

Eine selten günstige Autobahn

Rechnen sich Öffentlich-Private Partnerschaften für die Steuerzahler, oder sind sie ein schlechtes Geschäft? Ein Blick auf Nachteile und Vorteile. Von Gernot Sieg und Berthold Wigger

Als vor kurzem die Nachricht herumging, dass der private Betreiber der Autobahn A1 vor der Insolvenz steht, nahmen Teile der Medien das zum Anlass, fundamental mit sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) abzurechnen. Am Ende, so der Kern der Kritik, zahlt der Steuerzahler bei ÖPP drauf. Sind aber ÖPP tatsächlich so nachteilig für den Steuerzahler, wie behauptet wird, und ist das aktuelle Beispiel der A1 ein guter Beleg dafür?

Zunächst sei kurz geklärt, was ÖPP überhaupt sind und welche Bedeutung sie in Deutschland haben. Grundsätzlich bezeichnen ÖPP Vertragsbeziehungen zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen, in denen der private Partner Planung, Bau, Betrieb und Erhalt einer Infrastruktur übernimmt und sich gegebenenfalls auch an der Finanzierung beteiligt. Vom öffentlichen Partner erhält der private Partner in der Regel eine Anschubfinanzierung und ein Entgelt oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben.

In jüngerer Zeit sind in Deutschland einige Autobahnteilstücke in Öffentlich-Privater Partnerschaft neu- oder ausgebaut worden. Bisherige ÖPP-Projekte beschränken sich aber nicht auf den Autobahnbau. Wie die Grafik zeigt, sind staatliche Einrichtungen in sehr unterschiedlichen Aufgabenbereichen ÖPP eingegangen. Die meisten Projekte wurden bislang nicht im Straßenbau realisiert, sondern im Bau von Bildungseinrichtungen. Betrachtet man indessen statt der Projek-

tanzahl das finanzielle Volumen der Projekte, dann dominiert der Straßenbau mit mehr als 33 Prozent des Volumens oder rund 20 Milliarden Euro bei weitem.

Das entscheidende Merkmal einer ÖPP ist, dass ein privates Unternehmen oder Unternehmenskonsortium die vier Aufgaben Planung, Bau, Betrieb und Erhalt im Bündel übernimmt. Bei konventioneller Beschaffung dagegen vergibt der Staat diese Aufgaben einzeln an unterschiedliche Unternehmen oder übernimmt sie selbst. Der Vorteil der Aufgabenbündelung besteht darin, dass beim Betreiber der Infrastruktur Anreize ausgelöst werden, bei Planung und Bau den Einfluss auf die künftigen Kosten des Betriebs und Erhalts umfassend zu berücksichtigen. Auf diese Weise werden die Lebenszykluskosten der Infrastruktur, das heißt die über den gesamten Erstellungs- und Betriebszeitraum anfallenden Kosten, möglichst gering gehalten.

Bei konventioneller Beschaffung dagegen, in der die Aufgaben während der Errichtung und des Betriebs getrennt voneinander wahrgenommen werden, haben private Unternehmen kaum einen Anreiz, in der Planungs- und Bauphase langfristige Effekte auf die Kosten während des Betriebs zu berücksichtigen. Vielmehr ist ihnen daran gelegen, jene Kosten zu minimieren, die für eine erfolgreiche Übergabe der Infrastruktur und einen reibungslosen Betrieb bis zum Ablauf der Gewährleistungsfrist notwendig sind.

ÖPP-Kritiker wenden dagegen ein, dass die Kostenminimierungsanreize des privaten Betreibers zu Lasten der Qualität der Infrastruktur gingen und dass ÖPP zudem sehr hohe Transaktionskosten aufweisen. Mit Transaktionskosten sind im Wesentlichen all jene Kosten gemeint, die aufgewendet werden müssen, damit öffentlicher und privater Partner zusammenkommen und Transaktionen durchführen, also zum Beispiel Kosten für Ausschreibungsverfahren, Verhandlungen, rechtliche, wirtschaftliche und technische Beratung und staatliche Beurkundung.

