

PPP-Ansätze für Fernstraßen

*Deutschland, Österreich und Großbritannien im Vergleich unter besonderer
Berücksichtigung institutioneller und finanzwirtschaftlicher
Rahmenbedingungen*

Dissertation zur Erreichung

des akademischen Grades

– Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) –

am Department Wirtschaft und Politik der

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der

Universität Hamburg

vorgelegt von

Diplom-Verwaltungswissenschaftler Enno Gerdes

Prüfungskommission

Herr Prof. Dr. Budäus als Erstgutachter

Herr Prof. Dr. Zündorf als Zweitgutachter

Herr Prof. Dr. Bassen

Herr Prof. Dr. Schramm

Das Wissenschaftliche Gespräch fand am 18.12.2007 statt.

Kapitelübersicht

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Einleitung und Untersuchungsrahmen | 1 |
| 1. | Problemstellung und Methodik | 3 |
| 2. | Theoretischer Rahmen: Neue Institutionenökonomik..... | 11 |
| 3. | Praktischer Rahmen I: Public Private Partnerships..... | 21 |
| 4. | Praktischer Rahmen II: Institutionelle und finanzwirtschaftliche Reformen..... | 33 |
| II. | Fallstudien | 41 |
| 5. | Deutschland..... | 43 |
| 6. | Österreich | 147 |
| 7. | Großbritannien | 191 |
| III. | Schlussfolgerungen | 233 |
| 8. | Defizite des traditionellen Bereitstellungsansatzes | 235 |
| 9. | Gestaltungsparameter für eine Reformstrategie | 241 |
| 10. | Umsetzungsschritte | 253 |
| | Quellen | 259 |
| | Rechts- und Primärquellen | 261 |
| | Literatur | 265 |
| | Internetquellen..... | 283 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Kapitelübersicht | iii |
| Inhaltsverzeichnis | v |
| Verzeichnis der Abbildungen | ix |
| Verzeichnis der Tabellen | xi |
| Abkürzungsverzeichnis | xiii |
| Vorwort | xvii |
| I. Einleitung und Untersuchungsrahmen | 1 |
| 1. Problemstellung und Methodik | 3 |
| 1.1. Problemstellung | 3 |
| 1.2. Untersuchungsgegenstand und Vorgehen | 6 |
| 2. Theoretischer Rahmen: Neue Institutionenökonomik | 11 |
| 2.1. Grundlagen der Neuen Institutionenökonomik | 11 |
| 2.2. Transaktionskostentheorie | 12 |
| 2.3. Prinzipal-Agenten-Theorie | 16 |
| 3. Praktischer Rahmen I: Public Private Partnerships | 21 |
| 3.1. Begriffsdimensionen | 21 |
| 3.2. Projekt-PPP und Organisations-PPP | 22 |
| 3.3. Besondere Merkmale einer Projekt-PPP als „neue Beschaffungsvariante“ | 24 |
| 3.4. Anwendungsbereiche in Deutschland | 31 |
| 4. Praktischer Rahmen II: Institutionelle und finanzwirtschaftliche Reformen | 33 |
| 4.1. Institutionelle Reformen | 33 |
| 4.2. Übernahme institutioneller Lösungen | 34 |
| 4.3. Finanzwirtschaftliche Reformen | 36 |
| II. Fallstudien | 41 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 5. | Deutschland..... | 43 |
| 5.1. | Traditioneller Bereitstellungsstandard von Bundesfernstraßen | 43 |
| 5.1.1. | Grundlagen der Bundesauftragsverwaltung | 43 |
| 5.1.2. | Planungsphase | 46 |
| 5.1.3. | Bauphase | 48 |
| 5.1.4. | Betriebs- und Erhaltungsphase..... | 50 |
| 5.1.5. | Finanzierung und Länderquote..... | 52 |
| 5.1.6. | Bewertung | 58 |
| 5.1.7. | Reformvorschläge | 63 |
| 5.2. | Institutionelle Reformen..... | 79 |
| 5.2.1. | Gründung der DEGES..... | 79 |
| 5.2.2. | Gründung der VIFG | 83 |
| 5.2.3. | Bewertung | 86 |
| 5.2.4. | Ausblick | 92 |
| 5.3. | Finanzwirtschaftliche Reformen | 93 |
| 5.3.1. | Ersatz der Eurovignette durch eine Lkw-Maut | 93 |
| 5.3.2. | Umsetzung der Lkw-Maut | 96 |
| 5.3.3. | Nutzung der Mauteinnahmen | 97 |
| 5.3.4. | Bewertung | 98 |
| 5.4. | PPP-Modelle..... | 102 |
| 5.4.1. | A-Modell | 102 |
| 5.4.1.1. | Modellstruktur | 102 |
| 5.4.1.2. | Bisherige Projekterfahrungen..... | 107 |
| 5.4.1.3. | Bewertung | 109 |
| 5.4.1.4. | Ausblick | 114 |
| 5.4.2. | F-Modell..... | 115 |
| 5.4.2.1. | Modellstruktur..... | 115 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 5.4.2.2. | Bisherige Projekterfahrungen..... | 121 |
| 5.4.2.3. | Bewertung | 128 |
| 5.4.2.4. | Ausblick | 131 |
| 5.4.3. | Funktionsbauvertrag..... | 131 |
| 5.4.3.1. | Hintergrund | 131 |
| 5.4.3.2. | Modellstruktur..... | 132 |
| 5.4.3.3. | Bisherige Projekterfahrungen..... | 138 |
| 5.4.3.4. | Bewertung | 139 |
| 5.4.3.5. | Ausblick | 141 |
| 5.5. | Zusammenfassung der Fallstudie | 142 |
| 6. | Österreich | 147 |
| 6.1. | Traditioneller Bereitstellungsansatz..... | 147 |
| 6.2. | Institutionelle Reformen..... | 152 |
| 6.2.1. | Gründung der ASFiNAG 1982 | 152 |
| 6.2.2. | Erweiterung der Aufgaben der ASFiNAG 1997 | 153 |
| 6.2.3. | Abstufung der Bundesstraßen 2002 | 159 |
| 6.2.4. | Konzernstrukturreform der ASFiNAG 2005..... | 160 |
| 6.3. | Finanzwirtschaftliche Reformen | 163 |
| 6.4. | PPP-Lösungen | 168 |
| 6.4.1. | PPP-Projekt „Ostregion“ | 168 |
| 6.4.2. | Bisherige Projekterfahrungen..... | 170 |
| 6.5. | Bewertung | 177 |
| 6.6. | Zusammenfassung der Fallstudie | 187 |
| 7. | Großbritannien | 191 |
| 7.1. | Traditioneller Bereitstellungsansatz..... | 191 |
| 7.2. | Institutionelle Reformen..... | 192 |
| 7.2.1. | Verwaltungsreformen in Großbritannien | 192 |

| | | |
|---------------------------|--|-----|
| 7.2.2. | Arbeit der Highways Agency | 197 |
| 7.3. | Finanzwirtschaftliche Reformen | 204 |
| 7.3.1. | Einführung einer flächendeckenden Maut | 205 |
| 7.3.2. | Einführung von abschnittsbezogenen Mauten | 207 |
| 7.4. | PPP-Lösungen | 210 |
| 7.4.1. | DBFO-Programm | 210 |
| 7.4.2. | Konzessionsprogramm | 220 |
| 7.5. | Bewertung | 222 |
| 7.6. | Zusammenfassung der Fallstudie | 230 |
| III. | Schlussfolgerungen | 233 |
| 8. | Defizite des traditionellen Bereitstellungsansatzes | 235 |
| 9. | Gestaltungsparameter für eine Reformstrategie | 241 |
| 9.1. | Ausgestaltung von PPP-Lösungen | 241 |
| 9.2. | Ausgestaltung von institutionellen Reformen | 244 |
| 9.3. | Ausgestaltung von finanzwirtschaftlichen Reformen | 247 |
| 9.4. | Verknüpfung von PPP-Lösungen und institutionellen Reformen | 249 |
| 9.5. | Verknüpfung von PPP-Lösungen und finanzwirtschaftlichen Reformen | 250 |
| 9.6. | Verknüpfung finanzwirtschaftliche mit institutionellen Reformen | 252 |
| 10. | Umsetzungsschritte | 253 |
| Quellen | | 259 |
| Rechts- und Primärquellen | | 261 |
| Literatur | | 265 |
| Internetquellen | | 283 |

Verzeichnis der Abbildungen

| | |
|--|-----|
| Abbildung 1: Herausforderungen für die Bundesfernstraßen in Deutschland | 3 |
| Abbildung 2: Untersuchungskonzept für die Fallstudien | 8 |
| Abbildung 3: Konzept der theoriegeleiteten Praxis in dieser Arbeit | 8 |
| Abbildung 4: Schematische Darstellung des Vorgehens | 10 |
| Abbildung 5: Akteursstruktur im A-Modell | 107 |
| Abbildung 6: Schematische Darstellung der Mauterhebung in Großbritannien | 205 |
| Abbildung 7: Gestaltungselemente einer Reformstrategie | 239 |
| Abbildung 8: Zusammenfassende Darstellung der Umsetzungsschritte | 253 |

Verzeichnis der Tabellen

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Steuerarten und Verteilung auf die Staatsebenen im Jahr 2006 | 53 |
| Tabelle 2: Jährliche Gesamteinnahmen des Bundes aus dem Verkehrssektor | 53 |
| Tabelle 3: Aufwand für den Betriebsdienst | 55 |
| Tabelle 4: Länderquoten zur Verteilung von Investitionen | 57 |
| Tabelle 5: Projektliste für das A-Modell | 108 |
| Tabelle 6: Vergleich der Fassungen des FStrPrivFinG | 118 |
| Tabelle 7: Zeitplan der Realisierung der Warnowquerung | 119 |
| Tabelle 8: Verkehrsmenge auf der Warnowquerung | 123 |
| Tabelle 9: Verkehrsmenge im Herrentunnel | 125 |
| Tabelle 10: Risikoallokation bei Funktionsbauverträgen | 137 |
| Tabelle 11: Aufteilung der Pakete für das Projekt „Ostregion“ | 169 |
| Tabelle 12: Risikoallokation im Projekt „Ostregion“ | 173 |
| Tabelle 13: Wirtschaftlichkeit der ersten acht DBFO-Projekte | 218 |

Abkürzungsverzeichnis

| | | | |
|-----------------|--|----------------|---|
| A. d. V. | Anmerkung des Verfassers | BAAG | Brenner Autobahn Aktiengesellschaft |
| Abb. | Abbildung | BAB | Bundesautobahn |
| ABGB | Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Österreich) | BAG | Bundesanstalt für den Güterverkehr (Deutschland) |
| ABMG | Autobahnmautgesetz (Deutschland) | BAST | Bundesanstalt für Straßenwesen (Deutschland) |
| Abs. | Absatz | BB | Brandenburg |
| ACCA | Association of Chartered Certified Accountants | BE | Berlin |
| AD | Autobahndreieck | BFFuMGG | Gesetz zur Errichtung einer Bundesfernstraßenfinanzier- ungs- und Managementgesellschaft (Entwurf, Deutschland) |
| AG | Aktiengesellschaft | BHO | Bundeshaushaltsordnung (Deutschland) |
| AK | Autobahnkreuz | BMF | Bundesministerium der Finanzen (Deutschland) |
| ARS | Allgemeine Rundschreiben | BMVBS | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (seit 2005, Deutschland) |
| Art. | Artikel | BMVBW | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (bis 2005, Deutschland) |
| AS | Anschlussstelle | BMVIT | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Österreich) |
| ASAG | Autobahnen- und Schnellstraßen Aktiengesellschaft | | |
| ASFiNAG | Autobahn- und Schnellstraßen- Finanzierungs- Aktiengesellschaft | | |
| ASG | Alpen Straßen AG | | |
| ASTAG | Arlbergstraßentunnel AG | | |
| ATS | Österreichische Schilling | | |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich) | | |

| | | | |
|--------------|---|-----------------|--|
| BMwA | Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Österreich) | DBFO | Design, Build, Finance, Operate |
| BOT | Build, Operate, Transfer | DEGES | Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH |
| bspw. | beispielsweise | DfT | Department for Transport (Großbritannien) |
| BStFG | Bundesstraßen-Finanzierungsgesetz (Österreich) | DIN | Deutsche Industrienorm |
| BStG | Bundesstraßengesetz (Österreich) | ebd. | Ebenda |
| BStMG | Bundesstraßen-Mautgesetz (Österreich) | EG | Europäische Gemeinschaften |
| BVWP | Bundesverkehrswegeplan (Deutschland) | ESVG | Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung |
| BW | Baden-Württemberg | et al. | et alii (und andere) |
| BWV | Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Deutschland) | etc. | et cetera |
| BY | Freistaat Bayern | EU | Europäische Union |
| BZÖ | Bündnis Zukunft Österreich | EUR | Euro |
| ca. | circa | EUROSTAT | Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands | evtl. | eventuell |
| CSU | Christlich Soziale Union in Bayern | EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| ct | Eurocent | f. | folgende |
| d. h. | das heißt | FA | Fachabteilung |
| | | FDP | Freie Demokratische Partei |
| | | ff. | fortfolgende |

| | | | |
|---------------------|---|-------------|---|
| FMI | Financial Management Initiative | Kap. | Kapitel |
| FPÖ | Freiheitliche Partei Österreichs | KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| FStrG | Fernstraßengesetz (Deutschland) | Kfz | Kraftfahrzeug |
| FStrPrivFinG | Fernstraßen- bauprivatfinanzierungs- gesetz (Deutschland) | KG | Konzessionsgeber |
| GBP | Britische Pfund | KLR | Kosten-Leistungsrechnung |
| GG | Grundgesetz (Deutschland) | km | Kilometer |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung | KN | Konzessionsnehmer |
| GVP | Generalverkehrsplan (Österreich) | Lkw | Lastkraftwagen |
| HA | Highways Agency | Mio. | Million |
| HE | Hessen | Mrd. | Milliarde |
| HH | Freie und Hansestadt Hamburg | MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| HM Treasury | Her Majesty's Treasury (britisches Finanzministerium) | NI | Niedersachsen |
| i. d. F. | in der Fassung | NIÖ | Neue Institutionenökonomie |
| i. d. R. | in der Regel | Nova | Normverbrauchsabgabe (Österreich) |
| i. S. | im Sinne | NW | Nordrhein-Westfalen |
| IKS | Internes Kontrollsystem | o.ä. | oder ähnliches |
| inkl. | inklusive | o.g. | oben genannt |
| insb. | insbesondere | o.S. | ohne Seitenangabe |
| IT | Informationstechnologie | ÖBFA | Österreichische Bundesfinanzierungsagentur |
| | | ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| | | ÖPP | Öffentlich-Private Partnerschaft |
| | | ÖSAG | Österreichische Autobahnen- und |

| | | | |
|------------------|---|--------------------|---|
| | Schnellstraßen- Aktiengesellschaft | vgl. | vergleiche |
| PAG | Phyrnautobahn AG | VIFG | Verkehrsinfrastruktur- finanzierungsgesellschaft mbH |
| Pkw | Personenkraftwagen | VIFGG | Verkehrsinfrastruktur- finanzierungsgesellschafts- gesetz (Deutschland) |
| PPP | Public Private Partnership | VIMG | Verkehrsinfrastruktur- managementgesellschaft |
| PSC | Public Sector Comparator | WB | Weiterer Bedarf |
| RP | Rheinland-Pfalz | z. B. | zum Beispiel |
| S. | Seite | zit. n. | zitiert nach |
| s. o. | siehe oben | ZTV BEA-StB | Zusätzliche Technische Vertrags- bedingungen und Richt- linien für die Bauliche Erhaltung von Verkehrs- flächen – Asphaltbauweisen |
| S.p.A. | Società per Azioni | | |
| s. u. | siehe unten | | |
| SCHIG | Schieneninfrastruktur- Dienstleistungsgesellschaft | | |
| SH | Schleswig-Holstein | | |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands | | |
| StraBAG | Straßenbenützungsgesetz (Österreich) | | |
| TAAG | Tauernautobahn AG | | |
| TEN | Transeuropäisches Netz | | |
| u. a. | unter anderem | | |
| UA-Mittel | Mittel für Um- und Ausbaumaßnahmen | | |
| UI-Mittel | Mittel für Unterhalt und Instandsetzung | | |
| VB | Vordringlicher Bedarf | | |
| VDE | Verkehrsprojekte Deutsche Einheit | | |

Vorwort

Vorhersagen, so unterschiedlich sie sein mögen, haben fast immer eines gemeinsam: Sie verlängern die Entwicklungslinien dessen, was eine Gesellschaft im jeweiligen Augenblick als das Modernste betrachtet, im Guten wie im Schlechten, in die Zukunft hinein. In solchen Prophezeiungen ist kein Raum für unerwartete Wendungen, für Phantasie. Sie sagen meistens mehr über die eigene Zeit als über die kommende. Und sie verraten ausnahmslos große Selbstsicherheit. (Mak 2005: 494)

Wer sich spät in seinem Studium oder kurz danach mit dem Gedanken trägt, der Wissenschaft durch das Anfertigen einer Promotion zumindest noch einige Zeit verbunden zu bleiben, holt häufig Rat ein bei Freunden und Bekannten, die diesen Schritt bereits unternommen haben. Der Rat, der in solchen Momenten gegeben wird, besteht zumeist darin, dass man sich einiger Umstände bewusst sein sollte: Promovieren sei erstens harte Arbeit, erfordere zweitens Selbstdisziplin und eine strukturiert-realistische Herangehensweise, sei drittens eine meist einsame Sache, mache aber viertens durchaus auch Spaß. Den ersten, zweiten und vierten Punkt kann ich teilen, den dritten jedoch nicht. Auch wenn jeder Doktorand das Denken und Schreiben letztlich selbst übernehmen muss, wird seine Arbeit doch durch viele Menschen befördert. Ihnen ist in diesem Vorwort zu danken; wo ich jemanden übersehen habe, bitte ich um Nachsicht.

Zunächst bin ich meinem Doktorvater, Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, zu Dank verpflichtet. Er hat in seiner Betreuung dieser Arbeit stets das richtige Maß gefunden zwischen steter Erreichbarkeit und Ermutigung einerseits und der Gewährung der notwendigen Freiheit andererseits. Ohne seine vertrauensvolle Hilfestellung zu fachlichen ebenso wie zu Verfahrensfragen wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Horst Zündorf für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Auch außerhalb der Universität Hamburg haben Menschen einen Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit geleistet; bei vielen von ihnen ist dieser Beitrag weit größer, als sie es selbst realisieren. Ich danke Johann und Adelheid sowie Thelke Gerdes, Torsten R. Böger, Hans-Joachim Feil, Solveig Gute, Hans-Christian Kattwinkel, Michael Meyersieck, Jacqueline Plouvier, Prof. Dr. Christoph Reichard, Nadine Schröter und Steffen Warmbold für ihre Beiträge und Unterstützung.

Rotterdam, im Dezember 2007

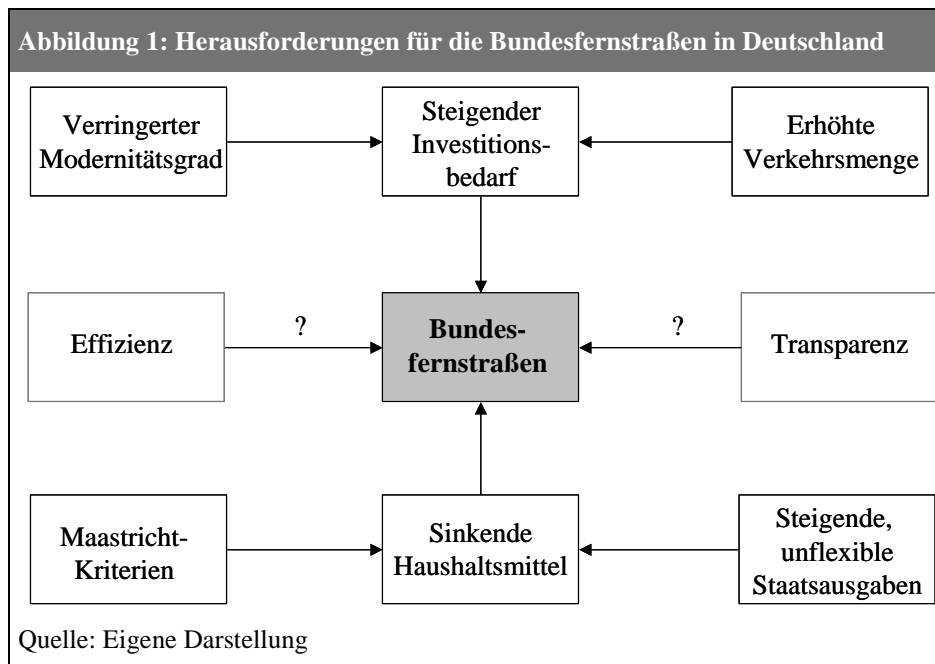
I. Einleitung und Untersuchungsrahmen

1. Problemstellung und Methodik

1.1. Problemstellung

Zu den Kernaufgaben des Staates wird in der Regel die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen gezählt, also der personellen, materiellen und institutionellen Grundeinrichtungen zur Ermöglichung einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft. Zu dieser Infrastruktur gehört unter anderem auch die Verkehrsinfrastruktur, die sich wiederum modal aufteilen lässt in Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehrsinfrastruktur. Die Bereitstellung umfasst dabei die Wertschöpfungsschritte der Planung, der Finanzierung, des Baus, des Betriebs, der Erhaltung und der Verwertung.

Der Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur befindet sich in Deutschland seit einigen Jahren von zwei Seiten unter Druck: zum einen steigt der Investitionsbedarf, zum anderen aber ist ein stetiges Absinken der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erkennbar. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Bundesfernstraßen (also Bundesstraßen und Bundesautobahnen), da sich in diesem Infrastrukturnetz besonders investitionsintensive Anlagen finden.



Der gestiegene Investitionsbedarf erklärt sich aus einer Parallelentwicklung aus verringertem Modernitätsgrad und erhöhter Verkehrsmenge. Der Modernitätsgrad, also

das Verhältnis aus Brutto- und Nettoanlagevermögen (anders ausgedrückt handelt es sich um das Verhältnis aus dem Investitionsvolumen zum Zeitpunkt der Anschaffung und dem Zeitwert), ist in den vergangenen Jahrzehnten stetig abgesunken. Lag er 1970 noch bei einem Wert von 80 (Nettoanlagevermögen in Prozent des Bruttoanlagevermögens), so sank er bis 2000 auf einen Wert unter 70 ab (vgl. Puls 2004: 8 f.). Der Rückgang betrug 14 Prozentpunkte. Deutschlandweit sind derzeit 23,8 Prozent der Autobahnen eingeschränkt oder leicht eingeschränkt gebrauchsfähig (ebd.). Aus diesen Zahlen folgt, dass allein zum Bestandserhalt heute deutlich mehr Investitionen notwendig wären, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war.

Parallel hierzu hat sich die Verkehrsmenge auf den Autobahnen in Deutschland deutlich erhöht. Offizielle Schätzungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, die im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans erstellt wurde, gehen zwischen 2000 und 2015 von einer Steigerung des Personenverkehrs um 20 Prozent und des Güterverkehrs um 63 Prozent aus (Grandjot 2002: 63).¹ Dabei ist der Güterverkehr für die Straßen besonders abnutzungsintensiv; es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich der Modernitätsgrad der Straßen weiter absenken wird. Ein Hauptgrund für die steigende Verkehrsmenge im allgemeinen und für den überproportional steigenden Güterverkehr im besonderen liegt dabei in der Osterweiterung der Europäischen Union, durch die Deutschlands Rolle als „Transitland Nr. 1 in Europa“² gefestigt wurde.

Dem gestiegenen Investitionsbedarf stehen allerdings keine steigenden Mittel gegenüber. Im Bundeshaushalt 2005 ist eine Investitionssumme von EUR 4,6 Mrd. für Bundesfernstraßen (Bundesstraßen und Bundesautobahnen) vorgesehen, von denen EUR 1,2 Mrd. aus der Lkw-Maut stammen. Noch 1993 betragen die Investitionen in Bundesfernstraßen laut Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung³

¹ Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene, also eine Veränderung des Modalsplitts zugunsten der Bahn, findet den Prognosen zufolge nicht statt, obwohl in den Prognosen von einer Lkw-Maut in Höhe von durchschnittlich 21 Cent je km ausgegangen wird (Puls 2004: 15). Beim derzeit gültigen Satz von durchschnittlich 12,4 Cent je km kann also im Gegenteil eher von einer überproportionalen Belastung der Straße ausgegangen werden.

² Vgl. Internetseite des BMVBS: <http://www.bmvbs.de/Verkehr/-/1430/Strasse.htm> [abgerufen am 13.04.2007].

³ Bis zur Amtsübernahme der Großen Koalition im Herbst 2005 hieß dieses Ministerium „Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen“ (BMVBW). In dieser Arbeit wird das Ministerium im Text mit seinem neuen Namen bezeichnet; Literaturangaben enthalten jedoch – sofern

EUR 5,3 Mrd. (BMVBW 2003a: Kap. B1). Dieser Rückgang wird ebenso deutlich, wenn man ihn in Relation zum gesamten Bundeshaushalt stellt: wurden 1993 noch 2,2 Prozent des Bundeshaushaltes in Bundesfernstraßen investiert, so sind dies 2005 nur noch 1,8 Prozent.

Die Gründe für diesen sowohl absoluten als auch relativen Rückgang der Investitionen in Bundesfernstraßen sind vielfältig. Das „Maastricht-Kriterium“ einer Netto-Neuverschuldung von unter 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts setzt der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand eine Grenze.⁴ Gleichzeitig steigen diejenigen Ausgabenarten an, die entweder überhaupt nicht (Zinsen und Tilgungen), nur schwerlich (Personalausgaben der öffentlichen Hand) oder nur unter hohen politischen Kosten (Ausgaben für sozialstaatliche Transferleistungen) reduziert werden können. Als Stellschraube zur Reduzierung des staatlichen Defizits bleibt somit primär die Kürzung von Investitionen bis zu dem Punkt, an dem der Haushalt nicht mehr verfassungskonform ist. Dies ist der Fall, wenn die Netto-Neuverschuldung die Summe der Investitionen überschreitet (Art. 115 GG); eine Abweichung von dieser Regelung ist nur dann möglich, wenn die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ erklärt wird.

Ein drittes Problemfeld (neben gestiegenem Investitionsbedarf und gesunkenen Investitionsmitteln) umfasst die mangelnde Effizienz⁵, zumindest aber die mangelnde Transparenz des derzeitigen Systems der Bereitstellung von Bundesfernstraßen. Zu verweisen ist hier insbesondere auf das System der Bundesauftragsverwaltung, in dem der Bund und die Bundesländer bei Fragen des Baus und des Betriebs von Verkehrsinfrastruktur kooperieren.⁶ Dieses Zusammenspiel ist häufig sehr komplex und damit intransparent; so gibt es beispielsweise keine verlässlichen Zahlen über die

das entsprechende Werk aus der Zeit vor der Umbenennung stammt – den alten Namen. Lediglich neuere Werke werden im Literaturverzeichnis mit der neueren Abkürzung bezeichnet.

⁴ Selbst dann, wenn diese Grenze in einer gewissen Regelmäßigkeit überschritten wird, limitiert sie doch die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand bei der Aufstellung des Haushaltsplanes.

⁵ Dowall (2001: 7) nennt fünf Gründe für eine mangelnde Effizienz bei der Infrastrukturbereitstellung durch die Regierung: „(1) providing too little or too much infrastructure, (2) unresponsiveness to consumer demand, (3) spending on projects that generate few benefits, (4) high unit costs, and (5) soft-budget constraints“.

⁶ Eine hohe Komplexität muss zwar nicht automatisch zu Intransparenz führen, sondern kann auch durch adäquate (insb. computergestützte) Maßnahmen aufgefangen werden. Ist dies jedoch nicht oder nicht ausreichend der Fall, so kann ein Zusammenhang zwischen hoher Komplexität und Intransparenz angenommen werden.

Kosten des Betriebsdienstes. Über die eigentlichen Baukosten hinaus fallen für den Bund durchschnittliche Kosten in Höhe von etwa EUR 100.000 jährlich für den Betrieb (UI-Mittel) und die Erhaltung (UA-Mittel) eines Bundesautobahnkilometers an (vgl. Beckers / Klatt / von Hirschhausen 2004: 34); bei diesen Zahlen handelt es sich allerdings nicht um einen kilometergenau zu ermittelnden Wert, da eine Kosten-Leistungsrechnung zwar in einigen Ländern durchgeführt wird (vgl. Humborg 2003: 89), nicht jedoch auf der Ebene des für die Finanzierung verantwortlichen Bundes.

1.2. Untersuchungsgegenstand und Vorgehen

Vor dem geschilderten Hintergrund lassen sich drei Problembereiche der Bereitstellung von Bundesfernstraßen in Deutschland identifizieren:

- Organisationsproblem: Die institutionelle Organisation der Bereitstellung von Bundesfernstraßen ist nicht transparent, so dass Aussagen über die Effizienz dieses Systems nur schwer möglich sind.
- Finanzierungsproblem: Dem wachsenden Finanzbedarf stehen sinkende zur Verfügung stehende Mittel gegenüber. Es werden somit „neue“ Finanzierungsquellen benötigt.
- Produktionsproblem: Die rein staatliche Produktion von Bundesfernstraßen ist – folgt man der Effizienzvermutung zugunsten der Privatwirtschaft – suboptimal. Selbst wenn man dieser These nicht folgt, ist eine höhere Effizienz der staatlichen Produktion mangels Wettbewerbs nicht nachweisbar.

Angesichts dieser Problemkreise wird ersichtlich, warum in den vergangenen Jahren sowohl in der wissenschaftlichen Forschung als auch in der Politikberatung Überlegungen angestellt wurden, wie das derzeitige System der Bereitstellung von Bundesfernstraßen dergestalt reformiert werden kann, dass einerseits langfristig und verlässlich mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen und dass andererseits diese Mittel effizient genutzt werden. Im Zentrum der Überlegungen stehen dabei drei Reformbereiche:

- Institutionelle Reform des Bereitstellungssystems

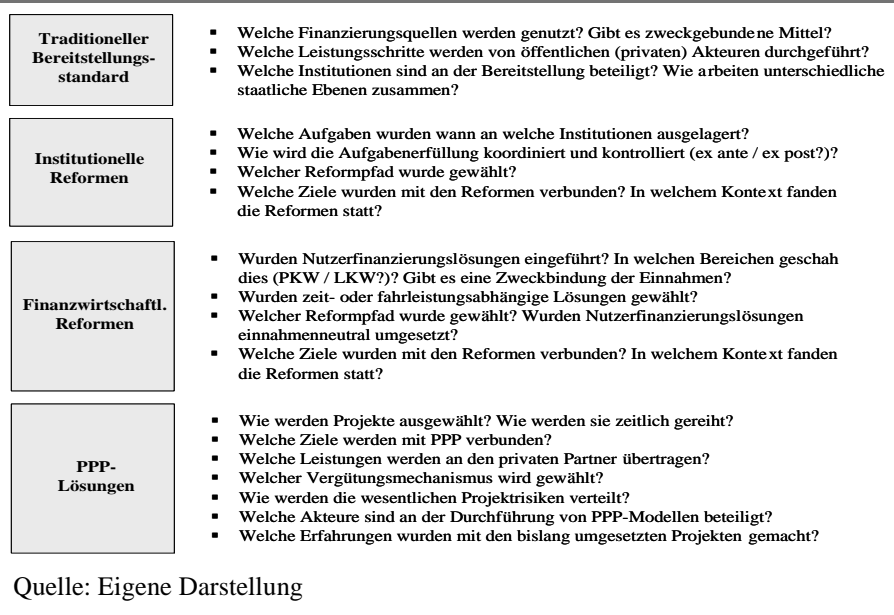
- Verstärkte Einbindung privater Unternehmen in die Bereitstellung und somit auch Aktivierung privaten Kapitals, insbesondere durch die Nutzung von PPP-Lösungen
- Reformierung des Finanzierungssystems, also sowohl der Finanzmittelherkunft als auch der Allokation dieser Mittel

In dieser Arbeit soll in einer Verknüpfung der drei oben genannten Problemfelder die Implementierung von PPP-Lösungen im Kontext von institutionellen und finanzwirtschaftlichen Reformen untersucht werden. Dabei soll insbesondere untersucht werden, welche (Miss-)Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von PPP-Lösungen zu beachten sind und in welcher Relation diese Problemfelder und die jeweiligen Lösungsmöglichkeiten zueinander stehen. Welche institutionellen und welche finanzwirtschaftlichen Reformen begünstigen also den Erfolg von PPP-Lösungen, welche behindern diesen Erfolg?

Um zu einem Erkenntniszuwachs bezüglich der Forschungsfrage zu gelangen, werden in dieser Arbeit nach der Erarbeitung des theoretischen und des praktischen Rahmens mehrere Fallstudien durchgeführt. Ziel dieser Fallstudien ist es, Lösungen zu finden, die im Untersuchungsbereich als „Best Practice“, zumindest aber im Vergleich zur Lösung in Deutschland als „Better Practice“ gelten können.

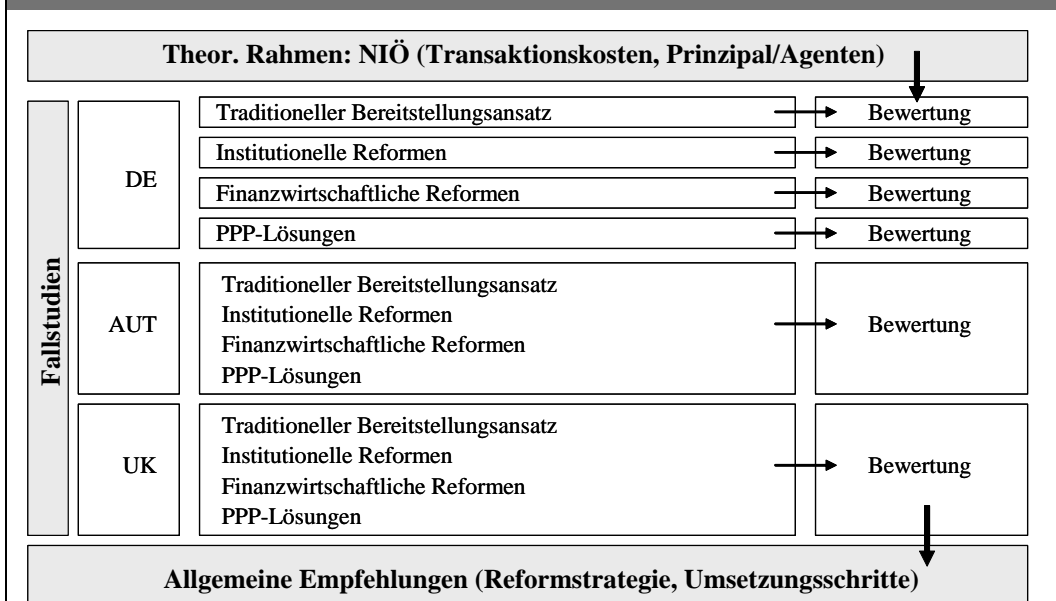
Die Untersuchung der Fallstudien orientiert sich dabei an einem einheitlichen Untersuchungskonzept, das in Abbildung 2 dargestellt ist. Damit kann eine Vergleichbarkeit zwischen den Fallstudien hergestellt werden. Darüber hinaus sind allerdings in Abhängigkeit vom Einzelfall auch spezifische Fragestellungen zu untersuchen. Neben den drei genannten Reformansätzen wird dabei jeweils auch der „traditionelle Bereitstellungsstandard“ dargestellt und untersucht. Dabei handelt es sich im Verständnis dieser Arbeit um die Art der Bereitstellung von höherrangigen Straßen, bevor die oben genannten Reformen umgesetzt wurden.

Abbildung 2: Untersuchungskonzept für die Fallstudien



Methodisch orientiert sich diese Arbeit am Konzept einer theoriegeleiteten Praxis (vgl. Abbildung 3). Zu diesem Zweck soll die Arbeit mit einer ausreichenden theoretischen Fundierung unterlegt werden. Zwei Ansätze der Neuen Institutionenökonomie (Transaktionskostentheorie und Prinzipal-Agenten-Ansatz) dienen als theoretischer Rahmen dazu, die in den Fallstudien dargestellten Sachverhalte aus ökonomischer Sicht zu bewerten und somit Stärken und Schwächen zu analysieren.

Abbildung 3: Konzept der theoriegeleiteten Praxis in dieser Arbeit



NIÖ: Neue Institutionenökonomie; DE: Deutschland; AUT: Österreich; UK: Großbritannien

Quelle: Eigene Darstellung

Dabei sind verschiedene Restriktionen zu beachten, innerhalb derer die Analyse durchgeführt wird. Zum einen kann nur eine begrenzte Anzahl von Fallstudien durchgeführt werden. Hierzu werden Staaten ausgewählt, die bestimmte Kriterien erfüllen und somit einen Erkenntniszuwachs erwarten lassen. Zu diesen Kriterien gehört insbesondere, dass es sich um einen Flächenstaat handeln muss, der einen mit Deutschland vergleichbaren Entwicklungsstand hat und dessen bestehendes Fernstraßennetz sich in einem fortgeschrittenen Ausbauzustand befindet. Darüber hinaus sollte ein vergleichbarer Entwicklungspfad vorliegen, wobei insbesondere eine Mauttradition die Übertragbarkeit auf Deutschland deutlich vermindern würde. Des Weiteren müssen Informationen über die entsprechenden Fallstudien in ausreichendem Maße verfügbar und sprachlich zugänglich sein. Eine erste cursorische Prüfung muss schließlich gezeigt haben, dass entsprechende, für diese Arbeit relevante Reformen durchgeführt wurden. Die vor diesem Hintergrund als Fallstudien ausgewählten Staaten sind:

- Deutschland (als Vergleichsmaßstab)
- Großbritannien
- Österreich

Die zweite Restriktion ist eine disziplinäre. In dieser Arbeit wird der Untersuchungsgegenstand interdisziplinär analysiert, wobei sowohl eine politikwissenschaftliche als auch eine betriebswirtschaftliche Perspektive eingenommen wird. Auf eine volkswirtschaftliche und eine rechtswissenschaftliche Analyse wird jedoch bewusst verzichtet. Wo dies sinnvoll erscheint, wird daher lediglich auf entsprechende Forschungsergebnisse aus anderen Arbeiten eingegangen, ohne dass diese Ergebnisse im Rahmen dieser Arbeit vollständig nachzuvollziehen sind.

Eine dritte Restriktion ist zeitlicher Natur. Bei dem geschilderten Untersuchungsgegenstand handelt es sich um ein vergleichsweise aktuelles Thema, in dem es zum Zeitpunkt des Abfassens dieser Arbeit noch aktuelle Entwicklungen gibt. Dies führt zu zwei praktischen Konsequenzen: zum einen kann an einigen Stellen keine abschließende, sondern lediglich eine indikative Bewertung erfolgen. Zum anderen gibt es für die Erarbeitung der Fallstudien einen „Redaktionsschluss“ (August 2006), bis zu dem aktuelle Entwicklungen beachtet werden können.

Die vierte Restriktion ist definitorischer Art und betrifft die Auswahl der zu betrachtenden Reformen. Insbesondere die Frage, was PPP-Lösungen sind (und was nicht) ist durchaus umstritten. Ähnliches gilt auch für die Frage nach institutionellen und finanzwirtschaftlichen Reformen. Daher ist in Kapitel 3 und 4 ein einheitliches Begriffsverständnis bezüglich dieser Reformlösungen festzulegen. In den Fallstudien werden dann nur diejenigen Modelle analysiert, die von diesen Definitionen erfasst werden.

Eine fünfte, sachliche Restriktion ergibt sich schließlich auf der Beschränkung auf das höherrangige Straßennetz, so dass auf die Betrachtung von Kommunal- und Landesstraßen verzichtet wird.

Im weiteren Verlauf des Teils I dieser Arbeit erfolgt zunächst eine Darstellung der genannten Ansätze der Neuen Institutionenökonomie (Kapitel 0). Dieses Kapitel bildet den theoretischen Rahmen dieser Arbeit. Der praktische Rahmen wird in Kapitel 3 mit einer Darstellung von PPP-Lösungen sowie in Kapitel 4 mit einer Darstellung von institutionellen und finanzwirtschaftlichen Reformen gebildet.

In Teil II erfolgt dann die Untersuchung der Fallstudien: Deutschland (Kapitel 5), Österreich (Kapitel 6) und Großbritannien (Kapitel 7). In Teil III werden schließlich die Ergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen für Reformen in Deutschland gegeben (ab Kapitel 8).

Abbildung 4: Schematische Darstellung des Vorgehens

| | | |
|----------|-----|---|
| Teil I | 1. | Problemstellung und Methodik |
| | 2. | Theoretischer Rahmen: Neue Institutionenökonomik |
| | 3. | Praktischer Rahmen I: Public Private Partnership |
| | 4. | Praktischer Rahmen II: Institutionelle und finanzwirtschaftliche Reformen |
| Teil II | 5. | Fallstudie I: Deutschland |
| | 6. | Fallstudie II: Österreich |
| | 7. | Fallstudie III: Großbritannien |
| Teil III | 8. | Fazit I: Defizite der traditionellen Beschaffung |
| | 9. | Fazit II: Gestaltungsparameter für eine Reformstrategie |
| | 10. | Fazit III: Umsetzungsschritte |

Quelle: Eigene Darstellung

2. Theoretischer Rahmen: Neue Institutionenökonomik

2.1. Grundlagen der Neuen Institutionenökonomik

Innerhalb der Neuen Institutionenökonomik werden allgemein ökonomische Institutionen untersucht,

„in deren Rahmen der ökonomische Austausch vollzogen wird. Das Ziel der Institutionenanalyse besteht darin, die Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen zu erklären“ (Ebers / Gotsch 2002: 199).

Dabei handelt es sich bei der Neuen Institutionenökonomik jedoch um keine in sich geschlossene Theorie, sondern vielmehr um einen „Theorierahmen“ (Tomas 1997: 90). Innerhalb dieses Rahmens finden sich drei unterschiedliche Theorien, die jedoch auf den gleichen Annahmen aufbauen. Diese Theorien der Neuen Institutionenökonomik sind die Transaktionskostentheorie („Transaction Costs Theory“), die Prinzipal-Agenten-Theorie („Principal-Agent-Theory“) sowie die Theorie der Verfügungsrechte („Property Rights Theory“).

Eine ökonomische Institution im Sinne der Neuen Institutionenökonomik ist „ein System miteinander verknüpfter, formgebundener (formaler) oder formungebundener (informeller) Regeln (Normen) einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung“ (Richter / Furubotn 2003: 7), wobei Normen „implizite oder explizite Regeln erwarteten Verhaltens [sind], die die Interessen und Präferenzen einer eng miteinander verknüpften Gruppe oder Gemeinschaft verkörpern“ (Nee 1998: 8, zit. n. Richter / Furubotn 2003: 7 [Fn. 10]).

Die gemeinsame Annahme der Theorien der Neuen Institutionenökonomik ist, dass „die neoklassische Vorstellung der völlig reibungslosen und kostenlosen Interaktion zwischen den ökonomischen Akteuren aufgegeben“ (Bea / Göbel 2002: 121) wird. Vielmehr funktioniert die Übertragung eines Gutes, einer Leistung oder eines Rechtes „nicht so friktionslos und automatisch, wie es in der ökonomischen Modellwelt vorausgesetzt wird“ (ebd.).

Diese Friktionen haben zwei Ursachen, die nach Ansicht der Vertreter des Theorierahmens in der menschlichen Natur liegen; somit beeinflusst das dahinter stehende Menschenbild alle drei Theoriestränge:

- Zum einen wird dem Menschen opportunistisches bzw. eigennütziges Verhalten unterstellt, *„welches auch vor List und Täuschung nicht zurückschreckt. Menschen sind – so wird behauptet – im Allgemeinen Opportunisten, die lügen, stehlen, betrügen, verbergen, verschleiern, vorsätzlich irreführen usw., um ihren Nutzen zu mehren [...]“. Diese Basisannahme führt zu typischen Verhaltenserwartungen. Ein Pächter wird versuchen, den gepachteten Boden weitgehend auszubeuten, ein Arbeiter wird so viel wie möglich faulenzten, wenn er nicht kontrolliert wird. Abhängigkeit vom Vertragspartner wird schamlos ausgenutzt, um sich die Quasi-Rente anzueignen“* (Bea / Göbel 2002: 139).
- Zum anderen wird von der begrenzten Rationalität des Menschen ausgegangen. Dabei möchten die *„Wirtschaftssubjekte [...] zwar rational handeln, haben aber eine begrenzte Denk- und Informationsverarbeitungskapazität. Bei langfristigen und komplexen Austauschbeziehungen sind die geschlossenen Verträge daher auch sehr unvollständig und offen. Die Beziehung wird erst nach und nach genauer definiert und enthält viele informelle Elemente“* (ebd.). Bea / Göbel (vgl. 2002: 140) merken an, dass für die Prinzipal-Agenten-Theorie zwar im Allgemeinen von einer unbegrenzten Rationalität ausgegangen wird, dass aber als wichtige Weiterentwicklung des Ansatzes nunmehr auch die realistischere Annahme der begrenzten Rationalität zunehmend akzeptiert wird.

Für diese Arbeit sind insbesondere die Transaktionskostentheorie und die Prinzipal-Agenten-Theorie relevant, so dass diese beiden Theoriestränge im Folgenden näher erläutert werden.

2.2. Transaktionskostentheorie

Die Transaktionskostentheorie als ein Hauptpfad der Neuen Institutionenökonomik beschäftigt sich mit Transaktionen. Nach einer Definition von Williamson (1990: 1) findet eine Transaktion

„statt, wenn ein Gut oder eine Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg übertragen wird. Eine Tätigkeitsphase wird beendet, eine andere beginnt“.

In Analogie zu einer Maschine, bei der es bei der Übertragung von Kräften über eine Schnittstelle hinweg zu Reibungsverlusten kommt, gibt es auch bei der Übertragung wirtschaftlicher Güter oder Leistungen Verluste. Diese werden als Transaktionskosten bezeichnet. Es handelt sich dabei um „Kosten von Planung, Modifizierung und Überwachung der Aufgabenerfüllung in alternativen Beherrschungs- und Überwachungssystemen“ (Williamson 1990: 1 f.); die wirtschaftliche Transaktion muss also geregelt und koordiniert werden (vgl. Becker 2003: 30). Alternative Systeme können damit anhand der Transaktionskostentheorie miteinander verglichen werden (vgl. Ebers / Gotsch 2002: 225). Dies führt zum Ziel der Transaktionskostentheorie: mit ihr soll ermittelt werden, „warum bestimmte Transaktionen in bestimmten institutionellen Arrangements mehr oder weniger effizient abgewickelt und organisiert werden“ (ebd.).

Grundsätzlich sind dabei zwei verschiedene Organisationsansätze denkbar:

- Die Institution der „Unternehmung“ (synonym werden teilweise die Begriffe „Hierarchie“ und „Bürokratie“ verwendet, vgl. Bea / Göbel 2002: 128) zeichnet sich durch unvollständige, aber langfristige Verträge aus, *„in denen der Arbeitnehmer sich verpflichtet, den jeweils situativ durch den Vorgesetzten erteilten Anweisungen Folge zu leisten. Beide Seiten haben ein Interesse an der Fortsetzung der Beziehung, weil es Erfahrungskurveneffekte gibt. Konflikte werden nicht nur durch Kündigung oder Gerichtsverfahren gelöst, sondern durch unternehmensinterne Konfliktlösungsmechanismen. Alle Beteiligten kennen sich besser und können leichter miteinander kommunizieren als mit externen Marktpartnern. Die Langfristigkeit der Beziehungen mit der Möglichkeit eines Aufstiegs im Unternehmen lässt es dem Mitarbeiter attraktiv erscheinen, sein Humankapital zu investieren. Es entsteht eine Atmosphäre der Loyalität und Kooperationsbereitschaft“* (Bea / Göbel 2002: 128 f.).
- Die Alternative zu dieser Organisation ist die Markttransaktion, bei der *„anonyme Partner einen einzelnen, isolierten Tausch vornehmen, wobei sie einen mehr oder weniger förmlichen, kurzfristigen und vollständigen Vertrag schließen. Aus dem Vertrag evtl. entstehende Konflikte werden gerichtlich*

gelöst. Die Tauschpartner haben kein persönliches Interesse aneinander. Sie können jederzeit auf gleichwertige Alternativen ausweichen“ (Bea / Göbel 2002: 129).

Bei den genannten Organisationsalternativen „Hierarchie“ und „Markt“ handelt es sich allerdings nicht um zwei klar voneinander trennbare Modelle. Vielmehr sind es zwei Extrempunkte eines breiteren Kontinuums, innerhalb dessen verschiedenste Zwischenformen möglich sind. Ein Beispiel hierfür können Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures)⁷ sein, aber auch langfristige Verträge, durch welche die Partner eng aneinander gebunden werden, sind denkbar.

Es werden in der Literatur im Allgemeinen⁸ zwei Gruppen von Transaktionskosten unterschieden:

- Ex-ante-Transaktionskosten treten vor dem Abschluss des jeweiligen Vertrags auf und umfassen z. B. die Suche nach dem geeigneten Vertragspartner sowie die Kosten für die Vertragsverhandlung und den Vertragsabschluss.
- Ex-post-Transaktionskosten treten nach dem Abschluss des Vertrags auf und beinhalten beispielsweise Kosten für die Überwachung der Vertragserfüllung sowie für etwaige Vertragsanpassungen.

Ziel und Effizienzkriterium jeder Analyse mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes ist die Minimierung dieser Kosten (vgl. Tomas 1997: 94). Eine Organisationsform im Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie ist dabei als effizient zu bewerten, wenn die Transaktionskosten geringer sind als bei den anderen zur Verfügung stehenden Organisationsformen.⁹ Es handelt sich somit primär um einen vergleichenden Ansatz, bei dem kein einzelnes Arrangement a priori absolut vorteilhaft ist (vgl. Bea / Göbel

⁷ Gemeinschaftsunternehmen sind für sich betrachtet hierarchisch organisiert; aus Sicht der beteiligten Mutterunternehmen handelt es sich jedoch um eine Zwischenform aus Markt und Hierarchie.

⁸ Vgl. zum Folgenden z. B. Williamson 1990: 22 ff., Bea / Göbel 2002: 128, Ebers / Gotsch 2002: 225, Scholl / Thöne 1998: 74. Andere Systematisierungen gehen von den Phasen des Beschaffungsprozesses (vgl. z. B. Gützkow 2002: 49 f.) oder von der oben erläuterten Unterscheidung zwischen Markt und Hierarchie (vgl. z. B. Richter / Furubotn 2003: 58 ff.) aus.

⁹ Unbeschadet hiervon kann eine Organisationsform effizient sein, auch wenn sie zu höheren Transaktionskosten führt. Dies ist dann der Fall, wenn sie sich durch geringere Produktionskosten auszeichnet, durch welche die höheren Transaktionskosten (über-)kompensiert werden. In diesem Sinne kann die Bewertung einer Organisationsform mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes niemals eine absolute Gültigkeit haben. Das gleiche gilt für die Bewertung einer Organisationsform mit Hilfe der Prinzipal-Agenten-Theorie (vgl. Kap. 2.3).

2002: 129). Vielmehr wird die Vorteilhaftigkeit der möglichen Organisationsform von mehreren Faktoren determiniert, deren Ausprägung spezifisch für die jeweilige Transaktion ist. Vier Determinanten stehen dabei im Vordergrund:

- Als Spezifität bzw. Faktorspezifität bezeichnet man das Phänomen, dass häufig „Inputfaktoren auf die Erstellung bestimmter Güter und Leistungen spezifisch zugeschnitten“ (Ebers / Gotsch 2002: 228) sind. Diese Faktoren lassen sich nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Kosten zur Produktion anderer Güter heranziehen. Ihre Beschaffung führt somit zu versunkenen Kosten (vgl. Tomas 1997: 94), da ein Vertragspartner irreversible Entscheidungen zu treffen hat. Die Spezifität führt somit zu hohen Ein- und Austrittsbarrieren (vgl. ebd.), so dass eine hohe Spezifität ceteris paribus hohe Transaktionskosten der marktlichen Beschaffung determiniert.
- Die Komplexität einer Transaktion hat in Anlehnung an Budäus (vgl. 1993: 119) zwei Teilelemente: die Unsicherheit einer Transaktion beschreibt die Abschätzung zukünftiger Umweltzustände, die Verbundwirkung beschreibt die Interdependenzen des betrachteten Vertrags mit anderen Verträgen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Transaktionskosten der marktlichen Beschaffung umso höher sein werden, je komplexer die Transaktion ist.
- Die Häufigkeit, mit der vergleichbare Transaktionen durchgeführt werden, determiniert ihre Kosten: je häufiger eine Transaktion durchgeführt wird, desto besser kann sie standardisiert werden, was zu niedrigeren Transaktionskosten führt (vgl. Bea / Göbel 2002: 130).
- Die Strategische Relevanz eines Gutes oder einer Leistung (vgl. Jann 1996) gibt die strategische bzw. politische Bedeutung an, die der langfristigen Bereitstellung dieses Gutes oder dieser Leistung zugemessen wird. Je größer die Strategische Relevanz ist, desto höher werden die Transaktionskosten einer marktlichen Beschaffung sein, da einerseits der Kontrollaufwand steigt und andererseits die Notwendigkeit gegeben sein kann, Faktorkapazitäten in der Hierarchie für den Fall bereitzuhalten, dass der Vertragspartner die zugesicherte Leistung nicht in der vereinbarten Zeit, Menge oder Qualität erbringt.

Diese Determinanten der Transaktionskosten von institutionellen Lösungen können herangezogen werden, um Tendenzaussagen über die Effizienz dieser Lösungen zu

formulieren. Die genaue Quantifizierung von Transaktionskosten ist hingegen kaum möglich (vgl. Ebers / Gotsch 2002: 247). Dies liegt insbesondere an der Vielfalt der Positionen, die hierfür zu berücksichtigen wären. Diese umfassen beispielsweise:

- *„Aufwand für allgemeine Kommunikationsvorgänge,*
- *Aufwand für Treffen zur Abstimmung zwischen den Partnern,*
- *Aufwand für Informationssammlung über Qualität der Projektarbeit und der Mitarbeiter,*
- *Aufwand für einzelfallbezogene Qualitätsprüfungen / Evaluationen,*
- *Aufwand für Kosten- und Leistungsrechnung, Finanzmittelüberwachung, Leistungsverrechnung zwischen den Partnern,*
- *Aufwand für vertragliche Regelungen gegen nicht abzuschätzende Absichten des Partners, z. B. für Konventionalstrafen, Kompensationsregelungen, Verlustbeteiligungen“ (Becker 2003: 33).*

Diese Positionen wären nur mit einem hohen Untersuchungsaufwand zu quantifizieren, wobei stets nur eine ungenaue Quantifizierung möglich wäre. In dieser Arbeit sollen die zu untersuchenden institutionellen Varianten daher anhand von Tendenzaussagen auf Basis der Transaktionskostentheorie bewertet werden.

2.3. Prinzipal-Agenten-Theorie

Die Prinzipal-Agenten-Theorie untersucht die Beziehung zwischen zwei Vertragspartnern. Der Prinzipal ist dabei der Auftraggeber, der Agent ist der Auftragnehmer. Eine solche Verbindung lässt sich für jede Institution konstruieren, „auf dem Markt zwischen Käufern und Verkäufern genauso wie in Unternehmen zwischen den Aktionären und dem Top Management, aber auch zwischen den Managern und den anderen Mitarbeitern sowie in Kooperationen zwischen den Partnern“ (Bea / Göbel 2002: 134). Dieses Auftragsverhältnis kann dabei sowohl auf formalen wie auch auf informellen Vertragsbeziehungen beruhen (vgl. Becker 2003: 35).

Das Verhältnis zwischen Prinzipal und Agent ist aus Sicht der dieser Theorie durch mehrere Probleme gekennzeichnet:¹⁰

- Der Agent ist i. d. R. besser informiert als der Prinzipal, ihm steht also „Insiderwissen“ (Tomas 1997: 96) zur Verfügung. Diese Informationsasymmetrie führt dazu, dass der Agent „seine Fähigkeiten und Absichten besser beurteilen [kann], er kennt sich besser aus in der Bearbeitung einer Aufgabe, und er weiß, wie sehr er sich angestrengt hat“ (Bea / Göbel 2002: 134).
- In Übereinstimmung mit den Grundannahmen der Neuen Institutionenökonomik handelt der Agent opportunistisch und eigennützig. Somit kann es zu „Zieldivergenzen“ (ebd.) zwischen Prinzipal und Agent kommen, die letzterer aufgrund seines Informationsvorsprunges ausnutzen kann.

Diese beiden abstrakten Grundprobleme manifestieren sich in der konkreten Zusammenarbeit zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber. Dabei treten vor Vertragsabschluss zwei Probleme auf (vgl. Bea / Göbel 2002: 135):

- Die Parteien kennen die spezifischen Eigenschaften ihrer potentiellen Vertragspartner nicht. Dieses Phänomen wird als „hidden characteristics“ bezeichnet.
- Die Unkenntnis über die Eigenschaften der potentiellen Vertragspartner kann zur Auswahl falscher Agenten führen.

Nach Vertragsabschluss führen die oben ausgeführten Grundannahmen zu weiteren Problemen (vgl. zum Folgenden Becker 2003: 36 und Bea / Göbel 2002: 135 f.):

- Analog zu den „hidden characteristics“ vor Vertragsabschluss spricht man nach Vertragsabschluss von den „hidden intentions“ des Agenten. Dieser kann über Absichten verfügen, die dem Prinzipal nicht bekannt sind. Wenn der Prinzipal den Agenten nicht ohne weiteres wechseln kann, z. B. weil eine hohe Faktorspezifität (s. o.) besteht, dann ergibt sich zusätzlich die Gefahr des Überfalls bzw. Ausrauben („hold-up“) des Prinzipals.

