Gernot Sieg und Berthold U. Wigger*

ÖPP – Eine vorteilhafte Beschaffungsvariante für die künftige Infrastrukturgesellschaft

<https://doi.org/10.1515/zfwp-2017-0017>

Abstract: Whether or not the government will be able to set the right incentives for the newly founded Infrastrukturgesellschaft (Infrastructure Company), especially for minimizing life cycle costs, remains an open question. During the first few years, human resources that are inevitably tied up in establishing the company are then not available for the management of road works. Beneficial highway projects should not be excluded through a debt limit, but realized by means of Public Private Partnerships. Therefore, even though the Infrastrukturgesellschaft may ultimately improve its ability to build efficient highways in Germany, in the meantime, especially large projects should be achieved through Public Private Partnerships.

I. Einleitung

Die jüngst beschlossene Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wird auch zu einer teilweisen Neuregelung der Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur führen. Der Bund wird die Zuständigkeit für die Bundesfernstraßen von den Ländern übernehmen und die damit verbundenen Aufgaben auf eine neu zu gründende Infrastrukturgesellschaft übertragen. Nach jetziger Rechtslage wird diese Gesellschaft ab dem Jahr 2021 für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, vermögensmäßige Verwaltung und Finanzierung der Bundesautobahnen zuständig sein. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Gesellschaft als öffentlicher Partner sogenannte Öffentlich Private Partnerschaften mit privaten Akteuren eingehen. Viele Argumente, die bislang für eine Realisierung von Neu- oder Erweiterungsprojekten im Netz der Bundesautobahnen in ÖPP gesprochen haben, werden durch die Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft

*Kontakt: Gernot Sieg, Westfälische Wilhelms-Universität Münster IVM, Am Stadtgraben 9, 48143 Münster, Tel.: (0251) 83–22901, E-Mail: gernot.sieg@uni-muenster.de

Berthold U. Wigger, Karlsruher Institut für Technologie, Finanzwissenschaft und Public Management, Kronenstraße 34, 76133 Karlsruhe, Tel.: (0721) 608–43731, E-Mail: berthold.wigger@kit.edu

für Autobahnen nichts von ihrem Gewicht einbüßen. Im Gegenteil: ÖPP können einen reibungslosen Übergang der Zuständigkeiten für die Verkehrsinfrastruktur sogar erheblich erleichtern.

ÖPP bezeichnen Vertragsbeziehungen zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen, in denen der private Partner Planung, Bau, Betrieb und Erhalt einer Infrastruktur übernimmt, sich gegebenenfalls auch an der Finanzierung beteiligt und dafür vom öffentlichen Partner Entgelte erhält und/oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben.¹ Mit ÖPP können sehr unterschiedliche Projekte (von der Kindertagesstätte bis zum Großflughafen) realisiert werden, auch können sich ÖPP beispielsweise im Umfang der privaten Finanzierungsbeteiligung stark unterscheiden. Der folgende Artikel beschränkt sich aber auf ÖPP im Neu- oder Ausbau eines Autobahnteilstücks im deutschen Bundesfernstraßennetz mit anschließendem Betrieb und Erhaltung.

Der Errichter und Betreiber der Infrastruktur soll von der zu gründenden Infrastrukturgesellschaft eine Anschubfinanzierung erhalten und dann nach Verfügbarkeit (V-Modell) bezahlt werden (gegebenenfalls Pönalen bei Nichtverfügbarkeit). Abgesehen von der Anschubfinanzierung soll die Finanzierung überwiegend durch den privaten Partner erfolgen, der dazu Eigenkapital einsetzt und Fremdkapital aufnimmt.

Alternativ zu ÖPP existiert theoretisch und bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen das Konzept des **Public Sector Comparator**, der die Aufgaben des Projektmanagements übernimmt und alles aus eigenen Mitteln finanziert.² Die konventionelle Beschaffung ist dagegen eine Teil- und Fachlosvergabe ohne integrierte Planungs- und Bauabwicklung.

ÖPP werden stark kritisiert, insbesondere wird ihnen die Wirtschaftlichkeit aufgrund von in der Regel für Private höheren Zinskosten als sie die Bundesrepublik Deutschland zahlen muss abgesprochen (*Mühlenkamp*, 2013; Bundesrechnungshof, 2014). Darüber hinaus seien auch keine Effizienzgewinne zu beobachten, die der Staat nicht auch realisieren könnte. Auch könnten Politiker ÖPP missbrauchen, um die Schuldenbremse oder den Europäischen Fiskalpakt zu umgehen. Alle Argumente gelten jedoch nicht für ÖPP bei Bundesautobahnen, wie im folgenden zweiten Kapitel gezeigt wird. Das dritte Kapitel wird darauf eingehen, welchen Einfluss die Etablierung der Autobahngesellschaft auf die Vorteilhaftigkeit von ÖPP besitzt.