Beide Kritikpunkte an ÖPP sind aber gerade im Autobahnbau wenig überzeugend. Erstens lässt sich die Qualität des Autobahnbetriebs gut messen, beispielsweise durch den Tag der Freigabe, Temporeduzierungen und die Zahl der verfügbaren Fahrstreifen. Und was messbar ist, so eine alte Managementweisheit, wird auch gemacht. Zweitens sind die Transaktionskosten in ÖPP zwar in der Tat höher als bei konventioneller Beschaffung – schon wegen der deutlich komplexeren

und längeren Vertragsbeziehungen. Transaktionskosten sind aber zu einem großen Teil unabhängig vom finanziellen Volumen des Projekts und verlieren deshalb in finanziell großvolumigen Projekten wie Autobahnbau an Bedeutung. Das Transaktionskostenargument spricht eher gegen ÖPP-Projekte mit kleinem Finanzvolumen wie etwa Kindertagesstätten.

Ein weiteres, beispielsweise vom Bundesrechnungshof vertretenes Argument gegen ÖPP lautet, dass sich der Staat zu viel günstigeren Bedingungen am Kapitalmarkt finanzieren kann als private Unternehmen. Deshalb sei die konventionelle Beschaffung auch dann überlegen, wenn ÖPP zu geringeren Lebenszykluskosten führen. Allerdings krankt dieses Argument an einer unzureichenden Berücksichtigung von Risiken im Falle staatlicher Finanzierung. Finanziert ein privates Unternehmen die Infrastruktur, so preist der Kapitalmarkt die Projektrisiken in die Finanzierungskosten ein. Finanziert hingegen der Staat die Infrastruktur, so verlangt der Kapitalmarkt keine Risikoprämie, weil sich der Staat beim Steuerzahler stets schadlos halten kann.

Das heißt aber nicht, dass bei öffentlicher Finanzierung keine Projektrisiken bestehen. Im Unterschied zur privaten Finanzierung wälzt der Staat die von privaten Unternehmen zu zahlende Risikoprämie nur auf die Steuerzahler ab. Deshalb werden sie in den staatlichen Finanzierungskosten nicht sichtbar.

Dass der private Betreiber in einer ÖPP gut daran tut, die Projektrisiken ausreichend in Rechnung zu stellen, zeigt das aktuelle Beispiel der A1. Der private Betreiber der Autobahn erhält vom Staat ein verkehrsmengenabhängiges Entgelt. Den Zuschlag für die Bereitstellung der A1 hat der private Betreiber insbesondere deshalb erhalten, weil er die Verkehrsmenge viel zu optimistisch eingeschätzt und ein entsprechend günstiges Angebot gemacht hat. Da die Verkehrsmenge bislang deutlich hinter der Prognose des privaten Betreibers zurückgeblieben ist, kann der private Betreiber mit dem Entgelt, das er vom Staat erhält, seine Kosten nicht decken. Inzwischen hat der private Betreiber sein eingesetztes Eigenkapital komplett verbrannt und steht vor der Insolvenz. Sollte die A1 in staatlichen Betrieb übergehen, werden die Fremdkapitalgeber für ihre Forderungsausfälle voraussichtlich nur zum Teil vom Staat entschädigt. Deshalb werden sich die Fremdkapitalgeber bemühen, einen neuen privaten Betreiber zu finden. Auch wenn das nicht gelingt, wird der Steuerzahler im Vergleich zu konventioneller Beschaffung nicht draufzahlen. Im Gegenteil: Sel-

ten dürfte der Steuerzahler günstiger an eine Autobahn gekommen sein.

Prof. Dr. Gernot Sieg ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster,

Prof. Dr. Berthold Wigger leitet den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT).