen werden nach der Projektbewertung und Priorisierung unter Berücksichtigung von Länderquoten in der Bundesverkehrswegeplanung letztendlich durch den Bundestag als Haushaltsgesetzgeber verabschiedet. Die Projektbewertung im Rahmen der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP), für den eine um Elemente einer Nutzwertanalyse ergänzte Nutzen-Kosten-Analyse angewandt wird, basiert zwar auf einer in der Fachwelt grundsätzlich akzeptierten Methodik, jedoch wird zunehmend ein Weiterentwicklungsbedarf angemahnt.²⁸ Einzelne Nutzen- und Kostenkomponenten dürften systematisch über- oder unterschätzt werden, wobei an dieser Stelle keine Diskussion des Gesamteffektes erfolgen kann.²⁹ Unter Berücksichtigung polit-ökonomischer Erklärungsansätze erscheint es plausibel, dass in den Projektbewertungen für den BVWP tendenziell eine Überschätzung der Rentabilität von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen erfolgt, da wesentliche Akteure, die an der Erstellung der Projektbewertungen beteiligt sind, von positiven Bewertungsergebnissen profitieren.

Die Verteilung der Finanzmittel nach einem Proporzsystem auf die Bundesländer verhindert zudem eine gezielte Beseitigung von Kapazitätsengpässen und ermöglicht häufig lediglich eine abschnittsweise Realisierung von Kapazitätserweiterungsprojekten. Demzufolge stehen insgesamt zu wenig Finanzmittel zur Verfügung, um neben distributiv motivierten Projekten infolge einer Mittelverteilung nach Länderquoten auch sämtliche Projekte zu realisieren, die zur Reduktion von Kapazitätsengpässen dringend notwendig wären.

²⁸ Vgl. z. B. ABERLE (2003, S. 491 ff), BAUM (2003) und ROTHENGATTER (2000, S. 23).

²⁹ Vgl. SRU (2005, S. 207 ff) und WILLEKE (2003).

5.2 Einnahmequellen

Bei der Diskussion alternativer institutioneller Lösungen für das Finanzmanagement, die unter Umständen die aufgezeigten Defizite mindern könnten, ist zu beachten, dass Interdependenzen zwischen der institutionellen Lösung für das Finanzmanagement und den möglichen Einnahmequellen bestehen. Wie Abbildung 2 offenbart, ist nicht jede institutionelle Lösung für das Finanzmanagement mit jeder Einnahmequelle kompatibel. Während bei einer Fernstraßenfinanzierung über das Haushaltssystem grundsätzlich auf sämtliche öffentlichen Einnahmequellen zurückgegriffen werden kann, verlangt die Etablierung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds oder die Vergabe von privaten Teilnetz-Konzessionen u. a. aus rechtlichen Gründen zwangsläufig die Erhebung von Nutzergebühren.

Einnahmequelle	Nutzergebühren Streckenbezogene Maut	Nutzergebühren Zeitbezogene Vignette	Steuerzahlungen von den Nutzern (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer)	Allgemeine Steuern
Institutionelle Lösung für das Finanzmanagement				
Haushalt (ggf. auch mit partiellen Zweckbindungen)	X	X	X	X
Haushaltsnaher Fernstraßen-Fonds	X	X	X	
Eigenständiger Fernstraßen-Fonds	X	X		
Privates Unternehmen/privater Konzessionär (begrenzte Dauer, für Teilnetze)	X	(X)		
Privates Unternehmen (unbegrenzte Dauer, für Teilnetze)	X	(X)		

Abb. 2: Beziehung zwischen Einnahmequellen und institutionellen Lösungen für das Finanzmanagement

Allerdings würde die Erhebung einer entfernungsbezogenen PKW-Maut auf den BAB derzeit zur Verwendung eines unverhältnismäßig hohen Einnahmeanteils zur Deckung der Kosten für die Mauterhebung führen bzw. dürfte – u. a. aufgrund der Struktur des deutschen Straßennetzes – mit einer inakzeptablen Verkehrsverdrängung auf das untergeordnete Netz einhergehen.³⁰ Daher könnte die Einführung einer entfernungsbezogenen PKW-Maut erst dann sinnvoll sein, wenn eine Bemautung des gesamten Straßennetzes zu akzeptablen Mauterhebungskosten möglich ist. Eine Studie zur Entwicklung der Mauterhebungskosten, die im Auftrag des britischen Department for Transport (DfT) erstellt wurde, prognostiziert, dass dies in Großbritannien frühestens für das Jahr 2014 zu erwarten ist.³¹ Da in Deutschland im Vergleich zu Großbritannien der Transitverkehr eine hohe Bedeutung hat, dürfte die Komplexität eines PKW-Mautsystems in Deutschland – trotz der bereits bestehenden Erfahrungen mit dem LKW-Mautsystem – sogar noch höher sein, so dass ein früherer Termin nicht realistisch erscheint.

Alternativ könnte als Übergangslösung die Einführung einer zeitbezogenen Vignette erwogen werden. Allerdings könnte die Erhebung einer Vignette durch einen privaten Konzessionär aus rechtlicher Sicht problematisch sein, so dass eine Vignettenlösung eher für einen Fernstraßen-Fonds als für eine private Teilnetz-Konzession in Frage kommen dürfte. Bei einer ausschließlichen Erhebung einer Vignette für die Nutzung der BAB wären jedoch ebenfalls im Vorfeld einer etwaigen Einführung das Ausmaß der ineffizienten Verkehrsverdrängung auf das untergeordnete Netz sowie der Anteil der Erhebungskosten bei verschiedenen Vignettenpreisen zu ermitteln. Um derartigen Nachteilen einer Vignette zu begegnen, könnte als Vorstufe einer entfernungsbezogenen Maut für das gesamte Straßennetz mittels eines Vignettensystems eine zeitbezogene, sich auf das gesamte Straßennetz beziehende Gebühr für PKW eingeführt werden. Dabei müsste einem eigenständigen Fernstraßen-Fonds das Recht zugestanden werden, einen Bestandteil des Vignettenpreises selbstständig variieren zu können. In diesem Fall bestünde auch bei höheren Vignettenpreisen und entsprechend höheren Zuflüssen an den Fernstraßen-Fonds kein Problem hinsichtlich der Verkehrsverdrängung auf das untergeordnete Straßennetz. Allerdings dürften die politischen Transaktionskosten einer Einigung der beteiligten staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) zur Einführung einer derartigen Lösung sehr hoch sein.

5.3 Institutionelle Lösungen für das Finanzmanagement

Bei der Diskussion der verschiedenen institutionellen Lösungen für das Finanzmanagement gilt es, diejenigen Lösungen zu identifizieren, die eine Behebung oder zumindest Minderung der konstatierten Defizite (Verbesserung der Projektbewertungen, Ermöglichung dringend benötigter Projekte zur Behebung von Kapazitätsengpässen) bewirken können, ohne dass dafür anderweitige Probleme an entscheidender Bedeutung gewinnen.

5.3.1 Modifikationen im Rahmen des Haushaltssystems und etwaige Gründung eines haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds

Eine Möglichkeit zur Beseitigung der genannten Defizite könnten Modifikationen innerhalb des Haushaltssystems sein, die eine prioritäre und zügige Umsetzung dringend benötigter Projekte erlauben. Hierfür könnte beispielsweise ein zweistufiges Verfahren etabliert werden, das in einem ersten Schritt die Realisierung der dringend benötigten Projekte vorsieht und erst auf der zweiten Stufe die Umsetzung distributiv motivierter Projekte zum Gegenstand hat. Institutionell könnte ein derartiges Verfahren mit Hilfe eines haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds abgebildet werden, dem neben den Mauteinnahmen (LKW-Maut sowie eine etwaige PKW-Vignette) von den Straßennutzern gezahlte Steuern, also z. B. Teile der Mineralölsteuereinnahmen, gesetzlich zugewiesen werden, um für eine bestimmte Zeit eine Synchronisation von Mittelbedarf und bereitgestellten Mitteln zu erreichen.

³⁰ Vgl. zur Verkehrsverdrängung bei einer Mauterhebung ROLAND BERGER & PARTNER (1995, S. 27 ff) und HÖLSKEN (1996) sowie für eine Bewertung dieser Ergebnisse BECKERS (2005, S. 31 f).

³¹ Vgl. DfT (2004, S. 43 ff), Vgl. zu den Kosten und Zeithorizonten für die Einführung eines Mauterhebungssystems für Pkw auch BAUM/GEISLER/SCHNEIDER (2005, S. 107 ff).

Bei diesem Modell würde das Parlament nicht im Rahmen der jährlichen Haushaltsverabschiedung neu über die Höhe des Fernstraßenhaushaltes entscheiden. Grundsätzlich wäre bei einer derartigen Selbstbindung bzw. Selbstbeschränkung des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber eine Reduktion polit-ökonomisch erklärbarer Fehlentwicklungen bei der Festlegung der für die Fernstraßen zur Verfügung stehenden Mittel denkbar. Ferner könnte durch eine mehrjährige Mittelzuweisung im Rahmen eines haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds das Problem der oftmals nur abschnittswisen Realisierung von Kapazitätserweiterungsprojekten beseitigt werden.

5.3.2 Gründung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds

Die Einrichtung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds, für den sich eine privatrechtliche Gesellschaftsform (GmbH oder AG) anbieten würde, führte zu weitergehenden und anders gelagerten Effekten. Es wäre nicht nur eine mehrjährige Einnahmeweckbindung und Finanzplanung möglich, sondern es würde dauerhaft eine vom Haushaltssystem getrennte institutionelle Lösung für die Fernstraßenfinanzierung geschaffen werden. Damit könnte separat und unter Berücksichtigung des jeweiligen Finanzmittelbedarfs entschieden werden, welche Höhe die von den Fernstraßennutzern zu leistenden Steuern in Form von Kfz- und Mineralölsteuer, die an den Haushalt fließen, sowie die von den Fernstraßennutzern zu leistenden Zahlungen für die Infrastrukturfinanzierung, die an den Fernstraßen-Fonds fließen, aufweisen sollen. Durch die Einrichtung einer getrennten institutionellen Lösung für die Fernstraßenfinanzierung können im Vergleich zum Haushaltssystem bessere Investitionsentscheidungen erwartet werden.³² Da ein eigenständiger Fernstraßen-Fonds Kapitalaufnahmen zur Investitionsfinanzierung nur aus den zukünftigen Einnahmen zurückzahlen könnte, wären Entscheidungen zum Kapazitätsausbau auch unter Berücksichtigung der jeweils (im gesamten Netz) entstehenden zusätzlichen und abschöpfbaren Zahlungsbereitschaften zu bewerten. Damit wäre alternativ oder zusätzlich zu den – aufgrund der dargestellten polit-ökonomisch erklärbaren Einflüsse tendenziell zu positiven – Projektbewertungen für den BVWP ein weiteres Kriterium bei der Fällung von Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen. Aufgrund dieses Kriteriums dürften manche Vorhaben, die in dem BVWP positiv bewertet wurden, von einem eigenständigen Fernstraßen-Fonds nicht finanziert werden. Dies könnte dann jedoch in einem unabhängigen Verfahren durch den Haushalt erfolgen, was zu einer transparenten Trennung der Entscheidungsprozesse über die Realisierung der bei Berücksichtigung von erzielbaren Einnahmen und Kosten vorteilhaften sowie der aus distributiven oder sonstigen Gründen politisch gewünschten Vorhaben führt.

Etwaige Kreditaufnahmen und Schulden eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds wären – wie das Beispiel der österreichischen ASFINAG zeigt – bei entsprechender Ausgestaltung bei der Ermittlung der Erfüllung der Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, wonach die Nettokreditaufnahme nicht 3 % des BIP und der Gesamtschuldenstand nicht 60 % des BIP überschreiten darf, nicht dem öffentlichen Sektor zuzurechnen. Dies dürfte zunächst dazu führen, dass aus polit-ökonomischen Gründen bei entsprechender Ausgestaltung eine bessere politische Durchsetzbarkeit der Gründung eines Fernstraßen-Fonds vorliegt.³³ Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann eine Kreditaufnahme in der Phase des Netzaufbaus auch effizient sein. Im Übrigen würde das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) als europäische Institution, die die Einhaltung der Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes überwacht, regelmäßig die Aufrechterhaltung der Abtrennung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds vom Haushaltssystem und die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts überprüfen.³⁴

Allerdings können mit der Etablierung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds auch negative Effekte einhergehen. Ein eigenständiger Fernstraßen-Fonds kann die Einführung von Nutzergebühren für PKW erfordern, bevor dies aus wohlfahrtsökonomischer Sicht anzustreben wäre. Wie bereits bei der Diskussion der Einnahmequellen dargestellt, sollten jedoch ineffiziente Verkehrsverdrängungswirkungen und die Kosten für die Installation und den Betrieb eines Mauterhebungs- bzw. Vignettensystems berücksichtigt werden. Insofern sollte die Etablierung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds erst erfolgen, wenn eine akzeptable Lösung im Hinblick

³² Vgl. zur Vorteilhaftigkeit separater Ziel-Mittel-Träger-Zuordnungen auch GROSSEKETTLER (1991).

³³ Allerdings dürfte durch eine Ausgliederung von Ausgaben für die Bundesfernstraßen in einen eigenständigen Fernstraßen-Fonds die Einhaltung der Vorgaben des Artikels 115 GG schwieriger werden, wonach die Nettokreditaufnahme des Bundes die Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten darf.

³⁴ Vgl. zu Erfahrungen bei der ASFINAG BECKERS ET AL. (2006, S. 14).

auf die von den PKW-Nutzern an den Fonds zu leistenden Zahlungen gefunden worden ist. Ferner droht bei einer übereilten Gründung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds eine dauerhafte Ansiedlung der Baulast für alle Bundesstraßen auf Bundesebene, da eine Herauslösung der Bundesstraßen ohne überregionale Bedeutung und eine Übertragung der Baulast auf die Länder durch eine Überführung der Fernstraßenfinanzierung in einen eigenständigen Fernstraßen-Fonds entscheidend erschwert werden könnte.

Zudem kann bei einem eigenständigen Fernstraßen-Fonds die Gefahr bestehen, dass dieser aus polit-ökonomisch erklärbaren Gründen zu viele Maßnahmen durchführt, die aus volkswirtschaftlicher Sicht unrentabel sind. Insofern sollten politische Transaktionskosten in Kauf genommen werden, die für das gesetzliche Festschreiben von Regeln im Rahmen der Gründung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds anfallen. Dem Fernstraßen-Fonds sollten weiterhin umfangreiche Vorgaben zur transparenten Darstellung seiner Aktivitäten gemacht werden.³⁵ Durch derartige Maßnahmen wie der Veröffentlichung von Projektbewertungen sowie Finanzierungsplanungen wird die Gefahr polit-ökonomisch erklärbarer Fehlentwicklungen reduziert. Durch die Einbeziehung eines Nutzerbeirates bei der Fällung von Kapazitätserweiterungsentscheidungen könnte ein Element des Nutzerclubs aufgenommen werden.³⁶

Bei einer Gesamtbewertung der Vor- und Nachteile eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds wird deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung von Details des Fernstraßen-Fonds eine hohe Bedeutung für seine letztendliche Wirkungsweise besitzen kann. Sofern entsprechende Maßnahmen zur adäquaten Ausgestaltung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds, die zu einer hinreichenden Transparenz führen, im politischen Prozess nicht umsetzbar sein sollten, kann es unter Umständen im Endeffekt sogar sinnvoller sein, von der Gründung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds Abstand zu nehmen und Reformen innerhalb des Haushaltssystems anzustreben, die beispielsweise in einem haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds münden und ebenfalls eine Minderung der gegenwärtigen Defizite erlauben.

5.3.3 Teilnetz-Konzessionen

Alternativ zu einer Fernstraßenfinanzierung innerhalb des Haushaltssystems oder öffentlichen Fonds können Aufgaben des Finanzmanagements im Rahmen von Teilnetz-Konzessionen auch auf den privaten Sektor übertragen werden, bei denen definitionsgemäß der Betreiber eines Teilnetz-PPP seine Vergütung direkt von den Nutzern des Teilnetzes in Form Mautgebühren erhält. Im Hinblick auf die Produktion ergeben sich durch die Vergabe von Teilnetz-Konzessionen im Vergleich zu Teilnetz-PPP keine Vorteile. Allerdings bleibt zu prüfen, ob Teilnetz-Konzessionen unter Umständen ein Instrument zur Verbesserung von Investitionsentscheidungen sein können.

Grundsätzlich wird ein privater Konzessionär der Durchführung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen zustimmen, sofern er die zusätzlichen Kosten für den Neu- oder Ausbau der Strecke durch zusätzliche, auf seinem Teilnetz erzielbare Mauteinnahmen decken kann. Insofern ist die Erlaubnis zu einer Erhöhung der Mauttarife bzw. die Möglichkeit der Abschöpfung von Zahlungsbereitschaft der Nutzer in dem entsprechenden Maße Voraussetzung für die Zustimmung des Konzessionärs zu der Investition. Hieraus folgt jedoch auch, dass der Konzessionär grundsätzlich jeder Investition – also auch aus volkswirtschaftlicher Sicht und/oder unter Berücksichtigung der zusätzlich generierten Zahlungsbereitschaft der Nutzer nicht vorteilhaften Investitionen – zustimmen wird, solange nur insgesamt auf dem Netz noch weitere Zahlungsbereitschaft der Nutzer abschöpfbar ist. Im Übrigen dürften bei der Aufteilung eines Fernstraßennetzes in Teilnetze und bei der Vergabe von Konzessionen zunächst unterschiedliche Tariffhöhen vorliegen, die sich aus den abweichenden Ausgaben und Nachfragemengen ergeben. Sofern aus politischen Gründen ein einheitliches Tarifniveau im gesamten Fernstraßennetz angestrebt wird, könnten über eine übergeordnete Institution Teile der Einnahmen aus besonders lukrativen Teilnetzen an die Konzessionäre in weniger lukrativen Teilnetzen weitergereicht werden. Diese Mittelflüsse wären bei der Beurteilung der Zustimmung zu Kapazitätserweiterungsinvestitionen durch die Konzessionäre zu berücksichtigen. Demzufolge wären die Einschätzungen der

³⁵ Zur Bedeutung einer gesetzlichen Verankerung regelgebundenen Verhaltens für öffentliche Institutionen, die das Ziel der Wohlfahrtssteigerung fördern und eigennutzerorientiertes Verhalten der beteiligten Akteure erschweren soll, vgl. z. B. FRITSCH/WEIN/EWERS (2005, S. 423 f.). Zur Bedeutung der gesetzlichen Verankerung des Aufgabenbereichs und der Entscheidungsregeln für einen Fonds zur Fernstraßenfinanzierung vgl. HEGGIE (1999, S. 96 ff.).

³⁶ Eine Übertragung weitergehender Kompetenzen an Vertreter der Nutzer dürfte aufgrund der hohen Nutzeranzahl bei Fernstraßen zu erheblichen Problemen führen, da die Kontrolle der für die Aufsicht über den Club zuständigen Nutzervertretern durch die Nutzer nur in einem sehr begrenzten Umfang möglich sein wird.

übergeordneten Institution, die vom öffentlichen Sektor kontrolliert werden sollte, über Ausgaben bei der Durchführung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen und die hierdurch generierte Nachfrage unter Umständen sogar entscheidend für die Zustimmung der Konzessionäre zu Investitionsentscheidungen.

Damit dürften Teilnetz-Konzessionen als institutionelle Lösung für das Finanzmanagement grundsätzlich zu keinen besseren Investitionsentscheidungen bei Kapazitätserweiterungsprojekten führen als z. B. eigenständige Fernstraßen-Fonds. Wenn Konzessionäre ein Interesse an der Erhöhung ihrer Kapitalbasis haben, würden sie unter Umständen versuchen, verstärkt auf den politischen Apparat einzuwirken, Kapazitätserweiterungsprojekte anzustoßen, auch wenn diese aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht vorteilhaft sind. Insofern erscheint es im Endeffekt unwahrscheinlich, dass die Vergabe von Konzessionen für Teilnetze an private Betreiber zu effizienteren Entscheidungen über Kapazitätserweiterungsinvestitionen führt.

6. Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass im Bereich der Bundesfernstraßen sowohl bei der Produktion als auch bei der Finanzierung grundsätzlicher Reformbedarf besteht. In Bezug auf die Produktion deutet die Analyse von Teilnetz-PPP darauf hin, dass die Vergabe ganzer (Teil-)Netze keine Kosteneinsparungen im Vergleich zu einer optimierten traditionellen Produktion bewirken kann und tendenziell sogar Kostensteigerungen zur Folge haben dürfte. Dahingegen erscheint es realistisch, dass durch die Realisierung von Strecken-PPP bei einem hohen Neubau-, Ausbau- oder Erneuerungsanteil eine Steigerung der Kosteneffizienz erreicht werden kann. Hierfür sind neben einer geeigneten Projektauswahl verschiedene weitere Erfolgsfaktoren zu erfüllen wie eine vorteilhafte Risikoallokation, ein wettbewerbliches Vergabeverfahren, adäquat ausgestaltete Vertragsunterlagen sowie kompetente und standhafte Institutionen zur Projektvorbereitung und -begleitung. Unabhängig davon besteht Weiterentwicklungsbedarf beim traditionellen Produktionsansatz auf den Bundesfernstraßen. Für das Management der Fernstraßen sollte die Bundesauftragsverwaltung abgeschafft werden und es sollten öffentliche Gesellschaften gegründet werden, die bundesländerübergreifend tätig sind.