¹ Im Detail siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016) sowie *Wigger* (2017).

² Die tatsächliche Alternative ist häufig, da die für die Verwaltung der Aufträge zuständigen Gesellschaften der Länder nur unzureichende Kapazitäten für das Projektmanagement besitzen, das Projekt erst einmal nicht zu realisieren.

II. Die generelle Eignung von ÖPP für den Autobahnbau

Die Verschuldungskosten der Bundesrepublik Deutschland sind niedrig, weil die Kapitalgeber nicht oder nur mit geringer Wahrscheinlichkeit erwarten, dass ihre Kredite ausfallen. Die Kapitalkosten von privaten Fremd- und/oder Eigenkapitalgebern in ÖPP sind höher, da sie (zumindest) das systematische Projektrisiko tragen. Dieses beinhaltet im V-Modell zwar nicht ein Mauthöhenrisiko und nur noch einen sehr geringen Teil des Verkehrsmengenrisikos³, aber doch Kostenrisiken und das Verfügbarkeitsrisiko. Diese Risiken verschwinden jedoch nicht bei staatlicher Finanzierung, sie werden bei der auf die Verschuldungskosten fixierten Methode des Bundesrechnungshofs nur nicht voll eingepreist. Eine alternative Interpretation der Zinsdifferentiale ist die einer Versicherungsprämie, denn die ÖPP sichert den Bürger gegen überhöhte Erstellungskosten und verspätete Verfügbarkeit ab.⁴ Bevor ein Projekt als ÖPP realisiert wird, werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Der Idee nach werden die Kosten, der Nutzen und das Risiko monetär ex ante bewertet und verglichen. Auch die Methodiken dieser Vergleiche sind nicht unumstritten, dennoch sind sie sehr viel besser geeignet, die Wirtschaftlichkeit zu prognostizieren. Das Problem, dass die Vorteilhaftigkeit der Investition im Rahmen einer ÖPP erst nach Ablauf der Vertragslaufzeit zu bewerten ist und dass ein Vergleich mit einer nicht durchgeführten konventionellen Beschaffung im Einzelfall immer hypothetisch verbleibt, kann so nicht gelöst werden. Die internationalen Erfahrungen der Wirtschaftlichkeit von ÖPP sind gemischt (*Albalade, 2014*), was aufgrund der Heterogenität der Projekte, Vertragsausgestaltungen und Ziele der Beteiligten auch nicht verwundert.

Effizienzfortschritte hängen stark davon ab, welche Anreize bestehen, sie zu erzielen. Diese Anreize sind bei konventioneller Beschaffung klein. Dagegen wird der private Ersteller Innovationen nutzen, um die Lebenszykluskosten zu reduzieren (*Hart, 2003*). Natürlich könnte auch die konventionelle Beschaffung so organisiert werden, dass die Lebenszykluskosten minimiert werden. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass im Rahmen der traditionellen Beschaffung die Anreize, eine Lebenszyklusoptimierung durchzuführen, viel zu klein waren.

³ Eine höhere Menge an schweren Lkw erhöht die Abnutzung und damit den Erhaltungsaufwand.

⁴ Diese Versicherungsprämienperspektive wirft auch ein anderes Licht auf die Entscheidung, den Berliner Großflughafen nicht als ÖPP, sondern aufgrund der geringeren Finanzierungskosten traditionell zu erstellen.

Die bisherigen ÖPP Projekte dagegen zeugen von Innovationen bei Bau und Erhaltung (VIFG, 2014, S. 10) und geben Impulse für die Planung und Durchführung für die Straßenbauverwaltungen (BRH, 2014).

Aufgrund der mit der Größe relativ sinkenden Transaktionskosten sind ÖPP eher für größere Projekte geeignet. Mittelständische Unternehmen, die kleinere Projekte realisieren könnten, aber bei größeren Projekten überfordert sind, argumentieren, dass ÖPP im Widerspruch zu dem vom Gesetzgeber in § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Ziels stehen, dass mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen sind. Da auch der Gesetzgeber den Trade-Off von Mittelstandsförderung und Wirtschaftlichkeit sieht, sollen ÖPP nur bei eindeutigen wirtschaftlichen Vorteilen eingesetzt werden. In der Realität ist es auch nicht so, dass ein ÖPP Großprojekt nur von einem Großunternehmen erstellt wird. In allen bisherigen ÖPP war auch der Mittelstand vertreten und „mehr als 60 % der Wirtschaftsleistung wird von der lokalen oder regionalen Wirtschaft erbracht“ (VIFG, 2014, S. 11).

Bei ÖPP entstehen Zahlungsverpflichtungen in der Zukunft, so wie es auch bei einer Kreditfinanzierung wäre. Die Schuldenbremse⁵ greift jedoch nur bei der Kreditfinanzierung. In diesem Sinne können ÖPP dazu beitragen, die Schuldenbremse zu umgehen. Die Schuldenbremse ist eine Selbstbindung der Politik, um zu verhindern, dass Konsumausgaben schuldenfinanziert werden, da dann die heutigen Nutzer nur einen Teil der Kosten tragen und einen Großteil der Kosten auf zukünftige Steuerzahler verschieben. Bei Investitionen entsteht dagegen auch ein zukünftiger Nutzen, so dass es durchaus sinnvoll ist, dass heutige Nutzer nicht die vollständigen Kosten tragen, sondern auch zukünftige Nutzer beteiligt werden. Die Idee, Konsum und Abschreibungen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren, während Investitionen schuldenfinanziert sein können, war Grundlage von Art. 115 GG in seiner von 1969 geltenden Form: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Diese Selbstbindung jedoch wirkte nicht, so dass die Selbstbindung im Jahre 2009 mit Artikel 115 (3) „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ verschärft wurde. Die Schuldenbremse hat aber einen Preis: Weil sie nicht zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterscheidet, stellt sie gegebenenfalls ein ökonomisch schwer zu be-

⁵ Im Sinne des Europäischen Fiskalpakts werden ÖPP dem privaten Sektor zugeordnet, wenn der Private Partner sowohl das Errichtungsrisiko als auch das Nachfrage und/oder Verfügbarkeitsrisiko trägt (Eurostat, 2014), was in den V-Modellen der Autobahn ÖPP der Fall ist.

gründendes enges Korsett dar, denn Investitionen in Autobahnen sind nicht die Ausgaben, die eine Schuldenbremse vermeiden sollte.⁶ Die Vorteilhaftigkeit dieser Ausgaben ist durch die Überprüfung im Bundesverkehrswegeplan und in der Regel hohe Nutzen-Kosten-Verhältnisse garantiert.⁷ Die Nutzenströme werden für lange Zeit in der Zukunft generiert, so dass auch eine Zahlungsverpflichtungsübernahme besser ist als Einmalzahlungen in der Gegenwart. Wenn die Zahlungsverpflichtungen durch Nutzerzahlungen (Maut) beglichen werden, kommt man dem ökonomisch gut begründeten *user pays principle* ziemlich nahe. Die ÖPP kann so ausgestaltet werden, dass am Ende der Vertragslaufzeit keine, zu einer Restverschuldung äquivalenten Zahlungsverpflichtung besteht, so dass eine Belastung von nicht profitierenden Generationen ausgeschlossen ist. ÖPP für Autobahnen sind daher eine empfehlenswerte Bereitstellungsvariante, wenn die Staatsverschuldung einer Schuldenbremse unterliegt.

III. Die Infrastrukturgesellschaft

Die Gründung der Gesellschaft wurde kontrovers diskutiert und bestimmt von Sorgen einer drohenden Privatisierung (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017). Die Gesellschaft sollte die Nutzerfinanzierung institutionalisieren und die föderal bedingten Ineffizienzen der heutigen Auftragsverwaltung verringern (Sieg, 2014). Einige Konstruktionsfehler erschweren die Erreichung dieser Ziele. Der Infrastrukturgesellschaft werden nicht die Bundesfernstraßen als Vermögen übereignet. Damit wird es keine betriebswirtschaftliche Bewertung der Bundesfernstraßen geben, was das Controlling der Gesellschaft erschwert. Auch die Berechnung der Wegekosten als Grundlage der Lkw-Maut wird weiter nach einem System erfolgen, in dem die Berechnungen und Wertstellungen im besten Fall strittig und im schlechtesten Fall manipulierbar sind. Da die Gesellschaft mit nur geringem Eigenkapital ausgestattet ist und kein Gewinnziel verfolgen kann, wurden bisher noch keine neuen Anreize geschaffen, das Konzept der Lebenszykluskosten umzusetzen.

Ein Vorteil von ÖPP, größere Projekte in einem Rutsch zu bauen und somit Kosteneinsparungen bei der Erstellung realisieren zu können, wird durch die Errichtung der Infrastrukturgesellschaft nicht ausgeglichen. Da die Zuweisungen aus Mauteinnahmen ggf. erweitert, weitere Mittel weiterhin aus dem Bundeshaushalt kommen und die Möglichkeit verstellt wurde, Kredite am Markt aufzu-

⁶ Zum Problem zu stark bindender fiskalischer Regeln siehe *Dulleck und Wigger* (2015).

⁷ Die Gefahr der Erstellung sogenannter weißer Elefanten kann also ausgeschlossen werden.

nehmen, würde die Eigenfinanzierung eines größeren Projekts in einem Rutsch so wie heute auch andere Projekte verdrängen, welches politisch nicht gewünscht ist. Zwar wurde ein rechtlicher Rahmen für die Gesellschaft festgelegt. Wie dieser ökonomisch gefüllt werden soll, d. h. welche Anreizstrukturen geschaffen werden und welche Ziele erreicht werden sollen, ist aber noch offen. Dies ist jedoch entscheidend dafür, ob die neue Gesellschaft die bessere Autobahnverwaltung sein wird. Die Überführung der bisherigen Auftragsverwaltungen der Länder in die neue Gesellschaft wird personelle Ressourcen binden, die für das Management von Bauprojekten fehlen. Deshalb wird es wohl einige Jahre dauern, bis die neue Gesellschaft in der Lage sein wird, große Autobahnprojekte effizient zu managen. Gerade in diesen Anfangsjahren dürften ÖPP unverzichtbar sein, um Autobahnprojekte effizient zu realisieren.

IV. Fazit

ÖPP sind zwar kein Allheilmittel für die Erstellung von Infrastruktur. Im Fernstraßenbereich dominieren aber die Vorteile dieser Bereitstellungsvariante. Die durch Eigenkapitalbeteiligung und Verfügbarkeitsentlohnung gesetzten Anreize führen beim privaten Partner zu einem von der öffentlichen Hand nicht leistbaren Projektmanagement. Dabei ist nicht zu befürchten, dass unrentable Projekte durchgeführt werden, solange die auf der Bundesverkehrswegeplanung basierenden Ausbaugesetze eingehalten werden. Auch die Sorge vor geringerer Qualität hat sich bisher nicht bestätigt. So berichtet die VIFG (2014), dass nach ihrer Kenntnis und nach Gesprächen mit den Auftragsverwaltungen in den Ländern die ÖPP-Projekte eine überdurchschnittlich hohe Qualität besitzen. Die vertraglich vereinbarten Fertigstellungsfristen werden entweder eingehalten oder sogar unterschritten. Zwar sind die Transaktionskosten in ÖPP hoch und genauere Kenntnisse über notwendige Nachverhandlungen gibt es nicht. Vor dem Hintergrund von Standardisierung in der Vertragsausgestaltung und Projektvolumen sind aber größere Autobahnprojekte eher als Projekte mit relativ geringen Transaktionskosten anzusehen. Der oftmals genannte Nachteil, dass ÖPP missbraucht werden können, um die Finanzierungslasten in die Zukunft zu verschieben, ohne diese Lasten heute als öffentliche Schulden ausweisen zu müssen, ist eher als Vorteil anzusehen. Gesellschaftlich sinnvolle Investitionen können in ÖPP so finanziert werden, dass die Nutzen- und Zahlungsströme parallel verlaufen und eine unfaire intergenerationelle Lastverschiebung nicht entsteht.

Literatur

- Albalade, Daniel (2014), *The Privatisation and Nationalisation of European Roads – Success and Failure in Public-Private Partnerships*, Edward Elgar.
- Bundesrechnungshof (2013), Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oep-p-im-bundesfernstrassenbau>.
- Bundesrechnungshof (2014), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88, Abs. 2 BHO über Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im Fernstraßenbau. Bonn: Bundesrechnungshof. http://www.bppp.de/media/file/518.140604_Bericht_Bundesrechnungshof_zu_Oepp_im_Fernstrassenbau.pdf.
- Eurostat (2014), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Dulleck, Uwe und Berthold U. Wigger (2015), „Politicians as Experts, Electoral Control, and Fiscal Restraints“, *Journal of Public Economics*, 121, 106–116.
- Hart, Oliver (2003), „Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships“, *Economic Journal*, 113, C69–C76.
- Mühlenkamp, Holger (2013), Parlamentarischer Untersuchungsausschuss „Elbphilharmonie“ – Stellungnahme im Rahmen des Sachverständigenbeweises zum Themenkomplex „Public Private Partnerships“ (PPP), <http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Mühlenkamp/Publikationen/Schriftenverzeichnis/Wissenschaftliche.Gutachten/2013Elbphilharmonie>
- Sieg, Gernot (2014), „Bundesautobahngesellschaft, Der Anfang ist gemacht“, *Wirtschaftsdienst*, 96, S. 4–5.
- VFIG (2014), Stellungnahme zur Expertenanhörung der internen Arbeitsgruppe der CDU/CSU- und SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Weiterentwicklung von ÖPP am 9. September 2014, http://www.vifg.de/_downloads/service/aktuelles/2014/2014-09-09_Stellungnahme_VIFG_Erfahrungen_OEPP_Bundesfernstrassenbau_final.pdf
- Wigger, Berthold U. (2017), „Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften“, *List Forum*, 42, 395–421.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017), Infrastrukturgesellschaft Verkehr – Gestaltungs- und Privatisierungsoptionen, *Wirtschaftsdienst*, 97(4), 261–265.