Im Hinblick auf die Finanzierung konnte Verbesserungspotenzial bei der Projektbewertung sowie als ein zentrales Defizit die fehlende Möglichkeit zur Realisierung dringend benötigter Projekte identifiziert werden, die für eine Beseitigung von Kapazitätsengpässen vonnöten wären. Diese Probleme könnten durch die Einrichtung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds, dem zweckgebundene Zahlungsbeiträge der Nutzer zufließen, beseitigt werden. Bei der Festlegung des Zeitpunktes der Einführung einer PKW-Maut sollten jedoch mögliche Verkehrsverdrängungswirkungen sowie die Kosten der Mauterhebung berücksichtigt werden. Ein eigenständiger Fernstraßen-Fonds bietet Vorteile, da neben einer zügigen Realisierung dringend benötigter Projekte – bei geeigneter Ausgestaltung des Fonds – bessere Investitionsentscheidungen zu erwarten wären. Bei der Gründung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds, der aus der bestehenden VIFG weiterentwickelt werden könnte, sollten diesem gesetzlich Verhaltensregeln und Transparenzvorschriften vorgegeben werden. Sofern jedoch eine adäquate Ausgestaltung eines eigenständigen Fernstraßen-Fonds, die mögliche polit-ökonomisch erklärbare Fehlentwicklungen zu verhindern hilft, im politischen Prozess nicht umsetzbar sein sollte, wären unter Umständen Modifikationen innerhalb des Haushaltssystems vorzuziehen. Denn auch die Etablierung eines haushaltsnahen Fernstraßen-Fonds könnte entscheidende Beiträge zur Minderung der bestehenden Defizite leisten und die prioritäre Realisierung dringend benötigter Projekte erlauben. Dahingegen stellt die Vergabe von Teilnetz-Konzessionen an private Unternehmen grundsätzlich kein geeignetes Instrument zur Fernstraßenfinanzierung dar.

Literatur

- Aberle, G. (2003): *Transportwirtschaft – Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen*; 4. Auflage, München und Wien: Vahlen.
- Arrow, K. J. (1969): *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation*; in: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System*, Joint Committee, 91st Congress, 1st Session, Bd. 1, Washington, DC.
- Bajari, P./McMillan, R./Tadelis, S. (2003): *Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis*; NBER Working Paper, No. W9757.
- Baum, H. (2003): *Kernthesen zur Bundesverkehrswegeplanung 2003 – Planungsmethoden und Ergebnisse*; Stellungnahme für den Verband der Automobilindustrie (VDA) e.V.
- Baum, H./Geißler, T./Schneider, J. (2005): *PKW-Maut für Deutschland? – Eine kritische Analyse*; in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 76. Jg. (2005), Heft 2, S. 91 – 133.
- Beckers, T. (2005): *Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen – Ökonomische Grundlagen und eine Analyse des F-Modells, des A-Modells sowie des Funktionsbauvertrages*; Dissertationsschrift, Online-Publikation der Universitätsbibliothek der TU Berlin; abrufbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:83-opus-11709> oder http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2005/1170/pdf/beckers_thorsten.pdf.
- Beckers, T./Brenck, A./Hirschhausen, C. von/Klatt, J. P. (2006): *Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung*; in: *Internationales Verkehrswesen*, 58. Jg., Nr. 1+2, S. 12 – 16.
- Beckers, T./Hirschhausen, C. von/Klatt, J. P. (2006): *Reformbedarf bei den Bundesfernstraßen und das Potential des PPP-Ansatzes*; in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, im Erscheinen.
- Beckers, T./Klatt, J. P./Hirschhausen, C. von (2004): *Der Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen: Reformoptionen, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen*; erweiterte deutsche Fassung zu der Studie „(De-)Centralisation of the Operation and Routine Maintenance of Federal Trunk Roads“ im Rahmen des von der Europäischen Kommission finanzierten Projektes „Transport Institutions in the Policy Process“ (TIPP), Workpackage 5.6., abrufbar von der Homepage <http://wip.tu-berlin.de>.
- Bentz, A./Grout, P. A./Halonen, M. (2004): *What Should the State Buy?*; CMPO Working Paper Series No. 01/40, CMPO, University of Bristol.
- Brenck, A./Hirschhausen, C. von/Beckers, T./Heinrich, M. (2005): *Public-Private-Partnerships (PPPs) in East European New EU-Member Countries – An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector*; Working Paper (März 2005), erstellt im Auftrag der European Investment Bank (EIB).
- BWV – Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004): *Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau*; Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, abgerufen im Internet am 01.02.2005 unter <http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichung/1024.html>
- Crampes, C./Estache, A. (1998): *Regulatory Trade-Offs in the Design of Concession Contracts*; in: *Utilities Policy*, No. 7, S. 1 – 13.
- De Bettignies, J.-E./Ross, W. (2004): *The Economics of Public-Private-Partnerships*; in: *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, Vol. 30, No. 2, S. 135 – 154.
- Demsetz, H. (1969): *Information and Efficiency: Another Viewpoint*; in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 12, April, S. 1 – 22.
- Dewatripont, M./Legros, P. (2005): *Public-Private-Partnerships: Contract Design and Risk Transfer*; Working Paper und Konferenzbeitrag (Konferenz „Innovative Financing of Infrastructure: The Role of Public-Private-Partnerships“, veranstaltet von der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Luxemburg am 20.01.2005), abgerufen im Internet am 23.03.2005 unter http://www.eib.org/Attachments/efs/efs2005_04_legros_dewatripont_papers.pdf.

- DfT – Department for Transport (2004): Feasibility Study of Road Pricing in the UK – Report; Studie im Auftrag des britischen Verkehrsministeriums (Department for Transport), abgerufen im Internet am 12.12.2004 unter http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_roads/documents/page/dft_roads_029788.hcsp.
- EIB – European Investment Bank (2005): Evaluation of PPP Projects Financed by EIB; abgerufen im Internet am 13.05.2005 unter http://www.bei.eu.int/Attachments/ev/ev_ppp_en.pdf.
- Engel, E./Fischer, R./Galetovic, A. (2000): The Chilean Infrastructure Concessions Program: Evaluation, Lessons and Prospects for the Future; abgerufen im Internet am 10.12.2004 unter http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/pub_060.pdf; dieser Beitrag ist in spanischer Sprache veröffentlicht in: Larraín, F./Vergara, R. (Hrsg.): La Transformación Económica de Chile, Santiago: CEP, Kapitel 6.
- Engel, E./Fischer, R./Galetovic, A. (2003): Soft Budgets and Highway Franchising; Working Paper, Version from December 2003, abgerufen im Internet am 10.10.2004 unter <http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/stanford122303ee.pdf>.
- Ewers, H.-J./Rodi, H. (1995): Privatisierung der Bundesautobahnen; Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns; 6. Auflage, München: Vahlen.
- Grosseckler, H. (1991): Zur Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in die Konzeption des ökonomischen Liberalismus; in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 10, S. 103–144.
- Guasch, J. L. (2004): Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing it Right; Washington, D.C.: The World Bank.
- Gupta, S. (2001): The Effect of Bid Rigging on Prices: A Study of the Highway Construction Industry; in: Review of Industrial Organization, S. 453–467.
- Hart, O. (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships; in: The Economic Journal, Vol. 113, March, S. C69–C76.
- Hassheider, H. (2005): Die Bereitstellung überregionaler Straßeninfrastruktur – Eine institutionenökonomische Analyse der optimalen Organisationsform und -größe, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Heggie, I. G. (1999): Commercially Managed Road Funds: Managing Roads like a Business, not like a Bureaucracy; in: Transportation, S. 87–111.
- Hirschhausen, Chr. von/Beckers, T./Klatt, J. P. (2005): Aktuelle ÖPP-Modelle für die Bundesfernstraßen – Eine ökonomische Analyse, Studie im Auftrag des ADAC e.V.
- Hölsken, D. (1996): Mögliche Reaktionen der Verkehrsteilnehmer bei Einführung von Autobahnbenutzungsgebühren; in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG) (Hrsg.): Privatisierung der Autobahnen, Schriftenreihe der DVWG, Band B188, Bergisch-Gladbach, S. 85–115.
- Klein, M. (1998): Bidding for Concessions; The World Bank, Policy Research Working Paper No. 1957, abgerufen im Internet am 24.02.2005 von der Homepage <http://www-wds.worldbank.org>.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000): Schlussbericht der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vom 05.09.2000; Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), abgerufen im Internet am 12.08.2005 unter http://www.bmvbw.de/Anlage/original_5991/Bericht-der-Paellmann-Kommission.pdf.
- Maerschalk, G (1999): Erhaltungsbedarf für Bundesfernstraßen, Landstraßen und Kommunalstraßen; Studie im Auftrag der Forschungsgesellschaft für Strassen- und Verkehrswesen (FGSV).
- NERA – Nera Economic Consulting (2004): Enhancement Framework in Regulated Utilities – A Report for Network Rail and ORR, abgerufen im Internet am 26.06.2006 unter http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/nera_final_report-investments.pdf.

- Porter, R./Zona, D. (1993): Detecting of Bid Rigging in Procurement Auctions; in: Journal of Political Economy, Vol. 101, S. 518–538.
- Richter, R./Furubotn, E. G. (1999): Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Roland Berger & Partner (1995): Untersuchung zur Privatisierung von Bundesautobahnen, Zusammenfassender Abschlußbericht eines Forschungsvorhabens des Bundesministeriums für Verkehr (BMV), München und Bonn.
- Rothengatter, W. (2000): Evaluation of Infrastructure Investments in Germany; in: Transport Policy, Vol. 7, S. 17–25.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2005): Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr; Sondergutachten, abgerufen im Internet am 25.08.2005 unter http://www.umweltrat.de/02gutach/download/sonderg/SG_Umwelt_und_Strassenverkehr2005_web.pdf.
- Willeke, R. (2003): Bundesverkehrswegeplanung 2003 – Eine kritische Bestandsaufnahme; in: Internationales Verkehrswesen, Heft 11, S. 525–528.
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen; Tübingen: Mohr.

Öffentliche versus private (Straßen-) Verkehrsinfrastrukturfinanzierung – Wie machen es die Anderen? von Hans Wilhelm Alfen³⁷

1. Statistische Fakten und begriffliche Grundlagen

1.1 Ein statistischer Überblick über Europa

Ein umfassender Blick auf Europa bestätigt, dass in vielen Ländern der Anteil an privat finanzierter bzw. privatwirtschaftlich gemanagter Straßenverkehrsinfrastruktur ein sehr hohes Maß erreicht hat. Dies gilt allerdings nicht für Deutschland. Vergleicht man die Länge der jeweiligen Primärnetze der Länder, stellt man fest, dass Deutschland mit rund 12.000 km zwar das umfangreichste Netz unterhält, knapp gefolgt von den Flächenstaaten Frankreich und Spanien. Im Hinblick auf Privatisierungsbemühungen in diesem Sektor steht es jedoch deutlich an letzter Stelle. In Summe sind ca. 40% der Straßennetze ausgewählter Länder Europas im Rahmen von Konzessionen vergeben. Rund die Hälfte wird von privaten die andere Hälfte von staatseigenen Konzessionären gemanagt. Die höchsten Anteile an konzessionierten Strecken im Primärnetz weisen Österreich (100%), Griechenland (100%), Norwegen (87%), Italien (82%), Portugal (78%), Frankreich (75%) und Spanien (25%) auf. Private Konzessionsgesellschaften überwiegen dabei an Anzahl, staatliche Konzessionsgesellschaften an der Länge der gemanagten Straßenkilometer. Um einen Vergleich der unterschiedlichen Vorgehensweisen zwischen den einzelnen Ländern durchzuführen, muss im ersten Schritt analysiert werden, welche Aspekte zu vergleichen sind. Daher erfolgt im Folgenden als Basis des anschließenden Vergleichs eine Erläuterung der unterschiedlichen Sphären, die die zur Anwendung kommenden Modelle charakterisieren.

1.2 Sphären der Modelldeterminierung

Sphäre	Optionen
(Re-)Finanzierungsmodelle Sektor	Haushaltsfinanzierung Nutzerfinanzierung Roadfund
Vertragsmodelle	Funktionsbauvertrag Konzessionsmodell Gesellschaftsmodell
Finanzierungsmodelle Projekt	Fortaitierung Projektfinanzierung Fondmodelle
Vergütungsmodell/(Verkehrs-)Risiken	Verfügbarkeit Schattenmautmodell BOT/F-Modell A-Modell
Privatisierungsmodell	formell funktional materiell
Anlagentyp	Einzelbauwerk Strecke Teilnetz Gesamtnetz
Baufaufgabe	Neubau Ausbau Sanierung

Tab. 1: Aufgrund der vielen Einzelaspekte der Determinierung werden diese zunächst tabellarisch zusammengefasst.

³⁷ Verfasser: Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen, Bauhaus-Universität Weimar, Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, E-Mail: wilhelm.alfen@bauing.uni-weimar.de

Häufig werden bei Verwendung von Begrifflichkeiten Bedeutungen vermischt bzw. nicht klar verwendet. Wohl am häufigsten werden Finanzierungsmodelle einerseits und Organisationsmodelle im Sinne von Privatisierungs-, Vergütungs- sowie Vertragsmodellen andererseits verwechselt bzw. in einen Topf geworfen. Dabei geht es bei Finanzierung ausschließlich um die Kapitalbeschaffung für die notwendigen Investitionen sowie um die Einnahmequellen zur Deckung des Kapitaldienstes bzw. der laufenden Betriebs- und Erhaltungskosten. Des Weiteren muss die (Re-)Finanzierung des Sektors insgesamt – also welche Art von Einnahmequellen dem Sektor Straße per se zur Verfügung stehen – und der (Re-)Finanzierung von einzelnen Projekten, ob privat oder staatlich betrieben, unterschieden werden. Im Gegensatz dazu steht bei den Organisationsmodellen immer die Steigerung der Effizienz im Sinne von Einsparungen, die durch die auf den Einzelfall zugeschnittene, geeignete Wahl des jeweiligen Modells entstehen, im Vordergrund. Dabei spielt auch regelmäßig die jeweils spezifisch mit dem Modell verbundene Risikoallokation, und zwar auf diejenige Vertragspartei mit der höchsten Risikomanagementkompetenz, eine wichtige Rolle. In mancher Hinsicht ist auch eine Unterscheidung nach Anlagentyp, d. h. ob es sich um ein Einzelbauwerk, eine Strecke oder ein Netz bzw. Teilnetz handelt bzw. ob es sich bei der anstehenden Bauaufgabe um Neubau, Ausbau oder Sanierung handelt, von Bedeutung.

In Deutschland kommen z. Zt. die sog. F- und A-Modelle zur Anwendung. Über ein Modell mit periodischen Verfügbarkeitsentgelten wird nachgedacht. Exemplarisch und zur weiteren Erläuterung sollen das A-Modell sowie das Modell mit periodischen Verfügbarkeitsentgelten im Folgenden in die oben entwickelte Systematik eingeordnet werden.

1.2.1 Einordnung A-Modell

Das in Deutschland nun auf fünf Autobahnteilstrecken zur Anwendung kommende A-Modell kann wie folgt in die beschriebenen Sphären eingeordnet werden.

Das A-Modell ist im Hinblick auf den Grad der Privatisierung als funktionale Privatisierung einzuordnen, da Komponenten der Wertschöpfungskette auf den privaten Partner übertragen werden. Auf Sektorebene erfolgt die Refinanzierung weitgehend nutzerfinanziert durch Erhebung einer (LKW-)Maut. Die aus der Maut auf der Teilstrecke generierten Einnahmen werden faktisch zweckgebunden zur Vergütung des Konzessionärs für Ausbau, Betrieb und Erhaltung des konzessionierten Autobahnstilstücks verwendet. Zusätzlich erhält er eine Anschubfinanzierung, deren Höhe im Wettbewerb als wesentliches Zuschlagskriterium ermittelt wird. Durch die Integration von Kompensationszahlungen für verschiedene Sachverhalte erhält die Refinanzierung über die Konzessionslaufzeit auch Elemente einer Schattenmaut. Als Finanzierungsmodell auf Projektebene kommt eine cash-flow-basierte Projektfinanzierung zur Anwendung. Dem Modell liegt ein Konzessionsvertrag zugrunde, durch den die Wertschöpfungsstufen Planung, Bau, Finanzierung, Erhaltung und Betrieb gesamtheitlich und mit zeitlicher Befristung auf den privaten Vertragspartner übertragen werden. Im Gegensatz zum internationalen Verständnis des Begriffs Konzession erhält der Konzessionär im A-Modell nicht das Recht zur Erhebung der Mautgebühren. Die Einziehung erfolgt durch den Dienstleister Toll Collect GmbH im Auftrag der deutschen Bundesregierung. Die Weiterleitung erfolgt verkehrabhängig durch die VIFG an die Projektgesellschaft der jeweiligen Teilstücke.

1.2.2 Einordnung Verfügbarkeitsmodell

Das Verfügbarkeitsmodell ist neben dem A-Modell eine weitere Variante zur Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur, die derzeit in Deutschland sowohl für den Autobahnbereich angedacht als auch für Straßennetze auf Landes-, Kreis- und kommunaler Ebene konkret untersucht wird.

Wie beim A-Modell handelt es sich beim Verfügbarkeitsmodell um ein funktionales Privatisierungsmodell, bei dem Planung, Bau/Sanierung, Finanzierung, Erhaltung und Betrieb integriert auf den Privaten übertragen werden. Der Unterschied zum A-Modell besteht darin, dass die Vergütung nicht an das Verkehrsaufkommen gebunden ist und damit eventuell verbundene Einnahmerisiken nicht auf den Privaten übertragen werden, sondern die Vergütung ähnlich der PPP-Modelle im Hochbau von der Qualität der Bereitstellung bzw. der Verfügbarkeit des Bauwerkes über die Vertragslaufzeit abhängig gemacht wird. Damit fokussiert das Modell hinsichtlich des Risikotransfers nur auf die Kostenseite, da die Einnahmen als Entgelt aus dem öffentlichen Haushalt bereitgestellt werden. Vorerst ist die sektorale Refinanzierung über Haushaltsfinanzierung, d. h. aus Steuern bzw. im Autobahnbereich aus den Gesamteinnahmen der LKW-Maut, angedacht. Refinanzierungsmodelle, bei denen Nutzerfinanzierung in Form von Maut oder Vignette auch für andere Verkehrsteilnehmer zur Anwendung kommen, sind zwar immer wieder im Gespräch, betreffen aber ausschließlich das F-Modell und sind darüber hinaus derzeit politisch nicht gewollt. Dem Modell liegt der ebenfalls in Deutschland praktizierte Funktionsbauvertrag zugrunde, der auf Basis von detaillierten, input-orientierten Leistungsverzeichnissen und Einheitspreisen, z. T. aber auch schon von Outputspezifikationen (allerdings nur für den Oberbau) vergütet wird. Nicht in die Wertschöpfungskette einbezogen ist beim Funktionsbauvertrag allerdings bisher der Betrieb. Die Finanzierung – soweit sie überhaupt Bestandteil des Vertrages wird – ist eine reine Vorfinanzierung mit Risikoelementen nur während der Bauphase (sog. Forfaitierung mit Einredeverzicht). Die Integration dieser Wertschöpfungselemente wird derzeit geprüft. Darüber hinaus wird die Anwendung auf Teilnetze des übergeordneten Netzes als auch des Sekundärnetzes untersucht.

1.3 Relevante Optionen für Privatisierungsformen

Als mögliche Optionen für die Form der angewandten Privatisierung können drei Varianten herausgestellt werden, bei denen der Grad der Privatisierung in der Reihenfolge der Nennung steigt:

- Formelle Privatisierung
- Funktionale Privatisierung
- Materielle Privatisierung

Der Grad der Privatisierung wird also durch die Wahl des Privatisierungsmodells bestimmt. In der ersten Stufe, der formellen Privatisierung tritt der Staat im privaten Gewand auf, indem staatliche Aufgaben gebündelt und an ein zumeist eigens zu diesem Zweck gebildetes Unternehmen mit privater Rechtsform (häufig als Kapitalgesellschaft z. B. GmbH oder AG) übergeht, welches sich zu 100 % im Eigentum der öffentlichen Hand selbst befindet. Dieses operiert mehr oder weniger staats- oder marktnah.

Im nächsten Schritt spricht man von funktionaler Privatisierung, bei der die Privatwirtschaft als Erfüllungsgehilfe der öffentlichen Hand in die Erbringung von Teilleistungen eingebunden wird. Vor Aufgabenübertragung auf Private müssen die Funktionen identifiziert werden, die übertragbar sind, da sie keine hoheitlichen Aufgaben darstellen. Die Aufgaben werden im Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis übertragen. Dies erfolgt auf zeitlich begrenzte Dauer und ohne Übergang des Eigentums an den Infrastrukturanlagen. Man kann daher auch von Aufgabenprivatisierung sprechen. Zu den Modellen, die dieser Privatisierungsstufe zugeordnet werden, zählen u. a. los- und phasenweise Vergabe von Leistungen in einem Generalunternehmervertrag, einem Funktionsbauvertrag oder bei der Vorfinanzierung.

Die umfassendste Form der funktionalen Privatisierung ist ein Public-Private-Partnership (PPP) Modell, bei dem nicht nur einzelne Komponenten der Wertschöpfungskette des Projektes übertragen werden, sondern der Private lebenszyklusübergreifend und umfassend integriert alle Komponenten der Wertschöpfungskette in seine Verantwortung übertragen bekommt. Der Staat beschränkt sich somit auf seine hoheitlichen Aufgaben, delegiert, reguliert und kontrolliert.

Die in Deutschland angewandten A- und F-Modelle zählen ebenso zu dieser Privatisierungsform wie auch das in Großbritannien, Portugal und Finnland angewandte DBFO-Schattenmautmodell und das in Norwegen bereits mehrfach umgesetzte Verfügbarkeitsmodell.

Die umfassendste Stufe der Privatisierungsform ist bei der materiellen Privatisierung erreicht. Es erfolgt die Übertragung von vormals staatlich wahrgenommenen Aufgaben oder staatlichen Betrieben als Teil- (PPP) oder Vollprivatisierung auf Private: als strategische oder Finanzinvestoren, durch Verkauf oder Börsengang. Kennzeichnend ist dabei v. a. auch der dauerhafte Eigentumsübergang an den Infrastrukturanlagen. Die materielle Privatisierung ist in Reinform im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur international jedoch bisher ohne Beispiel geblieben. Dies ist auch insofern nachvollziehbar, als es bei Privatangeboten von Straßenverkehrsinfrastruktur, zumindest in diesem materiellen Sinne i. d. R., zu Marktunvollkommenheiten kommt und die Straße insgesamt trotz innovativen Mauterhebungssystemen (mit entsprechender Reduzierung des ersten Kriteriums „Ausschließbarkeit“) sowie zunehmender Staus, zumindest auf deutschen Autobahnen, (als Indiz für eingeschränkte „Rivalität“ als zweites Kriterium) im volkswirtschaftlichen Sinne eher zu den sog. „öffentlichen Gütern“ bzw. den Clubgütern gehört. Daher spielt diese Form der Privatisierung im Folgenden auch keine Rolle.

1.4 Der Privatisierungsentwicklungspfad

Die folgende grafische Darstellung des Entwicklungspfad der Privatisierung dient der Einordnung der verschiedenen Vertragsmodelle (vertikal) einerseits (Ast der funktionalen Privatisierung bzw. Aufgabenprivatisierung) und der verschiedenen Organisationsformen (horizontal) andererseits (Ast der formellen und materiellen Privatisierung bzw. Organisationsprivatisierung). Sie verdeutlicht damit den Zusammenhang zwischen Privatisierungsform und Funktion bzw. Struktur. Ebenso wird die Rolle der öffentlichen Hand in Abhängigkeit der verschiedenen Privatisierungsformen bzw. -stufen veranschaulicht, die entweder die Rolle des Auftraggebers, Gesellschafters oder Regulierers übernehmen kann.

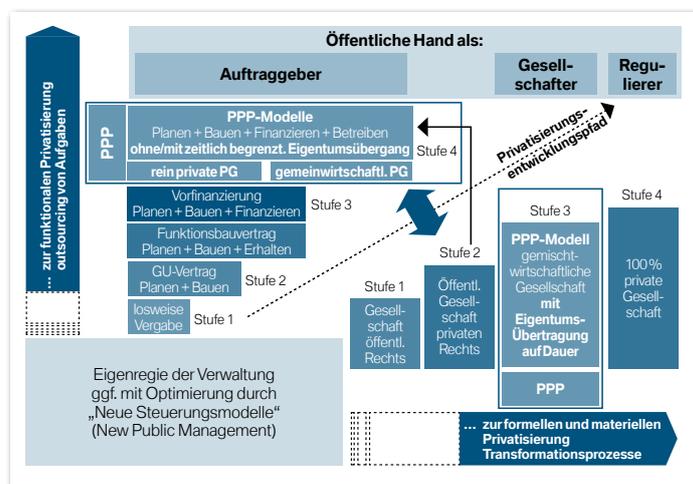


Abb. 1: Privatisierungsentwicklungspfad

In vertikaler Richtung werden von Stufe 1 nach 4 immer mehr Aufgaben auf den Privaten übertragen, bis schließlich die gesamte Wertschöpfungskette durch ihn abgedeckt wird.

In horizontaler Richtung steht auf Stufe 1 die Gesellschaft öffentlichen Rechts mit dem Ziel der Bündelung und Ausgliederung eines bestimmten Aufgabenbereichs. Hierzu stehen verschiedene öffentlich-rechtliche Organisations- bzw. Gesellschaftsformen zur Verfügung, und zwar sowohl mit eigener Rechtspersönlichkeit (wie z. B. Körperschaft, Stiftung oder Anstalt öffentlichen Rechts sowie öffentlich-rechtliche Zweckverbände) als auch ohne eigene Rechtspersönlichkeit (wie z. B. Sondervermögen, Eigenbetriebe, Regiebetriebe, sonstige Kommunalunternehmen).

Stufe 2 beinhaltet die Überführung eines ausgegliederten Aufgabenbereichs in eine Gesellschaftsform privaten Rechts, die sich jedoch nach wie vor zu 100% in staatlichem Besitz befindet. Es handelt sich um den „Staat in privatem Gewand“ bzw. eine formelle Privatisierung mit dem Ziel der erhöhten Transparenz. Bedenklich wird es aus ordnungspolitischen Gründen immer dann, wenn eine solche formell privatisierte Gesellschaft auf Dauer in Wettbewerb zu vollständig privaten Unternehmen tritt. Die Umwandlung in eine privatrechtliche Gesellschaftsform kann als Kapitalgesellschaft (Aktiengesellschaft, GmbH), seltener als Personengesellschaften oder häufiger auch als Mischform (z. B. GmbH & Co. KG) erfolgen.

Auf Stufe 3 spricht man von einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft, in der durch Veräußerung eines Anteils an Private (strategische oder Finanzinvestoren) oder durch Börsengang eine teilweise materielle Privatisierung stattgefunden hat und die öffentliche Hand gemeinsam mit Privaten in der Rolle als Gesellschafter auftritt. Ist Stufe 4 vollzogen liegt eine vollständige Privatisierung, i. e. 100%ig private Gesellschaft vor.

Sog. PPP-Modelle gibt es sowohl bei der funktionalen Privatisierung in Form der bereits beschriebenen umfassendsten Übertragung von Aufgaben im Lebenszyklus als auch bei der materiellen (Teil-)Privatisierung in Form einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft. Im ersten Falle kann man auch von einer „vertikalen Partnerschaft“ sprechen, bei der die Aufgaben- und Risikoteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten in entsprechenden, die Auftragslage präzisierenden Verträgen (Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis) vorgenommen wird. Im zweiten Fall, einer „horizontalen Partnerschaft“ erfolgt dies auf der Grundlage der Gesellschafterverträge.

Dabei kann sich durchaus ein Zusammenhang zwischen dem vertikalen Ast und dem horizontalen Ast der Privatisierung ergeben. Ein Beispiel hierfür ist die österreichische ASFINAG, die derzeit als formell privatisiertes Unternehmen im Staatsbesitz in der Rechtsform einer AG ein PPP-Projekt der funktionalen Privatisierung ausgeschrieben hat und demnächst an ein privates Betreiberkonsortium vergeben wird.

Die Ausführungen zum Privatisierungsentwicklungspfad sollten nicht dahingehend missverstanden werden, als wollten sie eine Empfehlung für jedenfalls anzustrebende, kontinuierlich ablaufende oder gar sich zwangsläufig ergebende Entwicklungsprozesse von rein staatlichen hin zu rein privaten Organisationsformen geben. Vielmehr wurde mit dieser Graphik lediglich ein Raster entwickelt, in das sich die sehr verschiedenen und komplexen internationalen Organisationsmodelle im Sektor Straßenverkehrsinfrastruktur leichter einordnen und vergleichen und zudem sogar noch deren jeweilige historische Entwicklungen nachvollziehen lassen.

2. Privatisierungspraktiken in Europa oder „Wie es die anderen machen“

2.1 Vergleichskriterien

Aus den Ausführungen in Kapitel 1 ergibt sich, dass für eine detaillierte Darstellung und Würdigung von landes-spezifischen Vorgehensweisen von Privatisierungsbemühungen im Sektor Straßenverkehrsinfrastruktur immer eine umfassende Betrachtung, etwa an Hand folgender Fragestellungen erfolgen muss:

- Wie wird das Management des Sektors organisiert?
- Welche Beschaffungsmodelle werden angewandt?
- Wie und woher (von wem) stammen die notwendigen finanziellen Mittel?
- Wie werden z. B. Mauttarife reguliert?
- Wie werden Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Partnern verteilt?
- Wie wird (das Projekt) im Rahmen der Maastrichtkriterien der EU bzgl. Staatsverschuldung gestaltet?

Im Folgenden wird die Privatisierungspraxis einiger europäischer Staaten untersucht. Dabei soll sich die Betrachtung auf die Finanzierung des Sektors, die Vertragsmodelle und die Organisationsstruktur beschränken.

2.2 Österreich

Das österreichische ASFiNAG-Modell wird häufig im Zusammenhang mit der formellen Privatisierung genannt. Gegründet 1982 und 1992 reformiert, ist die ASFiNAG die einzige öffentliche Autobahngesellschaft privaten Rechts, die landesweit für Planung, Finanzierung, Bau, bauliche und betriebliche Erhaltung des österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetzes zuständig ist. Zur Bündelung der Kernkompetenzen übernahm die ASFiNAG die Autobahnbetriebe der Länder.

Die ASFiNAG hat (seit 1997) das Fruchtgenussrecht an den im Eigentum des Bundes stehenden Grundstücken und Anlagen des hochrangigen Bundesstraßennetzes und ist berechtigt, Mauten bzw. Benützungsgebühren einzuheben.

Der Sektor ist nutzerfinanziert durch die erhobene LKW-Maut und Vignette für PKW und kleine LKW. Das durch Konzessionierung übertragene Recht auf Erhebung der strecken- und zeitbezogenen Nutzergebühren (Einnahmekompetenz) ist für 50 Jahre angesetzt.

Unter dem Begriff „Ostregion“ werden seit September 2004 stufenweise mehrere Teilstrecken im Rahmen von PPP vergeben, wobei die ASFiNAG als Auftraggeber auftritt. Als Vergütungsmodell wird eine Kombination aus ca. 30% Schattenmaut und 70% Verfügbarkeitsentgelt angewandt, das den Konzessionsnehmer am Verkehrsmengenrisiko beteiligt.

2.3 Frankreich

In Frankreich ist das Straßennetz in mehrere Teilnetze aufgeteilt, von denen jedoch der Hauptanteil des Autobahnnetzes auf vier umfangreiche Teilnetze entfällt, von denen jedes von einem anderen Autobahnbetreiber gemanagt wird. Eines dieser vier Hauptteilnetze, das sich im Nordwesten Frankreichs befindet wird vom privaten Betreiber Compagnie Financière et Industrielle des Autoroute (COFIROUTE) gemanagt.

Ende des letzten Jahres wurden Anteile der größten drei, hauptsächlich staatlichen Autobahnbetreibergesellschaften im Wege einer internationalen Ausschreibung an private, strategische und Finanzinvestoren verkauft. Bereits vor diesem Verkauf waren im Vorfeld Aktien in unterschiedlichen Streubesitz gegeben worden. Bis zum Börsengang hielt der französische Staat noch zwischen 50 % und 70 % an den Betreibergesellschaften.

Im März 2002 wurden Anteilsscheine der Autoroutes du Sud de la France (ASF) an die Börse gebracht. Dieser Betreiber managt insgesamt 3124 km. Der französische Baukonzern Vinci bot Ende letzten Jahres dann erfolgreich für die restlichen bis dahin in Staatsbesitz befindlichen 54 %. Der erzielte Erlös für den französischen Staat belief sich auf rund 4 Mrd. €.

Im November 2004 kam ein Aktienpaket der Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) an die Börse. Verkauft wurden die 70 % staatlichen Anteils an dem Betreiber, der verantwortlich zeichnet für 2260 km Autobahn. Der Verkauf an das Konsortium Macquarie/Eiffage brachte einen Erlös von 4,8 Mrd. €.

Im März 2005 kaufte ein Konsortium um Abertis die 76 % staatlichen Anteile an Société d'Autoroutes du Nord et de l'Est de France (SANEF), die für insgesamt 1743 km verantwortlich ist. Der Erlös belief sich auf 6 Mrd. €.

Im ersten Quartal nach dem Börsengang konnte SANEF seine Erlöse, die zu einem Großteil aus Mautgebühren stammen, um mehr als neun Prozent steigern.

2.4 Portugal

In Portugal erfolgt die Sektorfinanzierung zum größten Teil nutzerfinanziert jedoch teilweise auch über den Haushalt. Angewandte Vergütungsmodelle sind:

- mit Nutzerfinanzierung (Konzessionen) BOT-Modelle ähnlich dem deutschen F-Modell,
- mit Haushaltsfinanzierung neben konventionellen Beschaffungsmodellen das Schattenmautmodell.

Die ersten Projekte des Schattenmautmodells laufen unter dem Begriff „DBFO Roads“. Im Fall des Projektes Norscut wurden im Nordosten Portugals sieben Teilstrecken einer Gesamtlänge von 155 km an eine Projektgesellschaft bestehend aus Eiffage (45 %), Contacto (25 %), CDI Ixis (15 %), Egis Projects (10 %) und SEOP (4 %) vergeben. Konzessionsgeber ist die portugiesische Regierung. Um das Einnahmerisiko der Schattenmaut abzuschwächen, werden Mautbänder verwendet. Bei geringem Verkehrsaufkommen fällt die Höhe der vom Staat an den Betreiber gezahlten Maut in dem Maße aus, dass Basiskosten für Betriebs- und Wartung sowie die Bedienung der erstrangigen Kredite gesichert sind. Nachrangige Kredite können bei Erreichen des zweiten Bandes bedient werden, eine zusätzliche Eigenkapitalrendite an die Sponsoren ergibt sich erst im dritten Band. So wird die Projektgesellschaft zwar teilweise am Risiko des Verkehrsaufkommens beteiligt, jedoch trägt die Regierung das Zahlungsrisiko.

Neben diesen Vorstößen auf der Ebene der funktionalen Privatisierung kann in Portugal seit mehreren Jahren ebenfalls eine Privatisierung auf struktureller Ebene festgestellt werden. Die vormals staatliche Autobahngesellschaft Brisa – Autoestradas de Portugal S.A. ging im Jahr 1997 an die portugiesische Börse und wurde bis 2001 in vier Tranchen vollständig privatisiert. Sie besitzt bis 2032 im Rahmen der Konzession das Recht zur Erhebung von Mautgebühren. Gegründet 1972, ist sie heute mit elf betriebenen Autobahnen über 1050 km die größte Betreiber-gesellschaft für Mautstraßen in Portugal. Kernaufgaben sind Bau, Betrieb und Erhaltung.

Durch den schrittweisen Börsengang sind die Anteile heute wie folgt verteilt:

Als strategischer Investor tritt Autopista concessionaria Espanhola (Portugal) mit 10,20% der Anteile auf. Finanzinvestoren mit insgesamt 52,99% der Anteile sind Jose de Mello Investimentos (31,43%) sowie Pensoesgere, Cinveste Finance, Deutsche Bank AG, Banco Privado Portugues und Capital Group Companies. Im Streubesitz befinden sich die restlichen 36,81%. Der öffentliche Anteil beläuft sich auf 0%. Obwohl in diesem Fall eine sehr weitgehende und umfassende Privatisierung vorliegt, kann man dennoch nicht von einer materiellen Privatisierung sprechen, da eine zeitlich begrenzte Konzession vorliegt und damit die Infrastruktur auch nicht in das Eigentum der Privaten übergegangen ist.

2.5 Norwegen

Laut dem nationalen Transportplan bis 2011 ist die Realisierung von drei PPP-Pilotprojekten vorgesehen. Ende 2001 ist das erste Teilstück, die E 39 Klett-Bardhaug, in die Ausschreibung gekommen. Es handelt sich um ein DBFO-PPP Projekt, dessen Investitionskosten auf 26,9 km Länge inklusive sechs Tunnel und 13 Brücken ca. 80 Mio. € betragen. Dieses Projekt ist eines der aktuellsten Beispiele für die Anwendung eines Verfügbarkeitsmodells, da das Verkehrsmengengerisiko nicht auf den Privaten übertragen wird. Weitere Projekte wie z. B. ein weiteres Teilstück der E 39 und der E 18, die ebenfalls bereits in die Ausschreibung gegangen sind, folgen. Gemäß der vereinbarten Zahlungsstruktur erfolgt eine Basisvergütung für die Verfügbarkeit der Straße als auch Zahlungen für Betrieb und Unterhaltung. Weiters sieht die Zahlungsstruktur Zusatzzahlungen für überdurchschnittliche Sicherheitsstandards vor.

Norwegen hat bereits seit 70 Jahren Erfahrung mit bemauteuten Straßen zur Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur. Etwa 30% des für den Straßensektor vorgesehenen, nationalen Budgets wurden durch Mauterhebung eingenommen.

2.6 Italien

Auch in Italien setzte die Regierung auf einen Börsengang der seit 1950 auf Mautabwicklung spezialisierten Autostrade S.p.A. Das ehemals staatliche Unternehmen betreut 3408 km des italienischen Autobahnnetzes. Seit 1999 ist es zu 100 % an der Börse in Mailand notiert. Seit Februar 2003 hielt ein fester Kern von Aktionären u. a. Albertis (13,3 %), unter der Finanzholding Schemaventotto, 50,1 % der Anteile des Unternehmens. Die Familie Benetton besaß bisher 60 % an Schemaventotto. Die restlichen 49,9 % wurden auf dem Markt gehandelt.

Die Strecken, die nicht durch Autostrade gemanagt werden, obliegen der Zuständigkeit anderer Konzessionäre und der ANAS (Azienda Nazionale Autonoma delle Strade) des ehemals staatlichen Betreibers, der für das gesamte Netz zuständig war. 1995 erfolgte die Umwandlung in eine öffentliche Gesellschaft privaten Rechts. Hauptaufgabe des Unternehmens ist heute neben der Konzessionsvergabe der Betrieb von Straßen, die durch bestimmte Umstände nicht bemauteet werden können. Wie auch in Frankreich kann man hier nicht von einer materiellen Privatisierung sprechen, da das Eigentum an den Straßen in öffentlicher Hand verbleibt.

Im April dieses Jahres wurde dann die Fusion des spanischen Infrastrukturkonzerns Abertis und dem italienischen Unternehmen Autostrade zum größten Autobahnbetreiber der Welt gemeldet. Obwohl ausgelöst durch die Meldung die Aktien beider Unternehmen deutlich zulegten, waren auch kritische Stimmen zu hören, die eine Monopolstellung des fusionierten Konzerns befürchten. Das neue Unternehmen wird rund 6713 km Mautstrecken in Europa und den Vereinigten Staaten sowie mehr als ein Dutzend Flughäfen u. a. in London und Stockholm, betreiben. Die Transaktion soll bis Ende des Jahres abgeschlossen sein. Nach derzeitigem Stand würde die Familie Benetton nach wie vor als Großaktionär auftreten, allerdings nur noch mit etwa 25 % der Anteile.

Anforderung an eine effiziente Vertragsgestaltung bei PPP-Projekten der Straßeninfrastruktur von Frank M. Schmid³⁸

1994 wurde das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) verabschiedet. Im Jahre 2001 wurden die A-Modelle auf den Weg gebracht, mit dem Ziel, Effizienzsteigerungen im Bereich der Straßeninfrastruktur zu realisieren. Die Bilanz heute ist hingegen ernüchternd. Zwei F-Modelle wurden zwischenzeitlich realisiert. Vier A-Modelle sind zwischenzeitlich in den Ausschreibungsverfahren. Mit einer Vergabe kann frühestens Anfang 2008 gerechnet werden.

Problematik

In den weiteren Ausführungen sollen nun die Gründe dieser sehr mageren Erfolgsbilanz eines weithin berühmten Modells geprüft werden. Abschließend werden die Anforderungen an eine effiziente Vertragsgestaltung diskutiert. Bei der Betrachtung der Risikokalkulation fällt auf, dass am Beispiel des A-Modells sich die Wertschöpfungskette nicht in der Hand eines Konzessionärs befindet, d. h. der Nutzer der Infrastruktur hat keinen direkten Bezug zum Anbieter der Infrastruktur. Sowohl die Mauterhebung als auch das Inkasso liegen nicht beim Konzessionsnehmer. Der private Konzessionsnehmer hat auch im laufenden Betrieb keine Gelegenheit, den Nutzer auf seine Leistungen aufmerksam zu machen und darüber hinaus auch keine Möglichkeit, Alleinstellungsmerkmale seiner hervorgehobenen Leistung zum Ausdruck zu bringen, respektive hat er im Gegenzug auch keine monetären Anreize, diese Verbesserungen kundenseitig zu realisieren. Im Weiteren entsteht für den privaten Konzessionär eine starke Veränderung des Rechtsgefüges. Bis dato befinden sich die gesamten Rechtsnormen innerhalb des öffentlichen Rechtes und des Verwaltungsrechtes. Mit Eintritt eines privaten Konzessionärs tritt ein Privater in die öffentliche Rechtshemisphäre ein. Dies hat zur Folge, dass verschiedene Rechtsbeziehungen neu geschlossen werden müssen. Dies kann im Einzelfall durchaus zum Nachteil für den Privaten führen. Konkret ist dies zum Beispiel der Fall bei der Amtshilfe. Hier hat ein Privater keinen Anspruch, muss sich ggf. sogar die Rechte teuer erkaufen.

Beispiel

An einem konkreten Beispiel soll dies verdeutlicht werden. Wenn im Planfeststellungsverfahren und dann in der weiteren Ausführungsplanung die Oberflächenentwässerung so geregelt ist, dass eine Einleitung in ein nachgeordnetes Abwassernetz notwendig wird, so hat der zuständige und betroffene Abwasserzweckverband oder kommunale Träger das Recht, eine Abwassereinleitungsgebühr zu erheben. Diese kann bis zu einem Euro pro m³ pro Jahr bedeuten. Bei einem sechsspurigen Autobahnabschnitt bedeutet dies bei einem km rund 36.000 – 38.000 € pro Jahr. Dies kann je nach Verkehrsaufkommen zwischen 5 und 10 % der gesamten Mautentnahmen verschlingen. Ein weiterer kritischer Faktor ist, dass weitere externe Faktoren die Preisfindung beeinflussen, aber vom Konzessionsnehmer nicht beeinflusst werden können. Dies liegt zum Beispiel auch daran, dass rückwärtige Anbindungen gelebter Rechtsbeziehungen zwischen Autobahnmeistereien und Anrainern nicht ohne weiteres auf einen Privaten übertragen werden können und somit zu schwer vorhersehbaren Kosten führen. Die Vorhersehbarkeit ist deswegen so schwierig, da in der Angebotsphase eine genaue Recherche, vor allem der informellen Strukturen, oft aufgrund der Kürze der Zeit nicht möglich ist. Es gibt zwar Informationen über den Streckenverlauf jedoch nicht über Details der Bodenbeschaffenheit und sonstiger Risiken. Im weiteren Verlauf soll nun nochmals spezifisch auf die Wertschöpfungskette eingegangen werden, die sich im Bereich der Straßeninfrastruktur – wie im Folgenden dargestellt – aus der Mittelherkunft – sprich dem Nutzer – und im konkreten A-Modell-Fall der anteiligen Maut der LKWs < 12 t zusammensetzt und die Mittelverwendung in die Planung, Bau, Erhaltung und den Betrieb fließt. An den einzelnen Teilen der Wertschöpfungskette sollen nochmals die Probleme en detail erläutert werden.

³⁸ Verfasser: Frank M. Schmid, Schmid Traffic Service GmbH, Geschäftsführer, E-Mail: frank.schmid@traffic-service.de

1. Nutzer

Probleme für den Konzessionsnehmer entstehen durch die Mautweiterleitung. Die Grundproblematik des aktuellen Mauterhebungssystems liegt darin begründet, dass eine exakte Prüfung der tatsächlichen Verkehre zu den erfassten Verkehren nur mit immensem Aufwand und nicht vertretbaren Kosten möglich ist. Dies kann, wie an der A4 festgestellt wurde, durchaus zu signifikanten Abweichungen zwischen der theoretisch weitergeleiteten Maut und des tatsächlichen Mautanspruches führen. Die Verkehrserfassung ist insofern sehr schwierig, da zwar über die Kontrollbrücken eine Erfassung des fließenden Verkehrs möglich ist, nicht jedoch ein Rückschluss auf die Schadstoffklassen. Dieser ist nur sichergestellt bei Fahrzeugen mit deutschem Kennzeichen. Bei allen ausländischen Kennzeichen ist der Zugriff auf die ausländischen Kfz-Zulassungsstellen nach heutigem Stand nicht möglich. Eine weitere, in Bezug auf den Nutzer einhergehende Risikohöherung ist die Nichtbeeinflussbarkeit von Großräumen und Verkehrsverlagerung via Telematik. Hier könnte zum Beispiel an den parallel laufenden Autobahnen A61, A3, A5, A40 zwischen dem Ruhrgebiet und dem Rhein-Main-Gebiet ohne Weiteres eine großräumige Verkehrslagerung zu Lasten oder zu Gunsten einer dieser Autobahnen erfolgen. Ein Konzessionsnehmer, der in einer dieser drei Autobahnen tätig wäre, hätte darauf keinerlei Einfluss, aber die finanzielle Konsequenz der Mindernutzung dieser Streckenverläufe zu tragen. Wie schon in der Einleitung aufgeführt, können keine Mehrwertgedanken entwickelt werden, da kein direkter Bezug zum Nutzer besteht.

2. Planung

Die engen Vorgaben durch sehr weit reichende Planungsvorgaben der Auftragsverwaltung führen in der Konsequenz dazu, dass kaum technische Innovationen eingeführt werden können. Umplanungen sind zeitlich nicht darstellbar, denn aufgrund der Kürze der Realisierungszeiträume sind Deckblattverfahren oder Planänderungsverfahren nicht nur kosten- sondern auch zeitintensiv, so dass sie zu zeitlichen Verzögerungen und ggf. anstehenden Konventionalstrafen führen könnten. Bei den landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen aus Planfeststellungsbeschlüssen sind Gefahren von Kostentreibern enthalten. Bei bereits planfestgestellten Maßnahmen, ggf. bei noch nicht erfolgter Grundstückssicherung, kann ein Privater möglicherweise von der vorzeitigen Besitzeinweisung für diese Maßnahme nicht Gebrauch machen und muss so ggf. auf teure Grundstücke zur Erfüllung der planerischen Vorgaben und genehmigten Vorgaben zurückgreifen.

3. Bau

Im Bereich Bau ist vor allem das Problem der Zustandserkennung des Unterbaus der ersten und zweiten Fahrspur verbunden. Es ist zwar durch die Oberflächenprüfung der BAST eine Zustandserfassung der Oberfläche erfolgt. Ein wirklich detaillierter Rückschluss auf den Unterbau ist dabei sehr schwierig. Das gleiche gilt auch für die Bodenqualität und Bodenbeschaffenheit, die sich nur zum Teil wirklich sicher abbilden lassen und ggf. mit Risikoabschlägen oder großen Risiken kompensiert werden müssen. Ein weiteres Problem sind die gesamten Böschungen, vor allem an den alten Bestandsautobahnen, die noch vor dem zweiten Weltkrieg erstellt worden waren und nicht wirklich bewertet sind. Das Dilemma resultiert vor allem aus dem Umstand, dass der Zustandsstörer seinerzeit dazu verpflichtet war, bei ihm durch seine Baumaßnahme entstehenden Verunreinigungen auf eigene Kosten zu entsorgen.

4. Erhaltung

Bei der Erhaltung greifen diese Aspekte des Unterbaus ebenfalls wie auch bei einer nicht losgrößenoptimalen Beschaffung. In den ausgewählten Abschnitten, primär an Ausbauprojekten und nicht an erhaltungs- und betrieboptimierten Längen festgemachte A-Modelle, lassen sich Beschaffungsoptimierung unter Losgrößenoptimierung kaum darstellen.

5. Betrieb

Das schon bei der Erhaltung thematisierte Losgrößenproblem wird im Betrieb noch wesentlich signifikanter. Hierbei zeichnet sich ab, dass die bestehenden Autobahnmeistereien im Wesentlichen auf den Winterdienst ausgerichtet werden. Der Winterdienst seinerseits wiederum determiniert die Streckenlänge des Betriebs, wobei Losgrößen nur suboptimal berücksichtigt werden können. Dies gilt für alle Leistungsbereiche innerhalb der betrieblichen Erhaltung. Ein wesentliches Problem für einen privaten Konzessionsnehmer innerhalb eines geschlossenen Systems sind die Schnittstellen zu den benachbarten Autobahnmeistereien. Leistungsverflechtungen führen automatisch zu Verrechnungspreisen und zu Abstimmungsaufwendungen, die teuer und ineffizient sein können. Das gleiche gilt auch für den Betriebsdienst im nachgeordneten Netz. Verschiedene Autobahnmeistereien übernehmen heute Teilleistungen im nachgeordneten Netz, sodass diese entweder mit übernommen werden müssen oder ggf. durch einen entsprechenden Verrechnungsschlüssel geregelt sein müssten, wie eine weitere Problematik der Schnittstellen mit bestehenden Autobahnmeistereien am Beispiel NRW darstellt. In Nordrhein-Westfalen wurde die Winterdienstzentrale (WDZ) eingerichtet, die von Oktober bis April rund um die Uhr besetzt ist und die Winterdienstseinsätze der Autobahnmeistereien koordiniert. Die WDZ kann dann die Räumfahrzeuge eines Gebietes in andere dirigieren, wenn hier kurzfristiger Bedarf besteht. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass auch hier Verrechnungsprobleme entstehen würden.

Ein weiteres Problem sind die Kartelle für Salz, Müll, passive Schutzanlagen und Beschilderungen. Hier gibt es nur sehr wenige Anbieter. Die hohen Kosten der Parkplätze mit WC – kurz PWC – sind nicht zu unterschätzen. Die Reinigung der Sanitäreinrichtungen zum einen und die illegale Müllentsorgung zum anderen, treiben die Kosten dieser PWC in beachtliche Höhe. Das Problem der heutigen Autobahnmeistereien ist immer wieder mit Sondermüll konfrontiert zu sein, mit Behältern, deren Inhalt nicht bekannt ist, die dann auf teuerstem Wege entsorgt werden müssen. Speziell dieser Sondermüll führt zu unkalkulierbaren Kosten und Abhängigkeiten von Dritten. Ein weiteres Thema, das im Zuge der Anforderungen an eine effiziente Vertragsgestaltung problematisch ist, liegt darin, dass der Toll-Collect-Vertrag bis 2015 respektive 2018 befristet ist. Ein Anschlussvertrag und die damit verbundenen Änderungen sind aus heutiger Sicht noch nicht absehbar. Das gleiche gilt für bestehende Vertragsstrukturen zwischen den Autobahnmeistereien und Dritten. Sie sind aus heutiger Sicht nur sehr schwer prüfbar. Hier können ggf. langfristige Vertragsverpflichtungen verschiedene Effizienzsteigernde Modelle und Losgrößenoptimierung verhindern. Ein nicht zu unterschätzender Bereich sind die informellen und gelebten Strukturen, die heute schon das Geschäft der Autobahnmeistereien charakterisieren. Die Autobahnmeistereien ihrerseits leben in engem Bezug zu ihren Nachbarn und bemühen sich die zu ihnen bestehenden Beziehungen entsprechend einfach zu gestalten, sodass hier nicht dokumentierte informelle Strukturen entstanden sind, die bei Eintritt eines Dritten unter Umständen erhebliche Erschwernisse nach sich ziehen können. Dabei kann die Zufahrt über einen Privatweg oder die Zwischenlagerung einzelner Fahrzeuge und Gegenstände zu Kostentreibern führen.

Ein weiteres Risiko für den privaten Konzessionsnehmer ist die Ersatzvornahme. Die durch die Streckenkontrolle festgestellten Defizite können bei Gefährdung des Verkehrs zu einer sogenannten Ersatzvornahme führen. Hierbei weist die Streckenkontrolle an, eine Maßnahme sofort zu vollziehen. Ist der betriebliche Konzessionsnehmer nicht in der Lage, diese umgehend zu erbringen, so wird diese kostenpflichtig durch die öffentliche Hand abgerufen und erbracht und/oder der Private muss diese Maßnahme ggf., wenn er sie denn dann selbst erbringt, teuer erkaufen.

Wie eingangs schon erwähnt, ist auch die Amtshilfe ein nicht zu unterschätzendes Thema, auf die ein Privater, im privaten Rechtsraum sich befindlicher, nicht zugreifen kann. Als weitere externe Faktoren sind die parallel laufenden Straßen, die ggf. im Zuge des BVWP ausgebaut werden, und auch eine Erhöhung der Maut bzw. sonstige von der Politik initiierte Änderungen zu nennen, die zwar nachverhandelt werden, aber ggf. schon heute ein Problem des Pricing darstellen. Ein weiteres Problem besteht schon in der Grundstruktur, da wir in Deutschland durch Artikel 90 eine Auftragsverwaltung haben, die dazu führt, dass heute schon zwei Parteien die Aufgaben unter sich aufteilen. Im Sinne der Mittelherkunft und Mittelverwendung wird nun noch ein Dritter in dieses komplexe Konstrukt mit eingebunden. Neben diesen existierenden Strukturen kann natürlich auch eine Veränderung der Struktur innerhalb der Straßenbau- und Straßenbetriebsverwaltung dazu führen, dass ein privater Konzessionsnehmer sich plötzlich gänzlich geänderten Rahmenbedingungen seiner angrenzenden Autobahnmeistereien ausgesetzt sieht und dies ihm möglicherweise entwickelte Strukturen und Ablaufwege stört.

Problemlösung

Wo müssen nun die Ansätze gesucht und gefunden werden, um hier zu effizienten Vertragsgestaltungen zu kommen? Die Hauptproblematik der bestehenden PPP-Modelle im Straßenbereich ist, dass die gesamte Industrie eine viel zu hohe Fertigungstiefe besitzt. Die Fertigungstiefe reicht von der Planung über den Bau, Erhaltung und Betrieb bis hin zur Finanzierung. Diese lässt aber bei einer fest definierten Zeitachse von 30 Jahren und einer fest definierten Länge von 40 – 70 km keine losgrößen-optimale Beschaffung in allen Wertschöpfungsstufen der Wertschöpfungskette zu. Es wäre wesentlich sinnvoller, hier eine horizontale oder eine vertikale Gliederung vorzunehmen, sodass zum Beispiel auf der Erhaltungsseite identische Brückenbauwerke, die immerhin 1800 km des gesamten Autobahnnetzes ausmachen, geschickt zusammengefasst werden und zum anderen ein Erhaltungspaket geschnürt wird, wodurch dann auf der Beschaffungsseite ein vernünftiger Wettbewerb und aber auch auf der Abwicklungsseite ein Angebotsmix stattfinden kann, sodass hochspezialisierte und preisgünstige Leistungen angeboten werden können. Aber nicht nur ein preiswertes Angebot dieser Leistung muss gewährleistet sein, sondern es muss auch um wirkliche Effizienz zu realisieren, sichergestellt sein, dass die öffentliche Verwaltung ihre Strukturen abbauen kann im gleichen Maße wie ein Privater seine Leistungen überdenkt.

Fazit

Nur bei einer Umstellung von einer horizontalen in eine vertikale Leistungserstellung kann durch Einbindung Privater Effizienz generiert werden und Losgrößenoptimierung erfolgen. Nicht umsonst hat die Automobilindustrie zwischenzeitlich nur noch 20% ihrer gesamten Wertschöpfungskette in der eigenen Produktion und alle anderen Teilleistungen ausgegliedert. Neben diesem Dilemma der falschen Ausgestaltung der Modelle mit zu hoher Vertiefungstiefe und der damit nicht gewährleisteten Losgrößenoptimierung ist ein weiteres Problem darin begründet, dass in dem gesamten Prozess keine monetären Anreize für Kosten- und Zeitersparnisse gegeben sind und die Wertschöpfungskette nicht auf allen Ebenen beeinflussbar ist. Es muss, unabhängig davon wie die Modelle ausgestaltet sind, immer darauf geachtet werden, dass die jeweiligen Vertiefungsebenen losgrößenoptimiert sind und dass die Schnittstellen zwischen Öffentlichen und Privaten so gering wie möglich sind und wenn dann nur auf eine Zweier- und nicht Dreier-Beziehungen reduziert werden.

Lösungsansätze

Als Lösungsansatz könnte dies in zwei Richtungen münden. Zum einen eine volle Fertigungstiefe mit voller Beeinflussbarkeit alle Wertschöpfungskomponenten.

Dies würde jedoch in der Konsequenz eine Kompletzentralisierung nach sich ziehen, die einen Koloss generieren würde, der in sich wieder zu hohe prozesskomplexe Strukturen aufweisen würde, sodass die Effizienz auch hier nicht gegeben ist. Viel sinnvoller wäre deshalb der zweite Ansatz, wobei eine minimale Fertigungstiefe durch hohe Spezialisierung und eine beschaffungsoptimale Losgröße herbeigeführt werden. Auf diesem Wege ließen sich effiziente Vertragsgestaltungen finden, die dann für PPP-Projekte in der Straßeninfrastruktur auch zu wirklichen belegbaren und spürbaren Effizienzvorteilen führen könnten.

Verkehrsinfrastrukturfinanzierung aus Sicht der Privaten von Bernward Kulle³⁹

PPP – diese drei Buchstaben haben in den vergangenen Jahren in Deutschland Karriere gemacht. Bis vor wenigen Jahren waren noch die Skeptiker in der Mehrheit, die Public-Private-Partnership vor allem als anspruchsvolles Thema für wissenschaftliche Konferenzen, Expertenrunden und Verbandstage gesehen haben. Inzwischen ist PPP Realität in Deutschland. Die sichtbaren Erfolge des Modells haben sich als die stärksten Argumente erwiesen. Die Effizienzvorteile der in Deutschland bereits realisierten PPP-Projekte liegen zwischen fünf und 25 Prozent.

PPP heißt also, mit knappen Ressourcen viel zu erreichen und die öffentliche Infrastruktur wirtschaftlich zu gestalten. Das gilt für den Bereich des öffentlichen Hochbaus, in dem wir bereits ausgesprochen positive Erfahrungen gesammelt haben, und zunehmend auch im Verkehrswegebau.

Im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat mit der Eröffnung der Vergabeverfahren für **die ersten vier Betreiberprojekte** nach dem privatwirtschaftlichen Ausbauprogramm der Bundesregierung (**A-Modelle**) der Test des PPP-Ansatzes in der Praxis begonnen.

Und die neue Bundesregierung hat deutlich gezeigt, dass sie diesen Weg weiter gehen will. So hat PPP auch Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden. Ich zitiere:

„Unser Ziel ist es, mehr privates Kapital für den Verkehrswegebau zu mobilisieren. Ergänzend zur Finanzierung der Infrastruktur aus öffentlichen Haushalten eröffnen wir innovative Wege der Finanzierung durch Public-Private-Partnership (PPP).“

Darüber hinaus hat die Privatisierungsdiskussion durch die desolante Situation der Haushalte eine neue Dynamik erhalten.

Es geht dabei um die Ausgliederung und die Übertragung von Leistungen auf Private – und es geht um die grundsätzliche Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen. Diese Diskussion wird dadurch intensiviert, dass Deutschland im europäischen Vergleich immer mehr in Rückstand gerät. Inzwischen besteht wohl zwischen allen politischen Parteien im Deutschen Bundestag Konsens, dass wir im internationalen Wettbewerb der Investitionsstandorte besser werden müssen. Die Leistungsfähigkeit unserer Verkehrssysteme spielt dabei eine entscheidende Rolle.

Sicherlich: Wir haben in Deutschland ein Autobahnssystem aufgebaut, um das uns viele unserer Nachbarstaaten beneiden. Dabei haben sich Politik, Verwaltung und Bauwirtschaft gleichermaßen Verdienste erworben. Aber wir dürfen uns nicht auf den Lorbeeren der Vergangenheit ausruhen und diesen Vorsprung preisgeben. Wir müssen jetzt darüber nachdenken, wie wir den deutschen Standortvorteil „Autobahnssystem“ sichern und ausbauen. Denn die Folge unterlassener Investitionen kennen Sie alle: immer länger werdende Staus und vor allem eine zunehmend schlechtere Straßenqualität. Und was vielen vielleicht nicht genug im Bewusstsein ist: deutlich höhere Instandhaltungs- oder Ersatzkosten in der Zukunft!

Das heißt zum einen: Wir müssen sicherstellen, dass unsere Autobahnen punktuell bedarfsgerecht ausgebaut werden, also vor allem im Kernnetz von 2000 bis 2500 Kilometer mehr sechs- und achtspurige Bahnen entstehen können. Die hierfür vom Bund aufgewendeten Mittel sind derzeit absolut unzureichend.

Zum anderen müssen wir unsere Autobahnen erhalten, denn gerade bei Instandhaltung und Betrieb tut sich eine immer größer werdende Bedarfslücke auf.

³⁹ Verfasser: Bernward Kulle, Hochtief PPP Solutions GmbH, Geschäftsführer, E-Mail: bernward.kulle@hochtief.de

Die Mittelzuweisungen aus dem Bundeshaushalt sind, darüber brauchen wir nicht zu diskutieren, absolut nicht ausreichend, um ein dauerhaft funktionales Bundesfernstraßennetz zu erhalten. Angesichts der Haushaltslage ist jedoch eine Forderung nach mehr Steuermitteln für die Straße zwecklos. Stattdessen muss die Effizienz der Verwendung zunächst noch verbessert werden!

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie fordert in **vier Bereichen** klare Reformen, um mehr Mittel für Investitionen „freizusetzen“:

1. Um den Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland zu stärken, ist im ersten Schritt die Politik gefragt. Wir brauchen eine **umfassende Verwaltungsreform**.

Zunächst einmal müssen wir – ganz im Sinne der Föderalismuskommission – zu einer **klarerer Zuordnung von Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern** kommen. Damit folgen wir den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem vergangenen Jahr und der Pällmann-Kommission, die schon vor sechs Jahren **dem Bund die Verantwortung für alle Bundesfernstraßen mit herausragender überregionaler Bedeutung zuordnen** wollte.

Demgegenüber sollten alle Bundesstraßen mit vergleichsweise niedrigem Fernverkehrsanteil in die eindeutige Verantwortung der Länder zurückgegeben werden. So wird vermieden, dass der Bund die knappen Haushaltsmittel nach dem Proporz-Prinzip über die Bundesländer verteilen muss und Fehlanreize bestehen bleiben. Der Bund sollte stattdessen seine knappen Mittel genau dort investieren können, wo der Verkehrsengpass am größten ist, die Investition also den größten Nutzen stiftet.

Die Bundesregierung hat **jetzt die Chance**, eine solche **dringend nötige Verwaltungsreform** im Bereich der Verkehrsinfrastruktur anzustoßen. Die Große Koalition sollte ihre Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nutzen und so unendlich wichtige **Impulse** setzen – für **Wachstum** und **Produktivität!**

Wir fangen hier nicht bei Null an. Auf der Ebene von Ländern und Kommunen zeigen Privatisierungselemente im Straßenbau bereits, wie sich Wachstum, Produktivität und Wirtschaftlichkeit im Verkehrsbereich verbinden lassen:

- **Beispiel TSI Thüringen**

Thüringen reformierte bereits 1996 den Straßenbetriebsdienst mit der Gründung der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft (TSI) als hundertprozentige Landesgesellschaft. Ziel war es, die Straßenwartung effektiver und wirtschaftlicher zu gestalten. 2002 wurde die TSI vollständig privatisiert. Das Dienstleistungsunternehmen, das unter anderem Winterdienst, Wartung und Verkehrssicherung verantwortet, ist als wettbewerbsfähiger Dienstleister auf Bundes- und Landesstraßen im Einsatz. Und zwar ausgesprochen erfolgreich: Innovationskraft und eine laufend verbesserte Wirtschaftlichkeit in allen Leistungsbereichen sind das Ergebnis der Privatisierung. Innerhalb von nur fünf Jahren betrug die Effizienzsteigerung rund 50 Prozent. Mit anderen Worten: Die Produktivität wurde verdoppelt – davon profitiert das Verkehrsnetz ebenso wie die Landeskassen!

Setzen wir mit einer Verwaltungsreform auf positives **Unternehmertum!** Wir alle wissen: Wo kein Wettbewerb ist, ist auch kein Anreiz für Verbesserung. Eine umfassende Verwaltungsreform bildet darum eine Voraussetzung, um wichtige weitere Effizienzsteigerungen realisieren zu können. Das sind im Einzelnen, und damit komme ich zum **zweiten Bereich:**

- **Mehr Verfahrenseffizienz,**
also kürzere Planungs- und Genehmigungsverfahren.
- Hinzu kommt als **dritter Bereich:**
mehr Ausführungseffizienz
durch mehr private Beteiligung an Planung, Ausbau und Bewirtschaftung von Autobahnen und nicht zuletzt auch
- als **vierter Bereich für Reformen:**
mehr Effizienz bei der Verteilung der Wegekosten, also eine vollständige Umsetzung des bereits angefangenen Wechsels von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung. Wir schlagen vor, dass im Gegenzug mit der Einführung von privatwirtschaftlichen Elementen der „lästige“ Nutzer zum Kunden aufgewertet wird. Klare Priorität muss der Kundennutzen sein, wie beispielsweise die Vermeidung von Staus.

Ich möchte Ihnen die drei zuletzt genannten Punkte im Folgenden einmal genauer erläutern:

- **Mehr Verfahrenseffizienz**
Wir müssen **effizientere Verfahren** schaffen. Wir können es uns nicht länger leisten, mehr für die Genehmigung eines Autobahnkilometers auszugeben als für die Baumaßnahme selbst. Die knappen staatlichen Investitionsmittel sollen durch schlankere Genehmigungsprozesse wieder den eigentlichen Baumaßnahmen zugute kommen. Bei einer kürzlich durchgeführten Auswertung von elf Planfeststellungsverfahren für größere Autobahnbauprojekte lag die durchschnittliche Verfahrensdauer im Westen von der Voruntersuchung/Linienentwurf bis zum rechtskräftig planfestgestellten Vorhaben im Schnitt bei 20 Jahren.

Wir begrüßen deshalb ausdrücklich, dass die Bundesregierung das vor der Bundestagswahl „auf Eis gelegte“ **Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz** noch in der ersten Hälfte dieses Jahres verabschieden will.

Wir regen in diesem Zusammenhang an, auch die **Vorschläge der Posch-Kommission** in das Gesetzgebungsverfahren für das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz mit einzubeziehen. Mehrere Vorschläge wären der Überprüfung wert, insbesondere

- a) der **Wegfall des Raumordnungsverfahrens** zugunsten einer landesplanerischen Stellungnahme im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (Zeitersparnis: drei bis vier Jahre),
- b) die verstärkte Anwendung der **Plangenehmigung anstelle des Planfeststellungsverfahrens** (Zeitersparnis: Halbierung der Bearbeitungszeit) sowie
- c) die **Einführung von Schwellenwerten und Kriterien für die Pflicht zur Durchsetzung von Umweltverträglichkeitsprüfungen** (Zeitersparnis: bis zu einem Jahr).

Wir wollen darüber hinaus erreichen, dass die öffentliche Hand zunehmend das Planungs-Know-how der Privaten in Anspruch nimmt.

Sehen wir uns ein Beispiel für ein erfolgreiches Planungsverfahren an: Beim **Herrentunnel** in Lübeck, einem der PPP-Pilotprojekte im Verkehrsinfrastrukturbereich in Deutschland, hat die Konzessionsgesellschaft das Planungsmanagement übernommen. Im Fast-Track-Verfahren wurden etwa 50 verschiedene Planungsinstanzen gleichzeitig eingesetzt. Betreut die öffentliche Hand die Planung hingegen allein, werden nicht selten alle einzelnen Planungsschritte nacheinander vollzogen. Insgesamt dauerte die Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen für das Projekt Herrentunnel nur sechs Monate – eine absolute Rekordzeit für ein solches Vorhaben.

Die öffentliche Hand profitierte von der Projektmanagement-Erfahrung der Privaten – und behielt über den gesamten Prozess die Verantwortung.

Ich komme nun zum zweiten Punkt:

• **Mehr Ausführungseffizienz**

Nicht nur bei der Planung, auch bei der Ausführung von Bauvorhaben brauchen wir mehr Effizienz. Hier haben wir vielversprechende erste Erfahrungen mit dem privatwirtschaftlichen Ansatz gesammelt, wenn uns auch das konkrete Wissen zum Faktor Betrieb noch fehlt, denn bei den Referenzprojekten der Bauindustrie – dem Herrentunnel und dem Warnowtunnel in Rostock – sind die Erfahrungen noch zu „frisch“.

Die vorhin dargestellten Erfahrungen aus dem öffentlichen Hochbau zeigen jedoch deutlich, dass die Einbindung privaten Know-hows und privaten Kapitals zu erheblichen Kosteneinsparungen führt. Diese Effizienzgewinne sind keine Zauberei. Als **Effizienztreiber** sorgen folgende Faktoren für geringere Kosten:

- **Mehr Wettbewerb:** Öffentliche Lösungen lassen sich am besten am Markt überprüfen.
- **Mehr Spielraum für private Ideen:** Wir müssen zu einer „funktionalen Ausschreibung“ kommen. Es soll nicht das „Wie“, sondern das „Was“ ausgeschrieben werden („Outputoptimierung“ statt „Inputoptimierung“).
- **Die Optimierung über den Lebenszyklus:** Von der Planung an werden die Projekte vom Betrieb her gedacht. So werden die laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten schon in der Planungsphase optimiert.
- Die immer gern zitierten **Synergieeffekte**, die es bei PPP-Projekten insbesondere in der Sanierung, Erweiterung und Instandhaltung wirklich gibt. Denn statt zahlreicher, stückwerkhafter Baumaßnahmen, also etwa vieler kleiner Reparaturen, gibt es ein Großprojekt, das ganzheitlich, professionell und wirtschaftlich umgesetzt wird.

Wir sind sicher, dass diese Effizienztreiber auch im Verkehrswegebau wirksam werden können.

Das betrifft nicht nur die Großen der Branche: Auch auf den Mittelstand kommen angesichts des ausgesprochen vielfältigen Aufgabenspektrums zusätzliche Aufgaben zu.

Diese neuen Anforderungen und Chancen werden meines Erachtens ein wesentlicher Treiber für den Strukturwandel und Fortschritt in der Bauindustrie in Deutschland darstellen.

Privatwirtschaftliche Lösungen zahlen sich für den öffentlichen Auftraggeber auch in Form einer höheren **Kostensicherheit** aus.

Immerhin – das zeigt eine interne Untersuchung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung – kommt es im Bundesfernstraßenbau bei etwa einem Drittel der Fälle zu Kostenüberschreitungen von mehr als 15 Prozent der ursprünglichen Auftragssumme und zu wesentlicher Zeitüberschreitung. Bei PPP-Projekten sind solche Nachträge nach den statistischen Auswertungen des National Audit Boards (in UK = Bundesrechnungshof) weitaus seltener.

Kurz: Die höhere Ausführungseffizienz privatwirtschaftlicher Lösungen lässt sich aus Mangel an Projekten heute noch nicht eindeutig nachweisen; es gibt jedoch genug gute Gründe, den privatwirtschaftlichen Ansatz zu erproben.

Bei der betrieblichen Erhaltung liegt speziell bei den Autobahnmeistereien ein erhebliches Potenzial für Effizienzsteigerung. Beim Betrieb und laufender Instandsetzung könnten mit einer Umorganisation mittelfristig Effizienzpotenziale in einer Größenordnung von 40 Prozent möglich werden. Bei jährlichen Kosten von rund 400 Mio. Euro lohnt sich aus unserer Sicht eine genauere Analyse.

Einige Beispiele eines vom Hauptverband dazu angefragten Verkehrsgutachters:

Die gewachsene Beschäftigungsstruktur, ausgerichtet an der Spitzenlast des Winterdienstes, hat dazu geführt, dass zur Kapazitätsauslastung Arbeiten des laufenden Betriebes zu Zeiten hohen Verkehrs durchgeführt werden müssen. Jeder von uns hat sicher schon erlebt, wegen Mäharbeiten zu Rushhour-Zeiten im Stau zu stehen.

Ein anderes Beispiel: Durch die Einrichtung von zentralen Beschaffungsstrukturen statt dem Einkauf auf Ebene der Autobahnmeistereien und der Ausrichtung an optimierten Losgrößen ließen sich erhebliche Einsparungen realisieren.

Eine weitere Möglichkeit ist das Outsourcing von Spitzenlasten: Ein regional flexibler Einkauf des Winterdienstes, aber auch von Routineerhaltungsmaßnahmen von privaten Unternehmen durch Rahmenverträge würde den flexiblen und engagierten mittelständischen Bauunternehmen in einer beschäftigungsarmen Zeit ein interessantes Betätigungsfeld schaffen. Bei Facility-Management-Verträgen ist dies längst Standard.

Kommen wir nun zum letzten Punkt:

• Mehr Effizienz bei der Verteilung der Wegekosten

Bei den Faktoren, die ich Ihnen eben beschrieben habe, ging es vor allem um die traditionellen Gebiete der Bauindustrie, also Planung und Bau. Nun kommen wir, salopp gesagt, zur „Einnahmenseite“ bzw. zur Finanzierung.

Wir werden in der Zukunft mit der knappen Ressource „Verkehrsraum“ wirtschaftlicher umgehen müssen als in der Vergangenheit. Das heißt: Auf lange Sicht gibt es aus unserer Sicht keine Alternative zur **Umstellung der Autobahnfinanzierung von der Haushalts- auf die Nutzerfinanzierung**.

Das hieße nicht nur Auftrieb für die Bauindustrie – sondern eine Chance für mehr Beschäftigung, gerade auch im Mittelstand!

Bei der Nutzerfinanzierung plädieren wir für das Modell der Verursachergerechtigkeit. Dabei werden in einer Gebührenfinanzierung die Mittel für die Verkehrsinfrastruktur von denen aufgebracht, die sie auch nutzen. Für mich noch wichtiger: Die Einnahmen werden zweckgebunden auch nur für Straßenverkehrsinfrastruktur verwendet. Wir teilen diesbezüglich die Forderung des ADAC: „Straße finanziert Straße“. Der Nutzer sieht dann direkt den Nutzen, die Gegenleistung für seine Ausgaben.

Für einen Systemwechsel hin zum nutzerfinanzierten Modell sprechen aber nicht nur ordnungspolitische Gründe. Hinzu kommen **praktische verkehrspolitische, fiskalische und haushaltstechnische Vorteile**, wie

- die Herauslösung der Autobahnfinanzierung aus den jährlichen Haushaltszwängen,
- die Einbeziehung der ausländischen Nutzer, aber

- auf lange Sicht schließlich auch die effiziente Steuerung der Auslastung des Autobahnsystems (Roadpricing), sowie
- eine engere Koppelung von Verkehrsabgaben und Verkehrsausgaben.

Konzept für eine privatwirtschaftliche Neuorganisation des deutschen Autobahnsystems

Die deutsche Bauindustrie hat in ihrem **Memorandum zur Autobahnprivatisierung** eine Vision für eine **Neuorganisation des deutschen Autobahnsystems auf privatwirtschaftlicher Grundlage** entwickelt. In dem Memorandum schlagen wir folgende Module vor:

1. die **Neuordnung der Verantwortung** für die Bundesautobahnen zwischen Bund und Ländern;
2. die **Weiterentwicklung** der **Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft** (VIFG) zu einer Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG). Ihr soll die Gesamtverantwortung für Bau, Ausbau, Erhaltung und Betrieb des neu abgegrenzten Autobahnnetzes übertragen werden. Natürlich soll und darf die VIMG kein neuer, umständlicher Verwaltungsapparat werden. Aufgabe der Gesellschaft soll es sein, die Konzessionen für Teilnetze an Private zu vergeben und zu kontrollieren. Die VIMG soll die verantwortliche Institution für eine **„funktionale Privatisierung“** werden.
3. die **vollständige Umstellung der Autobahnfinanzierung** von der Haushalts- auf die Nutzerfinanzierung.

Die nächsten Schritte

Die **verkehrsträgergerechte Gestaltung** – Straße finanziert Straße – ist dabei von großer Bedeutung. Im ersten Schritt sollte die gesamte **LKW-Maut** von derzeit etwa drei Mrd. Euro **in den Straßenverkehr** fließen. Darüber sind wir uns übrigens auch mit anderen Gruppen, etwa den Automobilclubs, einig. Wir sprechen uns zudem dafür aus, **LKW mit 7,5 bis 12 Tonnen** Gesamtgewicht noch in dieser Legislaturperiode in die **Bemautung** einzubeziehen.

Die Diskussionen über die – unseres Erachtens wohl unvermeidlichen – Nutzungsgebühren für PKW sollten dagegen in Ruhe und Sorgfalt mit Hinblick auf einen gesellschaftlichen Konsens bis zur nächsten Legislaturperiode vorbereitet werden. Wir sollten ihnen mit entscheidungsreifen Konzepten begegnen.

Wir alle wissen, dass eine komplette Neuorganisation dieser Strukturen politisch nicht von heute auf morgen umsetzbar ist.

Wir müssen uns darum zuerst einmal auf die Punkte konzentrieren, die jetzt umsetzbar sind.

Ich möchte es noch einmal hervorheben: **Jetzt ist eine Verwaltungsreform möglich.**

Das Zeitfenster ist durch die Große Koalition offen, aber eben auch begrenzt. Es darf nicht ungenutzt verstreichen!

Wir plädieren zugleich auf dem Weg dahin dafür, die vorhandenen **PPP-Konzepte im Verkehrswegebau umgehend weiterzuentwickeln**. Folgender Vorschlag liegt uns besonders am Herzen: eine zweite Staffel zur Weiterentwicklung der A-Modelle und eine intensivere Nutzung des F-Modells durch Erweiterung des Anwendungsbereichs des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes auf Autobahnstrecken, sowie die Einführung von PPP-Modellen auf Grundlage von Verfügbarkeitszahlungen ohne Maut.

Darüber hinaus dürfen wir aber die grundlegende Neuorganisation des deutschen Autobahnsystems mit Nutzerfinanzierung nicht aus den Augen verlieren.

Als **Leitbeispiele** können uns die erfolgreichen Privatisierungen von anderen Netzbetreibern wie der Post dienen. Denken Sie bitte einmal daran, wie sich der schwerfällige Apparat Bundespost unter anderem zu einem leistungsfähigen Telekommunikationskonzern entwickelt hat. Ganz ehrlich: Haben wir nicht alle unsere großen Zweifel gehabt, ob diese Privatisierung überhaupt gelingen könnte? Die Erfahrung zeigt: Es ist möglich, die Neuorganisation zu schaffen, und es gibt in Deutschland bereits das Know-how und die entsprechend notwendigen Prozesse.

Nehmen wir uns also diese guten Beispiele als Vorbilder für unser großes Privatisierungsprojekt! Und vergessen wir dabei nicht: Die Einführung von privatwirtschaftlichen Wettbewerbselementen, also der Markt, war der wesentliche Fortschrittstreiber.

Wir möchten eine „Pöllmann 2“-Kommission anregen, die noch in dieser Legislaturperiode eingesetzt werden sollte – als funktionale, pragmatische Expertengruppe, die schnell zu vernünftigen Empfehlungen und Lösungen kommt.

Die deutsche Bauindustrie steht bereit, um sich mit ihrem Know-how und konstruktiven Ideen in diesen Prozess einzubringen.

Private Straßeninfrastrukturfinanzierung aus Sicht des Staates von Andreas Krüger⁴⁰

Die Regierungskoalition hat mit großer Übereinstimmung im Koalitionsvertrag festgehalten, dass die Verkehrsinfrastruktur leistungsfähig auszubauen ist und Investitionen zu verstetigen sind. Dies ermöglicht den Verwaltungen langfristig Planungssicherheit zu schaffen. Die wesentliche Randbedingung ist bekannt: In den nächsten Jahren ist mit einem weiteren Anstieg der Verkehrsleistungen zu rechnen. Dem müssen wir Rechnung tragen.

In Ergänzung zur konventionellen Verwaltung, Betreiberschaft und Finanzierung aus öffentlichen Haushalten hat das BMVBS daher innovative Wege durch Public-Private-Partnership (PPP) eröffnet. Ziel ist, mehr privates Kapital und Innovationspotenzial für den Verkehrswegebau zu mobilisieren. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre beschäftigen wir uns mit PPP im Straßenbau. Das BMVBS sieht sich dabei als Motor für PPP. Wir arbeiten intensiv an der Umsetzung, Weiterentwicklung und Realisierung von PPP-Projekten. Dazu möchte ich Ihnen die wesentlichen Aspekte nennen.

Von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung

Im Jahr 2000 empfahl die „Pöllmann-Kommission“ die schrittweise Umstellung von der Haushalts- auf eine Nutzerfinanzierung. Dies setzte als ersten Schritt die Entwicklung eines geeigneten Mautsystems voraus, wie wir es mit dem Toll-Collect-System bekommen haben, das mit seiner High Technologie weltweite Aufmerksamkeit und das Interesse vieler Staaten geweckt hat. Im zweiten Schritt war dann die LKW-Maut einzuführen. Die Anfangsschwierigkeiten sind überwunden. Die Maut brachte im letzten Jahr 2,86 Mrd. €. Künftig kann aufgrund des Verkehrszuwachses jährlich mit Mauteinnahmen in Höhe von rd. 3 Mrd. € – evtl. sogar mehr – gerechnet werden. Mit der Einführung der streckenbezogenen LKW-Maut wurde den Empfehlungen Rechnung getragen und die Weichen in Richtung Nutzerfinanzierung gestellt.

Darüber hinaus entwickelte sich in den letzten Jahren die Finanzausstattung im Bereich der Bundesfernstraßen positiv. 2006 war bis jetzt das absolute Spitzenjahr. Die Bundesregierung hat auf ihrer Klausurtagung in Genshagen ein 25 Mrd. €-Paket für Wachstum und Beschäftigung beschlossen. Dadurch werden die Investitionen für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße bis 2009 um zusätzlich 4,3 Mrd. € verstärkt. Dies zeigt, dass die Bundesregierung den Bereichen Mobilität, Infrastruktur und Logistik einen hohen Stellenwert einräumt. Die Aufteilung dieser zusätzlichen Mittel erfolgt unter der Prämisse, schnell hohe Beschäftigungsimpulse zu erreichen. Der Straßenbau ist wegen der Vielzahl der Projekte in der Lage, die Investitionsmittel dynamisch und kurzfristig einzusetzen. Deswegen werden die zusätzlichen Investitionen in diesem Jahr überdurchschnittlich in diesem Bereich konzentriert. Ein Schwerpunkt wird dabei besonders auf die Erhaltungsmaßnahmen und die Verbesserung der Sicherheit im Bestandsnetz gelegt. Inzwischen sind rd. 90 % der Brücken älter als 35 Jahre, und rd. 70 % der BAB-Strecken älter als 25 Jahre!

Aber neben der Altersstruktur ist auch die zunehmende Verkehrsbeanspruchung Ursache für den Erhaltungsaufwand, der angegangen werden muss: Wir haben eine Zunahme des Schwerverkehrs seit 1980 um ca. 50 %, und die Achslast wurde auf 11,5 t erhöht. Die derzeit von Einzelnen geforderte Zulassung von 60-t-LKW ist bei der Abschätzung der zukünftigen Bau- und Erhaltungskosten nicht eingerechnet. Bei allen Überlegungen ist daher zu berücksichtigen, dass jede Erhöhung der zulässigen Gewichte mit erheblichen Mehrkosten für den Bund im Bereich der Brücken verbunden ist. Die zur Verstärkung der Brücken im Zuge der Bundesfernstraßen notwendigen Haushaltsmittel stehen dann für andere Neubau- und Erhaltungsmaßnahmen nicht mehr zur Verfügung. Zur Sicherstellung einer hohen und ständigen Funktionsfähigkeit des bestehenden Straßennetzes müssen daher neben allen Neubauprojekten verstärkt Haushaltsmittel im Erhaltungsbereich bereitgestellt werden.

⁴⁰ Verfasser: Andreas Krüger, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, E-Mail: andreas.krueger@bmvbs.bund.de

Standen bereits im Jahr 2004 mit rund 6 Mrd. € erhebliche Mittel für den Straßenbau zur Verfügung, so konnten das im Jahr 2005 auf rund 6,3 Mrd. € gesteigert werden. Für dieses Jahr wurden die Ansätze für die drei Verkehrsträger auf 9 Mrd. € erhöht und auf diesem Niveau bis 2009 verstetigt. Das Volumen liegt deutlich über dem Niveau des bisherigen Finanzplans. Für die Bundesfernstraßen werden nach derzeitigem Stand in diesem Jahr rund 5,8 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden.

Diese gute Finanzausstattung bedeutet keinesfalls, dass wir auf PPP verzichten können. Denn PPP bedeutet nicht Geldbeschaffung in Zeiten knapper Kassen, sondern intelligenter Einsatz von Finanzmitteln. PPP bedeutet, langfristig Vorteile zu erzielen. Es passiert heute schon eine ganze Menge im Straßenbau auf den Grundlagen der konventionellen Haushaltsmöglichkeiten. Mit PPP-Projekten kann frühzeitig den verkehrlichen Belastungen begegnet und das Netz verkehrsgerecht weiterentwickelt werden. Es werden auf der einen Seite Innovationen vorangetrieben – auf der anderen Seite das bestehende Netz gepflegt und langfristig erhalten. Schwierig ist dabei die Umsetzung von PPP-Projekten in der Struktur der Auftragsverwaltung. Es sind nicht nur zwei Partner, Bund und Privater, die einen Interessensausgleich suchen, sondern drei Partner, Bund, Land und Privater. Es wird daher keine „Win-win“-Situation gesucht, sondern eine „Win-win-win“-Situation. Deshalb an dieser Stelle einige Anmerkungen zur Diskussion um die Auftragsverwaltung.

Auftragsverwaltung

Nach Maßgabe des Grundgesetzes (GG) obliegt die Verwaltung der Bundesfernstraßen, das heißt der im Eigentum des Bundes stehenden Bundesautobahnen (rd. 12.000 km) und Bundesstraßen (rd. 42.000 km), den Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften im Auftrage des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG). Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung planen, bauen, erhalten und betreiben die Länder die Bundesfernstraßen, die die Hauptschlagader des insgesamt rd. 650.000 km umfassenden Straßennetzes in Deutschland sind, da sie bei nur 8 % Längenanteil am Gesamtnetz insgesamt die Hälfte der Fahrleistung übernehmen.

Die Einflussmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung sind verfassungsrechtlich festgelegt (Art. 85 GG). Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund gemäß Art. 104 a Abs. 2 GG die sich daraus ergebenden Zweckausgaben (z. B. Kosten für Bau, Unterhaltung und Instandsetzung); die Länder tragen gemäß Art. 104 a Abs. 5 GG lediglich ihre Verwaltungsausgaben (z. B. Personal- und Sachkosten ihrer Behörden und der Planung). Die nähere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen finden sich in zahlreichen Gesetzen (z. B. Bundesfernstraßengesetz, Fernstraßenausbaugesetz, Bundesstraßenvermögensgesetz) bzw. Verordnungen und Richtlinien.

Die Investitionsmittel des Bundes werden seit Jahren nach einem komplizierten Schlüssel auf die Länder aufgeteilt. Es gibt derzeit im Großen und Ganzen keine regionalen Schwerpunktförderungen.

Zweckbindung

Da immer wieder die „Zweckbindung“ des Aufkommens der Mineralölsteuer gefordert wird, ein Hinweis: Es gibt seit Jahren dazu eine zugegebenermaßen etwas unübersichtliche Regelung zur Zweckbindung in Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz (vom 1. Januar 1964, zuletzt geändert am 29. Oktober 2001), **„Das Aufkommen an Mineralölsteuer, ausgenommen (...) ist in Höhe von 50 vom Hundert für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Dies gilt nicht für das Mehraufkommen an Mineralölsteuer, das sich infolge der Änderung (...) ergibt.“** Zu dieser Vorschrift gehört auch seit Jahren die entsprechende Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz. Im der derzeit geltenden Haushalt (2005) lautet § 6 des Haushaltsgesetzes, **„(8) Das nach Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (...) für Zwecke des Straßenwesens gebundene Aufkommen der Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu verwenden“.**

Kritik an der Auftragsverwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes (BRH) als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich in einem Gutachten vom 11. Oktober 2004 mit der Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau sowie einer Neustrukturierung des Fernstraßennetzes beschäftigt. Er unterstellt dabei, dass die Bundesstraßen überwiegend keine Fernverkehrsfunktion mehr erfüllen und schlägt vor:

Der Bund solle sich auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen in eigener Verantwortung beschränken. Er soll hierfür eine eigene bundesunmittelbare Verwaltung aufbauen. Die Länder sollen Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen übernehmen. Für die damit verbundenen Lasten sollen sie einen Finanzausgleich erhalten, der die bisherigen Ausgaben des Bundes für die Bundesstraßen berücksichtigt. Dieser soll keiner Zweckbindung unterliegen. Dies führt nach Auffassung des Präsidenten des BRH zu einer klareren Zuordnung von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz und damit zu Entbürokratisierung, Verbesserung der Transparenz sowie zu einer Effizienzsteigerung beim Einsatz der Finanzmittel.

Das BMVBS bewertet den Vorschlag des BRH kritisch: Wie die enorme Entwicklung des überörtlichen Straßennetzes der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis heute zeigt, war die Arbeit der Auftragsverwaltungen im Wesentlichen erfolgreich. Statt der vom BRH vorgeschlagenen grundlegenden Reform, ist daher eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbereich sinnvoller. Die Auftragsverwaltung leidet nicht unter einer Systemschwäche, sondern unter einer Vollzugsschwäche. Der Bund verfügt über Kontrollmöglichkeiten, die es ihm ermöglichen, seine Interessen bei einzelnen Baumaßnahmen zu wahren. Das Grundgesetz erlaubt es dem Bund, im Bereich der Bundesauftragsverwaltung durch Ausübung des Weisungsrechtes sowie der Fach- und Rechtsaufsicht auf die Länder einzuwirken und räumt ihm umfassende Informations- und Einflussmöglichkeiten (Berichte, Aktenvorlage, Entsendung von Beauftragten) gegenüber den Ländern ein.

Den Ländern sollen nach dem Vorschlag des BRH neue Verantwortlichkeiten im Bereich der bisherigen Bundesstraßen zukommen, so dass sie zur Wahrnehmung dieser Aufgaben entsprechend mit Finanzmitteln ausgestattet werden müssten. Die vom BRH vorgeschlagene fehlende Zweckbindung des Finanzausgleiches, den der Bund den Ländern für die Übernahme von Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen zur Verfügung stellen soll, könnte negative Folgen für die Verkehrsinfrastruktur haben, da die tatsächliche Mittelverwendung in den Ländern offen bliebe.

Faktisch würde die Umsetzung des Vorschlages des BRH zu einer Umschichtung der derzeitigen Infrastrukturmittel für die Bundesstraßen (ca. 2,3 Mrd. €) aus dem Haushalt des BMVBS in die Länderhaushalte führen, mit der Folge, dass sich im Bundeshaushalt die investiven Mittel verringern und sich gleichzeitig die nichtinvestiven Mittel erhöhen (neue Bundesautobahnverwaltung).

Umstufung von Bundesstraßen

Das Gutachten lässt daneben die verkehrspolitische Dimension außer Acht. Es werden lediglich verschiedene Verwaltungsstrukturen betrachtet, aber nicht berücksichtigt, dass sich der Bund bei einer nur auf Bundesautobahnen beschränkten Zuständigkeit erheblicher Spielräume zur Erstellung und Gestaltung einer regional ausgewogenen Infrastruktur begeben würde. Der Beitrag und die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland würden deutlich geringer.

Die Bundesstraßen haben ihre Fernverkehrsfunktion nur geringfügig verloren. Der BRH berücksichtigt nicht, dass auch Bundesautobahnen teilweise eine enorme Bedeutung für den Regionalverkehr haben, sondern unterstellt, dass alle Bundesautobahnen ausschließlich Fernverkehrsfunktion haben.

Die Diskussion über die „richtige“ Einstufung von Teilen des Bundesstraßennetzes läuft schon lange. 1995 hat das BMVBW vorgeschlagen sog. autobahnparallele Bundesstraßen mit einer Länge von rund 4500 km zu Landesstraßen abzustufen. Dieser Vorschlag war aber nicht einseitig vom Bund umsetzbar, da nach den Vorgaben des Bundesfernstraßengesetzes und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Bundesstraßen letztlich nur im Wege gegenseitigen Einvernehmens zwischen Bund und dem jeweiligen Land abgestuft werden können. Bei autobahnparallelen Bundesstraßen hat sich die Verkehrsbedeutung aber bereits insofern geändert, als sie ihre Fernverkehrsbedeutung verloren haben. Sie sind nach § 2 Absatz 4 FStrG unverzüglich dem Träger der Straßenbaulast zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt (Abstufung). Als Voraussetzung für weitere Abstufungsverhandlungen mit den Ländern wurden im am 16. Oktober 2004 in Kraft getretenen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen bereits eine beträchtliche Anzahl von Neu- und Ausbaumaßnahmen auf nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßenabschnitten nicht mehr ausgewiesen. Welche darüber hinausgehenden, weiteren Teile des Bundesstraßennetzes wegen des Verlustes ihrer Fernverkehrsrelevanz abstufungswürdig sind, wird zurzeit untersucht.

Das Umwidmungsproblem wird durch den Vorschlag des BRH nicht gelöst. Es bleibt in anderer Form bestehen, da (ehemalige) Bundesstraßen und andere Straßen mit hohem Fernverkehrsanteil zu Bundesautobahnen aufzustufen wären. Eine Autobahnverwaltung des Bundes würde daneben zusätzliches Personal erfordern, das anders als bisher vollständig aus Bundesmitteln zu vergüten wäre. Ferner gingen die Verwaltungskosten, die im Rahmen der Auftragsverwaltung die Länder auf der Grundlage von Art. 104 a Absatz 5 GG tragen, auf den Bund über.

Die für die Planung und den Bau von Autobahnen erforderlichen Grundsatzaufgaben sind im Übrigen nicht wesentlich geringer als die heute zusätzlich für die Bundesstraßen anfallenden Aufgaben. Grundsätzlich wäre nach Änderung des Grundgesetzes die vom BRH vorgeschlagene Änderung der Verwaltungsstruktur im Bereich der Bundesfernstraßen umsetzbar.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Wissenschaftliche Beirat des BMVBS diesem Thema angenommen. Leider werden auch in diesem Beitrag die hohen verfassungsrechtlichen Hürden für die Umsetzung des Vorschlages nur lückenhaft dargestellt und nicht bewertet. Ebenso werden die wirtschaftlichen Vorteile des Vorschlages nicht hinreichend deutlich. Es bleibt offen, in welcher Höhe Bund und Länder durch den Vorschlag finanziell belastet würden.

Es wird übersehen, dass die Mittelbereitstellung für Neu- und Ausbaumaßnahmen von Bundesfernstraßen allein nach Maßgabe der jährlichen Haushaltsgesetze und der Straßenbaupläne unter Berücksichtigung der Planreife und ihrer Umsetzbarkeit erfolgt. Die Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen sind keine Finanzpläne, sondern gemäß Fernstraßenausbaugesetz die gesetzliche Grundlage für den Neubau und die Erweiterung der Bundesfernstraßen nach verschiedenen Dringlichkeitsstufen.

Die Kritik, dass politisch gewünschte Projekte von den Ländern angemeldet würden, geht ins Leere, da es integraler Bestandteil der Bundesverkehrswegeplanung ist, Verkehrsprojekte auch unter Berücksichtigung der politischen Wertvorstellungen zu beurteilen.

Leider ist hier nicht der Raum für eine ausführliche Auseinandersetzung auch mit den Überlegungen des Beirates. Aber es ist sehr wichtig, dass die Diskussion fortgesetzt wird und nach dem Aufschlag des BRH nicht im Sande verläuft. Zum derzeitigen Stand der Diskussion lässt sich sagen, die Auftragsverwaltung steht auf dem Prüfstand.

Zur Rolle von PPP-Projekten

Offen bleibt bei den Vorschlägen des BRH auch, welchen Beitrag PPP-Projekte bei der Umsetzung dieser Vorschläge leisten können. Ob zum Beispiel die Übertragung von nicht hoheitlichen Verwaltungsaufgaben auf private Unternehmen, zum Beispiel die DEGES, eine wirtschaftliche Alternative zur Auftragsverwaltung oder Teilen der Auftragsverwaltung wäre.

Public-Private-Partnership (PPP) umfasst als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb der Infrastruktureinrichtungen durch Private. Die Berücksichtigung dieses ganzheitlichen Ansatzes (Lebenszyklusansatz) soll dazu beitragen, dass die ökonomischen Auswirkungen eines Projektes über die gesamte Projektlaufzeit transparent sind und die Kosten optimiert werden. Mit PPP wird die Erwartung verbunden, dass sich für Einzelprojekte Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung erzielen lassen. Diese sollen vor allem erwachsen aus

- einer Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes,
- einer optimalen Risikoverteilung zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand,
- der Implementierung von Anreizstrukturen für weitere Optimierungen (z. B. Bonus-Malus-Regelungen) und
- dem Know-how-Transfer aus den Erfahrungen des Privaten mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland.

In der Realisierung von PPP-Modellen können darüber hinaus weitere Erwartungen gesetzt werden. Dazu gehören insbesondere:

- Beitrag zum Werterhalt und zur Schaffung öffentlicher Infrastruktur,
- Konzentration der öffentlichen Hand auf Kernaufgaben und
- Optimierung von Eigenrealisierungen durch PPP-Projekterfahrungen.

PPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten. Maßgeblich für die Auswahl der Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeit, die durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterlegen ist, bei der konventionelle und alternative Beschaffungsvarianten wertneutral und ergebnisoffen gegenübergestellt werden. Ob sich mit PPP-Modellen die erwarteten Vorteile auch realisieren lassen, kann nicht generell, sondern nur im Einzelfall mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und bewertet werden. Diese sollten nach einheitlichen Maßstäben und Verfahren erfolgen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) verfolgen mehrere Ziele, die miteinander in engem Zusammenhang stehen:

- Es sollen die rechtlichen Anforderungen erfüllt werden, die sich aus Regelungen auf Bundesebene (z. B. Bundeshaushaltsordnung) bzw. aus Regelungen auf Landes- und Gemeindeebene ergeben.
- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient als Entscheidungsinstrument. Es soll dabei festgestellt werden, welche Beschaffungsvariante die wirtschaftlichste Alternative darstellt. In den verschiedenen Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind mit Hilfe der jeweiligen Instrumente Entscheidungen über den weiteren Verlauf der Projektentwicklung zu treffen.
- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient als Management- und Steuerungs-/Controllinginstrument. Dabei sollen die Erkenntnisse aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Prozess der Projektentwicklung und Projektsteuerung einfließen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann und soll dabei auch die Kostentransparenz der Eigenrealisierung steigern. Rechtliche Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen von Bundesprojekten ist § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Schwierig ist die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei Projekten im Rahmen der Auftragsverwaltung. Wie schon oben dargestellt, werden die Projektkosten in der Auftragsverwaltung von Bund und Land getragen, die Verwaltungs- und Planungskosten trägt das Land, die Baukosten der Bund. Dieser Struktur entsprechend fallen Effizienzvorteile sowohl bei Bund als auch bei den Ländern an. Sollten die Finanzressorts des Bundes und der Länder bei ihren Beratungen zu Art und Umfang der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Ergebnis gelangen, dass jede Gebietskörperschaft für sich zu betrachten ist, kann das zu dem kuriosen Ergebnis führen, dass die Projekte gesamtwirtschaftlich positiv zu beurteilen sind, aber aus Sicht des Bundes unwirtschaftlich, weil Teile der Vorteile bei den Ländern anfallen. Dies ist ein Ergebnis, das der besonderen Situation der Auftragsverwaltung nicht gerecht wird und daher nicht akzeptiert werden kann.

Das BMVBS hat sich früh mit PPP-Projekten beschäftigt. Die ersten Anwendungsfälle waren Vor- und Mitfinanzierungen. Insbesondere die Vorfinanzierungen belasten bis heute und noch einige Jahre den Straßenbauhaushalt, da die Raten für Zins und Tilgung in Höhe von rd. 300 Mio. € aus den Investitionsmitteln des Straßenbaues bestritten werden. Deshalb hat man seitens des Bundes diese Finanzierungsvariante im Straßenbau aufgegeben.

Die schrittweise Umstellung – weg von der konventionellen Haushaltsführung hin zur Nutzerfinanzierung – erfolgt derzeit durch die Realisierung von zwei verschiedenen Betreibermodellen im Straßenbau, den sog. A- und F-Modellen. Die Erwartungen für die Einführung von Betreibermodellen, d. h. für die Einführung von PPP, sind hoch. Es wird erwartet, dass durch das Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privatem insbesondere

- Zeitvorteile generiert werden (frühere Realisierung),
- Einsparpotenziale im Bereich Betrieb, aber auch beim Bau und der Erhaltung realisiert werden (Stichwort: „Effizienz“),
- Innovationen in der Straßenbautechnik hervorgerufen werden und
- die öffentliche Hand sowohl finanziell als auch administrativ entlastet wird (Stichwort: „Schlanker Staat“).

Ziel ist es, mit PPP-Projekten öffentliche Investitionen möglichst intelligent und effektiv einzusetzen. Mit fünf Pilotprojekten nach dem A-Modell wurde der Weg in die neue „PPP-Investitionspolitik“ eröffnet. Die Umsetzung des A-Modells bedeutet, dass ein Privater den Anbau des 5. und 6. Fahrstreifens auf einem bestimmten Streckenabschnitt vornimmt, diesen betreibt, erhält und die Finanzierung des Projektes für einen Zeitraum von 30 Jahren übernimmt. Zur Refinanzierung erhält der Betreiber die auf seinem Streckenabschnitt anfallende LKW-Maut.

Zurzeit laufen die Vergabeverfahren von vier der fünf Projekte. Das sind:

- die A 8 von Augsburg bis München
- die A 4 von der Landesgrenze Hessen/Thüringen bis zur Anschlussstelle Gotha, die sog. Umfahrung Hörselberge
- die A 5 von Malsch bis zur Anschlussstelle Offenburg
- die A 1 vom Bremer Kreuz bis zum Autobahndreieck Buchholz
- Nr. 5 ein Projekt im Zuge der A 1/A 4, Anschlussstelle Düren bis Köln/Nord. Die Ausschreibung dieses Projektes wird starten, sobald Baurecht vorliegt.

Beim F-Modell baut, erhält und betreibt ein Privater einen Konzessionsbereich z. B. ein Tunnelprojekt, ein Brückenbauwerk, einen Gebirgspass. Zur Refinanzierung erhält er das Mautaufkommen aller Nutzer seiner Strecke. Bisher wurden seit 1994 zwei Projekte nach diesem Modell auf kommunaler Ebene realisiert. Die Warnowquerung in Rostock, die im September 2003 unter Verkehr gegangen ist und die Travequerung in Lübeck, die seit Ende August 2005 in Betrieb ist. Sehr problematisch erweist sich für die Wirtschaftlichkeit von F-Modellen die Möglichkeit, die Mautstrecke auf Alternativrouten mautfrei zu umfahren. Dies ist ein Grund dafür, dass bislang nur so wenige Projekte nach diesem Modell realisiert wurden.

Für weitere Projekte wurde die Machbarkeit untersucht: Für drei Projekte mit einem Bauvolumen von ca. 700 Mio. € könnte eventuell eine Umsetzung möglich sein:

- Der „Albaufstieg“ (A 8),
- die Weserquerung (A 281) und
- der Hochmoselübergang (B 50).

Einen großen Beitrag bei der Erarbeitung und Umsetzung von PPP-Projekten leisten DEGES und VIFG.

VIFG

Die Empfehlung der Pällmann-Kommission im Jahr 2000 zur Schaffung einer Finanzierungsgesellschaft hat das BMVBS mit der Einrichtung der VIFG, der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, realisiert. Die VIFG ist für uns ein kompetenter Partner, bei der Realisierung der PPP-Projekte und der Straßenbaufinanzierung.

Zum einen ist die Aufgabe der VIFG die Auszahlung der Mautmittel zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben. Zum anderen ist die VIFG PPP-Kompetenzzentrum „Verkehrsinfrastruktur“.

DEGES

Die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) wurde am 7. Oktober 1991 in Berlin gegründet. Wesentlicher Impuls für die Gründung der DEGES war die Erkenntnis, dass auf der administrativen Seite zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden müssen, um die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit-Straße (VDE) binnen kürzester Zeit realisieren zu können. Die Hauptaufgaben der DEGES sind die Planung und die Baudurchführung von 60% (darunter alle Neubaustrecken) der VDE-Projekte Straße sowie ausgewählte VDE Zubringerstrecken in den fünf neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen.

Die DEGES ist eine privatrechtlich organisierte Projektmanagement-Gesellschaft und arbeitet nach privatwirtschaftlichen Kriterien. Die Gesellschaft ist vom Bund und den neuen Ländern als Dienstleister ohne hoheitliche Funktionen eingesetzt. Sie konzentriert sich auf die Aufgabe des Projektmanagements als Bauherr und Hausherr. Zur Bewältigung der eigentlichen Planungs-, Grunderwerbs- und Bauvorbereitungs- und Bauüberwachungsleistung bedient sie sich weitestgehend geeigneter, über Vergabeverfahren ausgewählter Dienstleister (Ingenieurbüros usw.). Die hoheitlichen Aufgaben hingegen, insbesondere die Verfahren zur Baurechterlangung und eventuell erforderliche Enteignungsverfahren, bleiben in der Zuständigkeit der Länderverwaltungen.

Bis Ende 2005 waren über 1000 km der von der DEGES betreuten VDE-Strecken fertig gestellt bzw. weitere rd. 90 km in Bau. Der Abschluss der von der DEGES betreuten Projekte wird 2009/2010 erwartet. Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass sich die Gründung einer Projektmanagement-Gesellschaft zur möglichst zeitnahen Realisierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit bewährt hat. Die Erwartungen hinsichtlich der Arbeitsergebnisse der DEGES – bezogen auf ihre Kontroll- und Managementfunktionen – hat die Gesellschaft bislang voll erfüllt.

Seit Änderung des Gesellschaftsvertrages im Dezember 2001 kann die DEGES die Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) von und für Bundesfernstraßen oder wesentliche Teile davon im Rahmen der Auftragsverwaltung übernehmen. Entsprechendes gilt für vergleichbare Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Baulast der Gesellschafter einschließlich zugehöriger Aufgaben. Auf dieser Grundlage wurden von den Ländern Sachsen und Thüringen der DEGES weitere Straßenprojekte mit einer Länge von rd. 190 km

und einem Investitionsvolumen von rd. 690 Mio. € übertragen. Der Freistaat Sachsen hat darüber hinaus der DEGES die Projektdurchführung für die Rohbauarbeiten beim City-Tunnel Leipzig mit einem Investitionsvolumen von rd. 400 Mio. € übertragen. Dies ist das erste von der DEGES betreute Schienenprojekt.

Denkbar sind auch personelle Kooperationen zwischen den Länderverwaltungen und DEGES-Personal, wie z. B. Bildung von Projektteams bzw. planmäßiger Wechsel von Führungsnachwuchs und künftigen Leistungsträgern zwischen den Länderverwaltungen und der DEGES.

Diese Form der Organisationsprivatisierung muss zukünftig ihren Platz haben, neben einer Finanzierungsgesellschaft VIFG, als Dienstleister der Auftragsverwaltungen.

Wie jede Idee beginnt auch PPP im Kopf. Daher müssen sich die beteiligten Verwaltungen nicht nur personell, sondern auch gedanklich umstellen. Sie müssen sich auf diesen neuen Weg einlassen. Klar ist dabei: Am Anfang von Bewegungen sind Widerstände zu überwinden. Das liegt in der Natur der Sache. Veränderungen bedeuten Unruhe, aber sie bedeuten vor allem auch Chancen.

Ich bin überzeugt, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Wir brauchen Optimismus. Optimismus, um zu erkennen, dass PPP eine Variante neben dem klassischen Verwaltungshandeln ist.

Öffentliche versus private Finanzierung und Leistungserstellung: Konsens, Dissens und offene Fragen – von Thorsten Beckers, TU Berlin, Irene Feige und Frank Hansen, Institut für Mobilitätsforschung⁴¹

1. Einleitung

Die Debatte über die Reformen bei der Bereitstellung von Straßeninfrastruktur hat vor dem Hintergrund der im Güterverkehr und in Wachstumsregionen stetigen Verkehrszunahme, Kapazitätsüberlastungen, knapper Haushaltsmittel und eines Erhaltungsrückstandes bei den Bundesfernstraßen in den letzten Jahren an Intensität gewonnen. Im Zentrum dieser Debatte steht zum einen die Frage, ob und in welchem Ausmaß private Unternehmen nach dem PPP (Public-Private-Partnership)-Ansatz in die Leistungserstellung einbezogen werden sollten. Bei dem PPP-Ansatz werden der Bau und die Erhaltung sowie optional auch der Betriebsdienst zusammengefasst und in langfristigen Verträgen an private Unternehmen („Betreiber“) übertragen. Folglich findet ein wertschöpfungsstufenübergreifender Einkauf eines Services statt, während bei dem sogenannten „traditionellen Produktionsansatz“ Baumaßnahmen sowie größere Erhaltungsarbeiten separat ausgeschrieben und von privaten Unternehmen durchgeführt werden und kleinere Erhaltungsarbeiten sowie der Straßenbetriebsdienst hauptsächlich von öffentlichen Einheiten erbracht werden. Des Weiteren wird kontrovers diskutiert, ob zukünftig eine streckenbezogene Maut oder eine zeitbezogene Vignette für PKW auf den deutschen Autobahnen eingeführt werden sollte und ob die Erhebung derartiger Gebühren durch den öffentlichen Sektor (im Rahmes des Haushaltssystems oder über einen Autobahn-Fonds) oder private Konzessionsgesellschaften erfolgen sollte. Diese Fragen standen im Mittelpunkt des ifmo-Experten-Workshops „Öffentliche versus private (Straßen-)Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, der am 29. Mai 2006 in Berlin stattfand.

In diesem Beitrag sollen die Positionen der Teilnehmer des Workshops zu den zentralen Diskussionsfragen abgebildet werden. Dabei soll auf Konsens und Dissens hingewiesen sowie auf offene Fragen eingegangen werden. Hierfür wird wie folgt vorgegangen:

- Zunächst werden in Abschnitt 2 kurz Grundpositionen zu den **Effekten der Aufgabenübertragung an den privaten Sektor** im Bereich der Fernstraßen gegenübergestellt.
- Anschließend wird in Abschnitt 3 die Frage der **Finanzierung** betrachtet.
- In Abschnitt 4 werden Optionen für die **Leistungserstellung**, insbesondere der traditionelle Produktionsansatz und der PPP-Ansatz, dargestellt und diskutiert.
- In Abschnitt 5 wird die **Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern** bei der Finanzierung und Verwaltung der Bundesfernstraßen betrachtet.
- Abschließend erfolgt in Abschnitt 6 ein **Ausblick**.

2. Aufgabenteilung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor im Rahmen eines ordnungspolitischen Ansatzes

Ein zentraler Diskussionspunkt der Teilnehmer des Workshops war die Frage, welche Bedeutung der Umfang der Aufgabenübertragung an private Unternehmen aus ordnungspolitischer Sicht aufweist.

- Einige Teilnehmer hatten die Position inne, dass eine umfangreichere Privatsektorbeteiligung grundsätzlich zu volkswirtschaftlich effizienteren Ergebnissen führt. Hieraus folgt eine direkte Präferenz für Maßnahmen, die über eine funktionale Privatisierung durch die Ausschreibung von Produktionsaufgaben hinausgehen. Insbesondere wird – über die Beauftragung für Teilnetze zuständiger privater Konzessionsgesellschaften – eine zeitlich begrenzte Übertragung nahezu aller Produktions-, Management- und Finanzierungsfunktionen auf den privaten Sektor vorgeschlagen oder sogar eine zeitlich unbegrenzte materielle Privatisierung zur Diskussion gestellt.
- Andere Teilnehmer verwiesen darauf, dass bei Vorliegen von Marktmacht im Rahmen eines nicht-angreifbaren natürlichen Monopols die jeweiligen Anreizmechanismen für öffentliche und private Akteure bei den verschiedenen Modellen entscheidend für deren volkswirtschaftliche Effizienz seien. In diesem Zusammenhang wurde auch auf empirische Analysen verwiesen, die anzeigen, dass bei einem Monopol Privatisierungen nicht generell zu einer höheren Effizienz und geringeren Kosten führen. Also können auch Modelle mit einem geringeren Privatisierungsumfang durchaus vorteilhaft sein.

⁴¹ Verfasser: Dr. Thorsten Beckers, TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de, Dr. Irene Feige, Institut für Mobilitätsforschung, E-Mail: irene.ma.feige@ifmo.de, Frank Hansen, Institut für Mobilitätsforschung, E-Mail: frank.hansen@ifmo.de

In diesem Beitrag werden im Folgenden die aus den dargestellten Grundpositionen abgeleiteten Bewertungen konkreter Modelle im Bereich der Finanzierung und der Produktion gegenübergestellt.

3. Finanzierung

Zentrale Gestaltungsparameter der Finanzierung sind die institutionelle Lösung für das Finanzmanagement, die das Verfahren zur Zuweisung von Einnahmen auf die Ausgabenbereiche bei der Fernstraßeninfrastruktur darstellt, und die Einnahmequelle(n), auf die zur Finanzierung der Ausgaben zurückgegriffen wird. Die institutionelle Lösung für das Finanzmanagement weist dabei verschiedene Interdependenzen mit dem Verfahren für die Fällung von Investitionsentscheidungen auf.

Institutionelle Lösung für das Finanzmanagement

Derzeit wird für das Finanzmanagement im Bereich der Bundesfernstraßen auf das Haushaltssystem zurückgegriffen. Mit Hilfe der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) wird zwar ein Teil der Einnahmen aus der LKW-Maut für Investitionen in die Bundesfernstraßen zweckgebunden, jedoch liegt dieser Betrag deutlich unter den Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen. Insofern bestimmt im Endeffekt der Haushaltsgesetzgeber bei der jährlichen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes über die zur Verfügung stehenden Mittel für die Bundesfernstraßen. Dabei werden grundsätzlich auch die Mittel auf einzelne Kapazitätserweiterungsinvestitionen (Neubau, Ausbau) in den verschiedenen Bundesländern sowie auf die Aufgaben der Erhaltung und des Betriebsdienstes verteilt. Die Verteilung der Mittel auf Projekte in den einzelnen Bundesländern erfolgt unter Berücksichtigung so genannter „Länderquoten“. Die volkswirtschaftliche Rentabilität einzelner Projekte, die im Rahmen der Erstellung der Bundesverkehrswegeplans bewertet wird, spielt somit nicht die entscheidende Rolle für die Mittelverteilung.

An den Auswirkungen der derzeitigen Finanzierung wurden nun auf dem Workshop von den Teilnehmern – weitgehend einvernehmlich – die folgenden Punkte kritisiert:

- Insgesamt steht ein zu geringer Betrag an Finanzmitteln für die Bundesfernstraßen zur Verfügung.
- Einzelne Investitionsmaßnahmen werden – aufgrund der Mittelknappheit – über lange Zeiträume hinweg „stückchenweise“ realisiert, wodurch die Gesamtkosten der Maßnahmen steigen. Außerdem entstehen durch dieses Vorgehen erhebliche Verzögerungen bei der Beseitigung von Kapazitätsengpässen.
- Durch die Anwendung der Länderquoten werden in einzelnen Bundesländern – eher distributiv begründete – Maßnahmen finanziert, während in anderen Ländern Kapazitätsengpässe nicht bzw. nur verzögert behoben werden können.
- Außerdem werden – insbesondere aufgrund der Politik – dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen zu Gunsten von – häufig auch eher distributiv begründeten – Kapazitätserweiterungsinvestitionen zurückgestellt. Dies erschwert die Umsetzung langfristiger Kosten minimierender Erhaltungsstrategien.

Um die für die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehenden Mittel zu erhöhen, wurde von den Teilnehmern eine stärkere Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer gefordert, wobei einerseits auf die Einnahmen aus der Mineralöl- und Kfz-Steuer sowie andererseits auf die Einnahmen aus der LKW-Maut verwiesen wurde. Zwar bestehen bereits heute gesetzliche Regelungen zur Zweckbindung von Mineralölsteuereinnahmen für die Bundesfernstraßen, jedoch wird diese Zweckbindung jedes Jahr mit der Haushaltsverabschiedung aufgehoben. Als Ursache für die bei feststehendem Gesamtbudget ineffiziente Anwendung der Länderquoten wurden als Ursache polit-ökonomisch erklärbare (Fehl-)Entscheidungen identifiziert. Politiker und Abgeordnete bevorzugen häufig eine kurzfristige Realisierung einzelner Maßnahmen, um auf diese Weise kurzfristige Bedürfnisse im jeweiligen Wahlkreis befriedigen zu können.

Die Reformvorschläge für den Bereich der Finanzierung und speziell für das Finanzmanagement weichen trotz weitgehend einvernehmlicher Problemidentifikation deutlich voneinander ab:

- **Übertragung von Teilnetzen der Bundesautobahnen an private Konzessionsgesellschaften:** Einige Teilnehmer des Workshops bevorzugten die Übertragung der Finanzierungsverantwortung an private Konzessionsgesellschaften, die für einzelne Teilnetze zuständig sind. Auf diesen Teilnetzen würden die privaten Konzessionsgesellschaften zukünftig Nutzergebühren – auch bei den PKW – erheben und sämtliche Ausgaben finanzieren. Die VIFG würde in diesem Modell für die Konzessionsvergabe und die Organisation eines finanziellen Ausgleichssystems zwischen den Gesellschaften zuständig sein. Weiterhin müsste eine Regulierungsinstitution etabliert werden. Insgesamt ähnelt dieses Modell stark der Situation in Frankreich nach der Privatisierung der großen Konzessionsgesellschaften. Dieses Modell wurde von vielen anderen Workshop-Teilnehmern als ungeeignet abgelehnt.

Die Befürworter dieses Modells weisen zunächst darauf hin, dass durch die in Verbindung mit einer Maut-einführung entstehenden umfassenden Kapitalaufnahmemöglichkeiten der Konzessionsgesellschaften Investitionen umfassend und in einem Stück realisiert werden könnten. Weiterhin betonen die Unterstützer, dass durch die netzweite Übertragung der Produktionsaufgaben nach dem PPP-Ansatz auf den privaten Betreiber, die bei Konzessionsmodellen stets zwangsläufig erfolgt, eine Erhöhung der Kosteneffizienz zu erwarten sei. Kritiker dieses Modells vertreten hingegen die Position, dass eine netzweite Übertragung der Produktionsaufgaben nach dem PPP-Ansatz nicht zu Kostenreduktion, sondern eher zu Kostensteigerungen führt.⁴² Zudem würden bei diesem Modell verschiedene Akteure (z. B. Bauindustrie, Bieter um Konzessionen, private Konzessionsgesellschaften) zur Erhöhung des Bauvolumens und der Ausdehnung der Kapitalbasis der privaten Konzessionsgesellschaften auch bei nachfrageschwachen Strecken für umfangreiche Kapazitätserweiterungsinvestitionen eintreten. Diese Investitionen wären über Querfinanzierungen innerhalb der netzweiten privaten Konzessionsgesellschaften unkompliziert umsetzbar. Da die genannten Akteure bei diesem Modell eine deutliche Einflusszunahme im politischen Bereich erreichen dürften, bestünde die Gefahr, dass an den Präferenzen der Bevölkerung im Allgemeinen sowie der Autofahrer im Speziellen „vorbei“ investiert würde. Im Übrigen gehen netzweite Konzessionsmodelle mit der Einführung einer PKW-Maut einher und diese sei erst mittel- oder langfristig sinnvoll umsetzbar.

- **Gründung eines Autobahn-Fonds in Form einer öffentlichen Konzessionsgesellschaft:** Einige Workshop-Teilnehmer, die dem Modell netzweiter privater Konzessionsgesellschaften ablehnend gegenüber stehen, schlugen in Anlehnung an das Modell der österreichischen ASFINAG die Gründung eines Autobahn-Fonds in Form einer öffentlichen Konzessionsgesellschaft vor. Ein derartiger Autobahn-Fonds wäre dauerhaft vom Haushalt getrennt und könnte zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen auf den Bundesautobahnen kurzfristig Kredite aufnehmen. Über Einnahmen aus Nutzerzahlungen wären die Ausgaben für Erhaltung und Betrieb, Kapazitätserweiterungsinvestitionen, Zinszahlungen sowie die zukünftige Rückzahlung in naher Zukunft aufgenommener Schulden zu finanzieren. Die heutigen LKW-Mauteinnahmen wären zwar vermutlich auch über von PKW-Fahrern zu leistende Nutzergebühren zu ergänzen, jedoch müsste eine streckenbezogene PKW-Maut nicht zwangsläufig eingeführt werden. Eine PKW-Maut könnte zukünftig eingeführt werden, wenn die Kosten für ein straßennetzweites Mauterhebungssystem auf ein akzeptables Niveau gesunken sind und durch eine Mauterhebung tatsächlich Wohlfahrtsgewinne (insbesondere aufgrund von Staureduktionen) erzielbar sind. Alternativ könnte zukünftig auf eine Vignette mit einem begrenzten Preisniveau zurückgegriffen werden.

Einige Workshop-Teilnehmer vertraten die Position, dass dieses Modell nur vorteilhaft ist, wenn dem Autobahn-Fonds Regeln zur Fällung von Investitionsentscheidungen vorgegeben werden. Damit wäre eine Trennung von Investitionswegen zu erreichen, die dem ordnungspolitischen Gedanken der Trennung von Allokations- und Distributionspolitik folgt: Kapazitätserweiterungen, die aufgrund hoher Nachfrage sinnvoll sind, werden von dem Autobahn-Fonds durchgeführt. Weitere und insbesondere regionalpolitisch und distributiv begründete Investitionen wären über den Haushalt zu finanzieren. Als Vorteil eines Autobahn-Fonds wurde

⁴² Siehe Abschnitt 4 zur Diskussion der Kosteneffizienz verschiedener Modelle für die Leistungserbringung.

weiterhin dargestellt, dass über die angewandte Produktionsstrategie (PPP oder traditioneller Ansatz) fallweise in Abhängigkeit der jeweiligen Vorteilhaftigkeit entschieden werden könnte. Dieses Modell zeigt somit, dass über die Einführung einer Nutzerfinanzierung, mit der eine Zweckbindung von Nutzerzahlungen außerhalb des Haushaltssystems umgesetzt wird, unabhängig von der Realisierung von PPP-Projekten entschieden werden kann. Kritisiert wurde das Modell des Autobahn-Fonds zum einen von den Befürwortern netzweiter privater Konzessionsgesellschaften und zum anderen von Teilnehmern, die darauf hinwiesen, dass auch ohne Gründung eines Autobahn-Fonds zielgerichtete Reformen durchgeführt werden könnten.

- **Vollständige Finanzierung der Fernstraßen über zweckgebundene LKW-Maut und Mineralölsteuereinnahmen:** Weitere Teilnehmer des Workshops vertraten die Position, dass zur Behebung der identifizierten Defizite die Finanzierung der Bundesfernstraßen nicht vollständig aus dem Haushaltssystem gelöst werden sollte. Vielmehr sollten durch zielgerichtete Einzelmaßnahmen die verschiedenen Probleme eliminiert werden. Das Mitteldefizit könne unter Rückgriff auf gesetzliche Zweckbindungen beseitigt werden. Neben der vollständigen LKW-Maut-Zweckbindung für die Fernstraßen sollten auch Mineralölsteuereinnahmen auf gesetzlichem Wege zweckgebunden und einer Bundesfernstraßen-Gesellschaft zugewiesen werden, die somit noch eine Verbindung zum Haushaltssystem aufweist. Investitionsregeln könnten zielgerichtet auch im Rahmen des derzeitigen Systems modifiziert werden.

Einige Teilnehmer wiesen skeptisch darauf hin, dass die gesetzliche Zweckbindung von Mineralölsteuereinnahmen für die Bundesfernstraßen zurzeit nicht funktioniere. Daher sei die Etablierung einer stärkeren Mineralölsteuer-Zweckbindung unrealistisch und die Umsetzungschancen für dieses Modell gering. Folglich sei es unbedingt erforderlich, mit der PKW-Vignette bzw. der PKW-Maut neue Einnahmequellen zu erschließen. Dem wurde von den Befürwortern des Modells wiederum entgegengehalten, dass zum einen durch Druck der politische Wille zur Umsetzung dieser Zweckbindungen geschaffen werden könne. Zum anderen sollten Nutzergebühren für PKW, auf deren Effekte in den folgenden Absätzen eingegangen wird, gerade nicht eingeführt werden, da dies aus volkswirtschaftlicher Perspektive falsch und aus distributionspolitischer Sicht problematisch sei.

Die vorstehenden Diskussionen haben aufgezeigt, dass die verschiedenen Modelle für das Finanzmanagement bei den Bundesfernstraßen im unterschiedlichen Maße mit verschiedenen Einnahmequellen kompatibel sind. Daher werden im Folgenden die Standpunkte der Teilnehmer des Workshops zur Eignung der einzelnen Einnahmequellen aufgezeigt.

Einnahmequelle

Von einigen Teilnehmern des Workshops wurde die Eignung der Mineralölsteuer als Einnahmequelle für die Finanzierung der Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen betont. Der Rückgriff auf diese Einnahmequelle sei vor allem deshalb geboten, da die Mineralölsteuereinnahmen die Ausgaben im Bereich der Straßeninfrastruktur deutlich übersteigen. Weiterhin wurde darauf verwiesen, dass die Verwaltungskosten der Erhebung der Mineralölsteuer sehr gering seien, während bei der Einführung von Nutzergebühren erhebliche Erhebungskosten anfielen.

Über die Mauterhebungskosten und den Umfang des (Straßen-) Netzes, auf dem eine Mauteinführung erwogen werden sollte, bestanden bei den Teilnehmern des Workshops erheblich divergierende Vorstellungen. Ein Teilnehmer verwies darauf, dass bei einer Mauterhebung auf den Autobahnen unter Anwendung der Mikrowellentechnologie, auf der auch das österreichische LKW-Mautsystem basiert, lediglich Mauterhebungskosten in Höhe von 10% – 15% der Einnahmen anfallen würden. Manche Teilnehmer vertraten die Position, dass Erhebungskosten in dieser Höhe inakzeptabel seien. Außerdem blieb unklar, welche absolute Mauthöhe für PKW dieser Kalkulation des relativen Anteils der Mauterhebungskosten zugrunde liegt. Es wurde weiterhin angemerkt, dass bei einem bestimmten absoluten Niveau an Mauterhebungskosten zwar bei zunehmender

Gebührenhöhe der relative Anteil der Mauterhebungskosten abnehme, jedoch eine Verkehrsverdrängung von den bemauteuten Autobahnen auf das nicht-bemauteute untergeordnete Straßennetz stattfinden würde. Vor diesem Hintergrund wurde von mehreren Teilnehmern angemerkt, dass aufgrund der Struktur des deutschen Autobahn- und Straßennetzes lediglich bei unrealistisch niedrigen Mauthöhen nur eine geringe Verkehrsverdrängung zu erwarten wäre. Daher sollte eine Maut Einführung nur dann in Betracht gezogen werden, wenn das gesamte Straßennetz in die Mauterhebung einbezogen werden könnte. Vorbilder wären die LKW-Maut in der Schweiz und die angedachten Mautsysteme in Großbritannien für LKW und in den Niederlanden für PKW, wo in allen Fällen auf sämtlichen Straßen entfernungsbezogene Gebühren erhoben werden sollen und auch eine Reduktion der Gebühren auf den Autobahn erwogen wird. Teilnehmer verwiesen darauf, dass eine im Auftrag des britischen Verkehrsministeriums erstellte Studie aufzeigt, dass Systeme auf Basis von Satellitentechnologie für eine Mauterhebung auf allen Straßen in Großbritannien frühestens im Jahr 2014 zu akzeptablen Kosten implementierbar seien. Da in Deutschland wesentlich mehr ausländische Fahrzeuge im Transit- oder Gelegenheitsverkehr in die Mauterhebung einbezogen werden müssten als auf der britischen Insel, wäre ein derartiges System in Deutschland tendenziell erst später einführbar.

Vor dem Hintergrund der Probleme bei der Erhebung einer entfernungsbezogenen Maut wurde von den Teilnehmern auch die Einführung einer zeitbezogenen Vignette zur Erhebung von Nutzergebühren bei den PKW diskutiert. Durch die Einführung einer Vignette könnten bei paralleler Reduktion der Mineralölsteuer zur Gewährleistung einer Aufkommensneutralität die negativen Folgen von Tanktourismus reduziert werden. Allerdings gab es keine genauen Vorstellungen, in welcher Größenordnung derartige Effekte auftreten. Es bestand Konsens auf dem Workshop, dass die Erhebungskosten bei einer Vignette im Vergleich zur heutigen Einführung einer Maut gering sind. Bei der Diskussion wurde auf die österreichischen Erfahrungen verwiesen, die anzeigen, dass bei einer Vignette mit Erhebungskosten von etwa 10 % der Einnahmen zu rechnen seien.

Von einigen Workshop-Teilnehmern wurde kritisch angemerkt, dass über eine Maut die Kapazitätsauslastung gesteuert und Staus reduziert werden können, während dies bei einer zeitbezogenen Vignette nicht möglich sei. Hierauf wurde die Frage aufgeworfen, welches Ausmaß an Staureduktion durch ein Peak-Load-Pricing (also eine Bepreisung zur Reduktion bei Kapazitätsüberlastungen) zu erreichen sei. Während einige Teilnehmer von einem hohen Potenzial ausgingen, verwiesen andere Teilnehmer darauf, dass die meisten Staus durch nicht vorhersehbare Ereignisse wie Unfälle und sporadisch auftretende und nicht zu vermeidende Ereignisse wie Baustellen bedingt wären. Auch durch ein Peak-Load-Pricing könnten in diesen Fällen auftretende Staus nicht sinnvoll reduziert werden. Im Hinblick auf Staus bei dauerhaften Kapazitätsüberlastungen wurde die Position vertreten, dass nicht ein Peak-Load-Pricing sondern ein Kapazitätsausbau die richtige Antwort auf die hohe Nachfrage sei. Einige Workshop-Teilnehmer vertraten unter Hinweis auf theoretische Erkenntnisse die Position, dass eine Straße, auf der nie Stau auftritt, überdimensioniert sei. Andere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass bei Kapazitätsüberlastung die Kosten von Ausbaumaßnahmen ermittelt und dann die Varianten Peak-Load-Pricing und Kapazitätsausbau im Rahmen von Nutzen-Kosten-Betrachtungen verglichen werden sollten. Hierzu wurde ergänzt, dass dabei netzweite Betrachtungen erforderlich und verschiedene Bepreisungsszenarien zu berücksichtigen seien. Im Endeffekt konnte im Rahmen des Workshops die Frage nach (wohlfahrts-)ökonomischen Effekten von Peak-Load-Pricing nicht final beantwortet werden.

Einige Teilnehmer lehnten den Einsatz von Mautgebühren als Kapazitätssteuerungsinstrument mit Hinweis auf grundsätzliche distributive Argumente ab. Durch einen Stau sind sämtliche Autofahrer gleichermaßen betroffen, während bei einem Peak-Load-Pricing die Autofahrer mit hohem Einkommen weiter Auto fahren können, aber „arme Autofahrer“ das Fahrzeug nicht mehr nutzen. Insofern würde eine aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ineffiziente Kapazitätszuteilung nach dem First-come-first-serve-Prinzip in Deutschland als gerechter eingestuft und sei mehrheitsfähig.

Die Frage der „richtigen“ Einnahmequellen, auf die zur Finanzierung der Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen zurückgegriffen werden sollte, war im Endeffekt also aufgrund verschiedener Aspekte unter den Teilnehmern umstritten. Ein Ergebnis des Workshops war jedoch, dass zentrale Kriterien zur Bewertung der verschiedenen Einnahmequellen durch die Diskussion herausgearbeitet werden konnten.

Interdependenzen und Schlussfolgerungen

Die Positionen der Workshop-Teilnehmer zur Gestaltung dieser zentralen Parameter im Bereich der Finanzierung wichen in vielen Punkten voneinander ab. Folglich lagen vielfältige Vorschläge für die Reform der Finanzierung vor. Dennoch konnte auch ein weiterer Konsens unter vielen Teilnehmern beobachtet werden: Die Forderung nach einer stärkeren Zweckbindung von Einnahmen aus Nutzerzahlungen (LKW-Maut, Mineralölsteuer) für die Bundesfernstraßen fand breite Zustimmung. Der Dissens im Hinblick auf die geeignete Einnahmequelle zur Finanzierung der Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen kann nicht unabhängig vom Disput über die institutionelle Lösung für das Finanzmanagement gesehen werden: Die institutionellen Lösungen für das Finanzmanagement, die mit einer Abkehr vom Haushaltssystem einhergehen, müssen zwingend auf Nutzergebühren (streckenbezogene Maut oder zeitbezogene Vignette) als Einnahmequelle zurückzugreifen. Dennoch wurde die Bewertung der institutionellen Lösungen für das Finanzmanagement auch durch andere Aspekte beeinflusst, insbesondere durch deren Einfluss auf die Fällung von Investitionsentscheidungen. Die Beurteilung der institutionellen Lösungen für das Finanzmanagement wurde des Weiteren durch die Einschätzung der Effizienz des PPP-Ansatzes bei Anwendung auf Bestandsnetze beeinflusst. Diese Frage wird nun im folgenden Abschnitt thematisiert.

4. Produktion

Der derzeitige traditionelle Produktionsansatz wurde von einigen Teilnehmern als sehr ineffizient eingestuft, was mit der großen Rolle begründet wurde, die die öffentliche Hand bisher ausübe. In diesem Zusammenhang wurden erhebliche Effizienzgewinne bei der Anwendung des PPP-Ansatzes vorhergesagt, nach dem die Wertschöpfungsstufen des Baus und der Erhaltung sowie bei vielen Projekten auch der Betriebsdienst gemeinsam an ein privates Unternehmen, den Betreiber, übertragen werden. Dabei wurde auf die positive Entwicklung vormals staatlicher Unternehmen und Behörden wie der Post nach der Privatisierung verwiesen. Dieser Position wurde von vielen Teilnehmern entgegengehalten, dass beim derzeit überwiegend angewendeten traditionellen Produktionsansatz bereits sämtliche Bauvorhaben und größeren Erhaltungsmaßnahmen ausgeschrieben und an den privaten Sektor übertragen würden. In diesem Zusammenhang wurde von einer Wertschöpfung durch private Unternehmen bei der Produktion (Bau, Erhaltung, Betriebsdienst) von etwa 80 % berichtet. Auch die nicht mit hoheitlichen Aufgaben in Verbindung stehenden Planungsarbeiten würden in erheblichem Ausmaße durch Private erbracht werden.

Unter Hinweis auf die höhere Effizienz im privaten Sektor und Synergieeffekte bei großen Losgrößen wurde von einigen Workshop-Teilnehmern die Übertragung ganzer Teilnetze der Autobahnen an private Betreiber nach dem PPP-Ansatz als überlegenes Modell zur Erhöhung der Kosteneffizienz eingestuft. Im Rahmen großer, Teilnetze umfassender PPPs würden insbesondere im Bereich des Betriebsdienstes große Synergieeffekte anfallen, wo auch im Hinblick auf die private Effizienz die größten Kosteneinsparungen zu erwarten seien. Beispielhaft wurde auf das französische Modell der großen Konzessionsgesellschaften verwiesen (die neben der Produktion nach dem PPP-Ansatz auf Teilnetzen außerdem eine Gebührenerhebung im Bereich der Finanzierung als zentrales Merkmal aufweisen). In diesem Zusammenhang wurde die Position vertreten, dass zukünftig wenige große „Infrastrukturkonzerne“ schlüsselfertige Lösungen anbieten könnten.

Von einigen Teilnehmern des Workshops kam der Hinweis, dass zur Beurteilung der Kosteneffizienz von Privatisierungen in nicht angreifbaren monopolistischen Märkten im Allgemeinen sowie von PPP-Modellen als Produktionsansatz bei Fernstraßen im Speziellen die jeweils bei den öffentlichen und privaten Akteuren vorliegenden Anreize zu berücksichtigen seien. Empirische Studien zeigen auch, dass durch Privatisierungen in nicht angreifbaren monopolistischen Märkten die Kosteneffizienz nicht gesteigert wird. Weiterhin seien die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, mit denen die Effizienz von PPP-Projekten angezeigt wird, nur begrenzt aussagekräftig, da bei der Erstellung erhebliche methodische Probleme und Fehlanreize bei den verschiedenen Beteiligten vorliegen würden. Für eine Beurteilung des PPP-Ansatzes seien daher neben z. B. Synergieeffekten auch vertragstheoretische Erkenntnisse über Anreizwirkungen zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung von vertragstheoretischen Überlegungen wurde es von einigen Teilnehmern als möglich angesehen, dass durch die Anwendung des PPP-Ansatzes Effizienzgewinne bei Projekten erreicht werden können, bei denen zu Vertragsbeginn auf dem Großteil der einbezogenen Strecke ein Neu- oder Ausbau oder eine Erneuerung durchgeführt wird. Bei diesen Projekten ist eine weitgehende Übertragung der Kostenrisiken auf den privaten Betreiber sinnvoll und für den Betreiber liegen Anreize vor, Lebenszyklus bzw. Gesamtkosten zu minimieren. Zur Erzielung von Effizienzgewinnen durch Anwendung des PPP-Ansatzes seien jedoch verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen, wie die Auswahl unkomplexer Projekte, bei denen Leistungsumfänge vergleichsweise einfach vertraglich fixiert werden können, sowie eine wettbewerbliche Vergabe, eine effiziente Risikoallokation, ein gut ausgearbeitetes Vertragswerk, das auf Nachverhandlungssituationen vorbereitet, und die Projektvorbereitung und -begleitung durch kompetente öffentliche Institutionen. Bei PPP-Projekten hingegen, die ganze Teilnetze umfassen, vertraten diese Teilnehmer mit Verweis auf vertragstheoretische Erkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Infrastrukturnetzen die Position, dass eher Kostensteigerungen gegenüber dem traditionellen Produktionsansatz zu erwarten seien. Bei derartigen Projekten würden aufgrund der Unsicherheit über den Zustand der bereits vorhandenen Strecken, die durch ingenieurwissenschaftliche Untersuchungen nur begrenzt zu reduzieren ist, sowie der Komplexität, die tendenziell mit einem entsprechenden Ausmaß an Leistungsanpassungen einhergeht, Kostenrisiken lediglich zeitlich begrenzt und partiell an den privaten Betreiber übertragen werden können. Die Vergütung würde also unter Rückgriff auf Kostenzuschlagselemente oder – im Optimalfall – unter Rückgriff auf den anreizorientierten Price-Cap-Ansatz festgesetzt werden, der auch bei der Monopolregulierung in Großbritannien angewandt wird. Aufgrund der großen Informationsasymmetrien zwischen privatem Betreiber und dem Auftraggeber bzw. einem für die Vergütungsfestsetzung zuständigen Regulierer seien Kostensteigerungen zu erwarten, die sich aus überhöhten Kostenangaben, zu geringen Anreizwirkungen sowie einer ineffizienten Ausdehnung der Kapitalbasis ergeben. Synergieeffekte im Betriebsdienst seien zwar bei größeren Teilnetze umfassenden PPP-Vorhaben durchaus vorhanden, jedoch würden die sich daraus ergebenden Vorteile – insbesondere aufgrund des begrenzten Wertanteils des Betriebsdienstes – geringer als die aufgezeigten Nachteile sein.

Aus der aufgezeigten Analyse folgte die Empfehlung, den traditionellen Produktionsansatz auf dem bestehenden Netz weitgehend beizubehalten, jedoch bei geeigneten Neubau-, Ausbau- und Erneuerungsvorhaben auf den PPP-Ansatz zurückzugreifen. Dabei sei – neben Bau und Erhaltung – der Betriebsdienst nur bei PPP-Projekten einzubeziehen, die eine bestimmte Losgröße überschreiten und bei denen keine größeren Probleme durch den Eingriff in bestehende Strukturen auftreten. Einige Teilnehmer betonten, dass aufgrund von Pfadabhängigkeiten PPPs häufig – zumindest im Bereich des Betriebsdienstes – nicht sinnvoll implementiert werden könnten, denn bestehende Organisationen könnten nicht sinnvoll aufgelöst oder versetzt werden und etablierte Institutionen seien ad hoc nur unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten zu ersetzen. Andere Teilnehmer verwiesen darauf, dass viele Länder den PPP-Ansatz überhaupt nicht oder nur in einem geringen Umfang anwenden und dennoch die dortige Produktion in der Literatur und unter Praktikern als effizient eingestuft werde. Die Frage der Kosteneffizienz des PPP-Ansatzes im Allgemeinen und von dessen Anwendung bei unterschiedlichen Projekttypen blieb damit unter den Teilnehmern des Workshops umstritten. Ein Konsens bestand jedoch darin, dass die partielle Anwendung von PPPs einen Wettbewerbsdruck auf die Verwaltung erzeugt und Wirtschaftlichkeits-

untersuchungen die Transparenz über Kosten erhöhen. Zumindest einer partiellen Anwendung des PPP-Ansatzes bei bestimmten Projekten wurde letztendlich in allen Statements zugestimmt.

Ein weiterer Dissens zwischen den Teilnehmern tat sich bei der Bewertung einer frühzeitigen Projektrealisierung durch die Einbeziehung eines umfangreichen privaten Kapitalanteils im Rahmen von PPP-Projekten auf. Während einige Teilnehmer die vorzeitige Umsetzung angestrebter Projekte als einen zentralen Vorteil des PPP-Ansatzes anführten, wiesen andere Teilnehmer auf die Gefahr hin, dass PPP in erster Linie für eine Umgehung des Haushaltssystems genutzt werden könnte. Das bestehende Mitteldefizit sollte jedoch vielmehr durch eine netzweite Finanzierungslösung behoben werden, anstelle mit Hilfe einzelner PPP-Projekte eine private (Vor-)Finanzierung umzusetzen. Dadurch könnte auch eine Neutralität bei der Auswahl des geeigneten Produktionsansatzes zur Realisierung eines Projektes erreicht werden, da nicht mehr unter dem Ziel der Vorfinanzierung zwangsläufig ein PPP angestrebt werden müsse. In diesem Aspekt konnte als kleinster gemeinsamer Nenner zumindest identifiziert werden, dass PPP nur genutzt werden sollte, wenn durch diesen Ansatz Kosteneffizienz erreicht werden kann.

Teilnehmer des Workshops verwiesen mit Blick auf die praktischen Erfahrungen im Bereich der Autobahnmeistereien auf ein erhebliches Optimierungspotenzial durch „horizontale Variationen“ von Losgrößen – im Gegensatz zu den skeptisch bewerteten Effekten der „vertikalen Verbindung“ der Wertschöpfungsstufen des Baus und der Erhaltung sowie ggf. des Betriebsdienstes beim PPP-Ansatz. In diesem Zusammenhang wurde die Frage der „mindestoptimalen Betriebsgrößen“ für einzelne Aufgaben diskutiert. Dabei wurden von verschiedenen Teilnehmern u. a. folgende Losgrößen als geeignet genannt, ohne dass dies im Einzelnen begründet wurde: 60 km für Winterdienst, bis zu 400 km für Streckenkontrolle, mindestens 70 km und bis zu 250 km bei Bündelung aller Aufgaben des Betriebsdienstes. Es wurde von mehreren Teilnehmern bestätigt, dass über die Frage der Losgrößenoptimierung im Rahmen des traditionellen Produktionsansatzes bislang sehr wenig diskutiert wird.

Im Endeffekt zeigte auch die Diskussion der verschiedenen Produktionsansätze erhebliche Diskrepanzen zwischen den Positionen der Teilnehmer auf. Zumindest ist es jedoch gelungen, die Positionen der verschiedenen Teilnehmer klar gegenüberzustellen und damit eine bessere Basis für die zukünftigen Diskussion und Untersuchungen aufzubauen.

5. Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bei Finanzierung und die Verwaltung der Bundesfernstraßen waren weitere Diskussionsthemen auf dem Workshop. Viele Teilnehmer forderten die Abstufung der Bundesstraßen zu Landesstraßen in Verbindung mit der Abgabe von Steuerertragshoheiten vom Bund an die Länder, die die zusätzlichen Ausgaben abdecken. Dies wurde mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet. Konkret wurde auf Ineffizienzen bei der Fällung von Investitionsentscheidungen hingewiesen. Die Länder würden vom Bund zu umfangreiche Ausbauten finanzieren lassen. Einige Workshop-Teilnehmer vertraten hingegen die Position, dass die Bundesstraßen nicht abgestuft und weiterhin vom Bund finanziert werden sollten. Dabei wurde auf die schlechte finanzielle Situation der Länderhaushalte – insbesondere in den wirtschaftlichen schwachen Bundesländern – hingewiesen. Bei einer Finanzierung der Bundesstraßen durch die Länder drohe daher die Gefahr, dass die Mittel für andere Bereiche und eher für konsumtive Zwecke verwendet würden.

Im Hinblick auf die Verwaltung der Bundesfernstraßen wurden von vielen Teilnehmern grundsätzlich eine Abkehr von der Auftragsverwaltung und eine stärkere Zentralisierung gefordert. Die Verwaltung umfasst beim traditionellen Produktionsansatz die Zuständigkeit für die Ausschreibung von Bau- und Erhaltungsmaßnahmen und die Durchführung des Betriebsdienstes sowie bei PPP-Projekten die Aufgaben der Ausschreibungsvorbereitung und -durchführung sowie des Vertragscontrolling. Manche Teilnehmer verwiesen jedoch auf bereits bestehende Möglichkeiten der zentralen Steuerung im Rahmen der Auftragsverwaltung, lobten jedoch andererseits

auch das Modell der DEGES, die Bauvorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen bei den „Verkehrsprojekten Deutschen Einheit“ als länderübergreifende Institution vorbereitet und ausgeschrieben hat. In die Diskussion eingebracht wurden auch Wege der schrittweisen und partiellen Abkehr von der Auftragverwaltung. Beispielsweise könnte – wie in Österreich in den 1990er Jahren praktiziert – übergangsweise oder dauerhaft die Verwaltungszuständigkeit zunächst zentralisiert und dann über Vertragsbeziehungen im öffentlichen Sektor wieder partiell dezentralisiert werden. Unterschiede zur Auftragverwaltung würden sich dann über unterschiedliche Rechte und Pflichten des Bundes und der dezentralen Einheiten ergeben. Breite Zustimmung fand der Vorschlag, die Verwaltungen in benachbarten kleineren Bundesländern zusammenzulegen.

6. Ausblick

Mit diesem Beitrag wurde nicht intendiert, Reformmodelle für die Finanzierung und Produktion im Bereich der Bundesfernstraßen abschließend zu bewerten. Vielmehr sollten die unterschiedlichen Positionen der Teilnehmer des ifmo-Experten-Workshops gegenübergestellt und Konsens und Dissens sowie offene Fragen aufgezeigt werden. Die Beiträge auf dem Workshop haben die Basis für die in diesem Beitrag angewandte Strukturierung der Diskussionen entlang zentraler Gestaltungsparameter geschaffen.

Es gab auf dem Workshop viel Zustimmung für die These, dass zukünftig zusätzliches Wissen und Transparenz darüber geschaffen werden sollte, welche Wirkungen durch die Gestaltung einzelner zentraler Parameter erzielt werden können. In diesem Zusammenhang wurde von Teilnehmern darauf verwiesen, dass es zur Wahrung der Interessen der Bevölkerung im Allgemeinen und der Straßennutzer im Speziellen wichtig sei, die politische Wahrnehmung von den mit großem Einsatz vorgetragenen Partikularinteressen hin zu dem Diskussionsstand über die Auswirkungen der verschiedenen Reformoptionen zu lenken.

Unterschiedliche Positionen gab es auf dem Workshop auch über geeignete Schritte in der nahen Zukunft. Von einigen Teilnehmern wurde gefordert, dass sich Deutschland an Ländern orientieren sollte, die in größerem Stil PPP-Projekte umsetzen (z. B. Frankreich). So könnte auch die Wirkungen dieser Lösungen getestet werden. Dem wurde die Position entgegenstellt, dass bestimmte Modelle bereits unter Berücksichtigung der ausländischen Erfahrungen sowie theoretischer Erkenntnisse bewertet werden könnten. Die einzelnen Länder sollten daher nicht aufgrund des Umfangs der Modifikationen sondern der Effizienz der Reformen bewertet werden. Die hier skizzierte Diskussion der Experten auf dem Workshop hat gezeigt, dass eine Beteiligung Privater bei der Finanzierung der Bundesfernstraßen und der PPP-Ansatz viele Fragestellungen und Herausforderungen mit sich bringen, die einer differenzierten Betrachtung bedürfen.

Das **Institut für Mobilitätsforschung** ist eine Einrichtung der BMW Group. Es beschäftigt sich mit den künftigen Entwicklungen auf dem Gebiet der Mobilität, wobei die Auto-Mobilität hier nur eine Facette von vielen darstellt. Es geht um sozialwissenschaftliche, gesellschaftspolitische, ökonomische und ökologische, aber auch kulturwissenschaftliche Fragestellungen im Zusammenhang mit den wesentlichen Herausforderungen in der Zukunft. Ziel ist es, in einem vernetzten Umfeld durch verschiedenste Maßnahmen dazu beizutragen, langfristig eine nachhaltige und gesellschaftlich akzeptierte Mobilität zu sichern. Begleitet und unterstützt wird die Arbeit des Instituts von einem Kreis interdisziplinärer Wissenschaftler sowie Vertretern der Deutschen Bahn AG, der Deutschen Lufthansa AG und der MAN AG.