¹⁰ Vgl. zum Folgenden z. B. Bea / Göbel 2002: 134 ff., Tomas 1997: 96 ff., Ebers / Gotsch 2002: 209 ff.

- Ein „moral hazard“ existiert, wenn eine Partei (i. d. R. der Agent) versucht, seinen Vertragspartner zu übervorteilen. Diese Gefahr ist besonders groß, wenn hierbei die Interessen Dritter geschädigt werden können (z. B. die Öffentlichkeit oder nachfolgende Generationen). Da diese Dritten keine Partei des Vertrags sind, verfügen sie über keine Möglichkeit, auf die Wahrung ihrer Interessen hinzuwirken.¹¹
- Wenn der Agent „infolge der täglichen Befassung mit der Arbeit oder aufgrund seiner Qualifikation einen Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal hat“ (Becker 2003: 37), dann spricht man von „hidden information“. In diesem Fall muss sich der Prinzipal auf die Angaben des Agenten insbesondere bezüglich dessen Arbeit verlassen, wobei dieser wiederum einen Anreiz hat, die Situation möglichst positiv darzustellen.
- Da der Agent eigennützig handelt, kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass er sich vertragskonform verhält. Dadurch entsteht die Gefahr der „hidden action“, also der „Durchführung von Handlungen zum eigenen Vorteil, ohne dass der Kooperationspartner davon Kenntnis erhält“ (ebd.).

Diese Probleme führen zu so genannten Agency Costs, die insbesondere entstehen, da der Prinzipal „den Agenten disziplinieren muss“ (Bea / Göbel 2002: 137). Zu diesen „monitoring costs“ gehören insbesondere Überwachungskosten sowie Prämien, die als Anreiz zur vertragskonformen Leistungserbringung dienen können. Verschiedene institutionelle Arrangements werden in der Prinzipal-Agenten-Theorie nach der Höhe der anfallenden Agency Costs bewertet, wobei ebenso wie bei Transaktionskosten (s. o.) lediglich Tendenzaussagen möglich sind. Drei Möglichkeiten zur Disziplinierung des Agenten sind dabei denkbar (Bea / Göbel 2002: 136 f., zu den Nachteilen der jeweiligen Lösungsansätze siehe ebd.):

- *„Der Markt ist in einer Wettbewerbswirtschaft eigentlich das Kontroll- und Anreizsystem schlechthin. Manager sind bspw. Teilnehmer am Arbeitsmarkt und haben insofern Interesse daran, sich einen guten Ruf, eine Reputation aufzubauen, um vorteilhafte Arbeitsverträge schließen zu können. Diese Reputation hängt wiederum davon ab, ob ihre Aktivitäten vom Produktmarkt*

¹¹ Dies gilt auch bei Verträgen, bei denen eine staatliche Institution Partei ist. Diese sind zwar an das öffentliche Interesse gebunden, dieses ist jedoch häufig abstrakt und daher schwer zu operationalisieren.

und Kapitalmarkt positiv bewertet werden. Insofern hat jeder Manager als Agent der Unternehmenseigentümer ein gewisses Selbstinteresse, sich i. S. des Prinzipals anzustrengen. [...]

- *Die typische organisatorische Lösung der Agenturproblematik besteht in der Vorgabe von Normen. Der Handlungsspielraum des Agenten soll durch Vorschriften, Regeln und Anweisungen eingeschränkt werden, deren Einhaltung natürlich überwacht werden muss. Der Versuch einer direkten Überwachung des Agenten zieht häufig die Einrichtung eigener Überwachungs- und Kontrollstellen nach sich. [...]*
- *Eine weitere Lösung besteht darin, die Interessen von Prinzipal und Agent über die Ausgestaltung von Anreizsystemen zu harmonisieren. Indem die Agenten am Erfolg ihrer Aktivitäten beteiligt werden, soll ihr Eigeninteresse mit dem Interesse des Auftraggebers deckungsgleich werden (Anreizverträglichkeit). [...] Beispiel: der Agent wird am Unternehmensgewinn oder am Shareholder Value beteiligt. Der Agent kontrolliert sich dann quasi selbst“.*

Diese Möglichkeiten sollten jedoch nicht als reine Alternativlösungen verstanden werden; vielmehr können sie einander sinnvoll ergänzen. Effizienzkriterium der Prinzipal-Agenten-Theorie ist es also, durch eine Kombination von Marktlösungen, Vorgaben und Anreizmechanismen eine institutionelle Lösung zu finden, welche die Agency Costs im relativen Vergleich zu anderen institutionellen Lösungen möglichst gering hält.

3. Praktischer Rahmen I: Public Private Partnerships

3.1. Begriffsdimensionen

Die wissenschaftliche und praktische Diskussion des Themas Public Private Partnership¹² wird vor allem dadurch erschwert, dass es keine einheitliche und allgemein anerkannte Definition des Begriffes gibt. In der Literatur und in der Praxis wird gemeinhin unterschieden zwischen zwei verschieden gefassten Definitionsmöglichkeiten, nämlich einem engen und einem weiten PPP-Begriff (vgl. zum folgenden: Budäus / Grüning / Steenbock 1997: 14 ff.).

Unter dem weiten Begriff der Public Private Partnership werden dabei alle Formen der Zusammenarbeit zwischen einem privaten und einem öffentlichen Partner verstanden. Dies beinhaltet unter anderem auch Kooperationsformen wie Leasing, Contracting Out oder sogar Fälle, in denen die öffentliche Hand mit privaten Anbietern um die Erbringung einer Leistung konkurrieren muss. Budäus / Grüning / Steenbock identifizieren diesen weiten PPP-Begriff als Mehrheitsmeinung in der bisherigen Definition, halten ihn aber für wenig nützlich, da er nicht zu einer trennscharfen Abgrenzung zwischen Public Private Partnerships und sonstigen Kooperationsformen führt.

Dem weiten PPP-Begriff steht als Mindermeinung in der Diskussion eine engere Definition gegenüber. Diese schließt sämtliche Formen der reinen Zulieferung von Leistungen durch Private an die öffentliche Hand aus. Wichtigstes Merkmal für die Bezeichnung einer Kooperation als Public Private Partnership ist vielmehr eine Komplementarität der Ziele des privaten und des öffentlichen Partners. Die teilnehmenden Partner verfolgen also ein gemeinsames Ziel, dass sie nur durch eine Zusammenarbeit erreichen können. Im Gegensatz dazu sind bei reinen Zulieferbeziehungen, die im weiten PPP-Begriff enthalten, aus dem engen Begriff hingegen ausgeschlossen sind, die Ziele der Teilnehmer meist entgegenlaufend.

¹² In Deutschland wird bei gleicher Bedeutung häufig auch von „Öffentlich-Privaten Partnerschaften“ gesprochen. Um eine einheitliche Diktion zu gewährleisten, wird in dieser Arbeit jedoch lediglich die englische Variante verwendet.

Budäus / Grüning / Steenbock (1997: 18) definieren Public Private Partnerships im engeren Sinne also als

„Interaktionen zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor,

- *die komplementäre Ziele verfolgen,*
- *bei der Zusammenarbeit Synergiepotentiale erschließen,*
- *bei denen Identität und Verantwortung der Partner intakt bleiben und*
- *die Zusammenarbeit (gesellschafts-)vertraglich formalisiert ist.“*

Das Intaktbleiben der Identität der Partner bedeutet dabei, dass eine Public Private Partnership weder dazu führt,

„die an der Kooperation beteiligten nicht-staatlichen Akteure zu etatisieren, noch die staatlichen Akteure zu privatisieren: staatliche wie nicht-staatliche Akteure bleiben mit ihrer je spezifischen Funktionslogik ihrem Herkunftssektor verhaftet“ (Schuppert 2001: 9).

Für den Fortgang der Untersuchung in dieser Arbeit ist die Definition des Begriffes „PPP“ von entscheidender Bedeutung. Damit sollen einerseits Missverständnisse vermieden und andererseits eine klare Identifikation von PPP-Modellen ermöglicht werden.

3.2. Projekt-PPP und Organisations-PPP

Um der dargestellten begrifflichen Unklarheit entgegenzuwirken, soll in dieser Arbeit ein PPP-Verständnis angewendet werden, das sich innerhalb des oben ausgeführten engen PPP-Begriffs bewegt und in ähnlicher Form sowohl von der Europäischen Kommission (vgl. 2004: 9) als auch von Vertretern der Wissenschaft vertreten wird. Demnach unterscheidet sich eine PPP von einer klassischen Beschaffung durch die öffentliche Hand dadurch, dass bei einer PPP

„eine Partnerschaft [...] für die Wahrnehmung einer schlecht strukturierten Aufgabe eingegangen wird. Schlecht strukturierte Aufgabe bedeutet dabei zunächst eine vertragliche Ausgangssituation, in der von vornherein einvernehmlich die einzelnen Rechte, Pflichten, Kosten, Leistungen und Risiken

der Partner nicht vollständig und im Detail festgelegt werden (können)“
(Budäus 2006b: 15).

Aus dieser schlechten Strukturierung folgt ein kontinuierlicher Prozess, in dem die Vertragsparteien miteinander kooperieren müssen. Aus diesem Kooperationsbedarf folgt wiederum die Einordnung als Partnerschaft. Dieses zentrale Charakteristikum einer PPP liegt bei klassischen Beschaffungsvorgängen wie einer losweisen Vergabe oder einem Outsourcing nicht vor, so dass nicht jede Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen und einem privaten Akteur als PPP bezeichnet werden kann. In diesem Sinne handelt es sich um ein eher enges Begriffsverständnis.

In diesem Verständnis gibt es zwei Arten von Public Private Partnerships (vgl. zum Folgenden: Budäus 2006b: 17 ff.): einerseits Projekt-PPPs auf Vertragsbasis, die einem Tauschmodell folgen und andererseits institutionelle PPPs, die einem Poolmodell folgen.

- **Projekt-PPP:** Bei einer PPP, die auch als Projekt-PPP bzw. als PPP auf Vertragsbasis bezeichnet werden kann, werden Leistungen bzw. Ressourcen zwischen den Partnern ausgetauscht, so dass hier auch von einem Tauschmodell gesprochen werden kann. Die Partner schließen dabei einen Vertrag, in dem die Menge und die (Mindest-)Qualität sowie der Fertigstellungszeitpunkt der geforderten Leistung ebenso festgelegt wird wie die Vergütung des privaten Vertragspartners, in dem aber andererseits nicht alle Kosten, Leistungen und Risiken endgültig geklärt werden können (vgl. Budäus 2004: 17). Da die Projektgrundlagen also teilweise unbekannt sind oder zumindest einer Unsicherheit unterliegen, ist zwischen den Vertragspartnern neben einem Vertrag auch Vertrauen notwendig. Somit lässt sich eine Projekt-PPP in einem Dreieck der Koordinations- und Governancemechanismen Markt, Hierarchie und Netzwerk zwischen marktlichen und netzwerklichen Lösungen einordnen.
- **Organisations-PPP:** Bei einer Organisations-PPP, die auch als institutionalisierte PPP bezeichnet werden kann, wird im Gegensatz zur Projekt-PPP kein relationaler Vertrag geschlossen, sondern ein Gesellschaftsvertrag. Es wird also eine Gesellschaft gegründet, an der privater und öffentlicher Partner beteiligt sind und in die beide Partner Ressourcen einbringen; es kann daher auch von einem Poolmodell gesprochen werden. Diese Ressourcen können auch personeller Art sein, was sich beispielsweise in einer gemeinsamen

Geschäftsführung der Gesellschaft niederschlagen kann. Die Organisations-PPP befindet sich in dem oben genannten Governancedreieck zwischen Hierarchie und Netzwerk, da auch hier auf künftige Unsicherheiten im Rahmen von Kooperationen der Partner reagiert werden muss.

Werden im Straßenverkehrssektor, der im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, Public Private Partnerships genutzt, so handelt es sich dabei derzeit ausschließlich um PPP-Lösungen auf Basis eines relationalen Vertrages. Empirische Beispiele für gemeinsame Gesellschaften mit öffentlichem und privatem Anteilseigner gibt es in den hier betrachteten Staaten¹³ nicht, so dass auf eine detailliertere Erörterung der Organisations-PPP an dieser Stelle verzichtet werden kann.

3.3. Besondere Merkmale einer Projekt-PPP als „neue Beschaffungsvariante“

Die oben dargestellte Projekt-PPP zeichnet sich in Abgrenzung zur klassischen Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand durch mehrere, spezifische Merkmale aus, die im Folgenden erläutert werden.

Outputspezifikation

Die öffentliche Hand schreibt, soweit dies möglich ist, lediglich die gewünschte Leistung (Output) im Rahmen einer funktionalen Leistungsbeschreibung aus, nicht jedoch den genauen Produktionsablauf (Input). Dabei werden für den Output qualitative und quantitative Mindestanforderungen vorgegeben, die vom privaten Partner jedoch übertroffen werden können. Ziel dieser Outputspezifizierung ist es, dem privaten Partner die Möglichkeit zu geben, über eigene Innovationskraft oder eigenes Ressourcenmanagement zu einer möglichst effizienten Erbringung der geforderten Leistung beizutragen.

¹³ Konzessionsgesellschaften, wie sie bspw. in Frankreich oder Italien existieren, werden im Verständnis dieser Arbeit nicht als Organisations-PPP betrachtet, obwohl sie zum Teil sowohl private als auch öffentliche Anteilseigner haben. Gegründet wurden sie jedoch als Gesellschaften in rein öffentlichem Eigentum; eine Veräußerung von Anteilen erfolgte erst später, so dass hier eher eine (Teil-)Privatisierung als eine PPP vorliegt.

Lebenszyklusansatz

Im Rahmen einer Projekt-PPP kommt es sowohl zu einer horizontalen als auch zu einer vertikalen Integration von Leistungen. Eine horizontale Integration findet dabei statt, wenn verschiedene Leistungen der gleichen Wertschöpfungsstufe, die in einer klassischen Beschaffung losweise vergeben werden, im Rahmen einer einzigen Ausschreibung an den gleichen privaten Partner vergeben werden. Dabei kann es sich zum Beispiel um einen Straßenabschnitt und ein Brückenbauwerk handeln, die sonst an zwei unterschiedliche Auftragnehmer vergeben worden wären. Die vertikale Integration von Leistungen als eigentliches Merkmal einer Projekt-PPP bezeichnet die Vergabe von Leistungen an den gleichen Partner, die auf verschiedenen Stufen des Lebenszyklus zu erbringen sind. Zu diesen Leistungen können der Bau, der Betrieb, die Unterhaltung und die Finanzierung eines Bauwerkes gehören. In selteneren Fällen ist auch die Übertragung der Vermarktung sowie der Verwertung (nach der Vertragslaufzeit) möglich.

Risikoallokation

Eines der Kernelemente einer Projekt-PPP ist die Teilung von Risiken mit dem jeweiligen privaten Partner. Ein Risiko tritt nach Hardcastle / Boothroyd (2003: 36) dann auf, wenn „either the outcome or consequence of an activity or decision is less than certain“, wobei festgehalten wird, dass auch beide Faktoren („outcome and consequence“; ebd.) gleichzeitig unsicher sein können.¹⁴ Folge des Vorhandenseins eines oder mehrerer Risiken „sind risikobehaftete Zahlungsströme“ (Beckers / Miksch 2002: 9). Damit wird deutlich, dass Risiken stets eine unmittelbare ökonomische Auswirkung auf ein Projekt haben. Diese Auswirkung ist von demjenigen Projektteilnehmer zu tragen, der das jeweilige Risiko übernommen hat. Diese „Festlegung, auf wessen Vermögens- bzw. Wohlfahrtsposition sich ein durch eine risikobehaftete Größe beeinflusster Zahlungsstrom auswirken soll“ (ebd.) wird als „Risikoallokation“ bezeichnet.

In der Praxis wird diese Risikoallokation in einem Prozess festgelegt, der mehrere Stufen umfasst (vgl. BMVBW 2003d und Finanzministerkonferenz 2006). Zunächst

¹⁴ Diese Definition schließt auch Risiken bezüglich des Projektinputs (z.B. Baukosten oder Bauzeit) ein. Dabei handelt es sich um Konsequenzen aus vorangehenden Berechnungen.

sind die mit dem Projekt verbundenen Risiken zu identifizieren. Die internationale Erfahrung zeigt, dass dies bei komplexen Projekten üblicherweise in Risikoworkshops geschieht, an denen erfahrene Experten unterschiedlicher Fachrichtungen teilnehmen sollten. Sind die relevanten Risiken identifiziert, müssen sie bewertet werden. Dabei gilt der Grundsatz, dass jedem Risiko ein monetärer Wert zugeordnet werden kann. Der Wert eines Risikos wird ermittelt, indem zunächst die Risikoeintrittswahrscheinlichkeit und die potentielle Schadenshöhe im Risikoeintrittsfall bewertet werden. Die Multiplikation beider Werte ergibt dann den Risikowert. Dieser Schritt wird von allen Partnern (bzw. in einer früheren Phase von den Bietern) durchgeführt, so dass jeder (potentielle) Partner für jedes wesentliche Risiko einen subjektiven, monetären Wert ermittelt.

Im nächsten Schritt folgt die eigentliche Risikoallokation, also die vertragliche Festlegung, welcher der am Projekt beteiligten Partner das Risiko tragen soll. Dieser Partner ist dann schließlich für den vereinbarten Zeitraum für das Management dieses Risikos zuständig.

Die Risikoallokation gilt in einem Projekt dann als optimal, wenn jedes Einzelrisiko von demjenigen Partner getragen wird, der die größte „Risikomanagementkompetenz“ für dieses Risiko aufweist. Für diesen Grundsatz sind zwei Begründungsstränge denkbar:

- Senkung des Risikowertes: Wenn, wie beschrieben, jedem Risiko ein Wert zugeteilt wird und diese Risikokosten einen Teil der gesamten Projektkosten ausmachen, dann sinken die Gesamtkosten des Projektes, wenn die Kosten der Risiken gesenkt bzw. relativ minimiert¹⁵ werden. Dies kann durch eine Absenkung eines der beiden Faktoren der oben aufgestellten Risikowertgleichung geschehen. Der Risikowert sinkt also, wenn entweder die monetären Auswirkungen des Risikoeintritts oder die Risikowahrscheinlichkeit gesenkt werden. In der Praxis bedeutet dies, dass alle in Frage kommenden Projektpartner für sich einen Risikowert ermitteln. Das Risiko wird dann bei demjenigen Partner angesiedelt, der den niedrigsten Wert errechnet hat. Dabei gilt der Grundsatz, dass ein Partner einen Risikowert insbesondere dann

¹⁵ Die Minimierung der Risikokosten kann nur relativ sein, da theoretisch in einer anderen Partnerkonstellation stets noch eine weitere absolute Senkung dieser Kosten denkbar wäre.

minimieren kann, wenn er eine direkte Kontrolle über die Einflussfaktoren hat, die den Risikoeintritt oder die Schadenshöhe determinieren.

- **Transaktionskosten:** Die Minderung eines Risikos ist nicht ohne Kosten möglich. Diese Kosten können als Transaktionskosten interpretiert werden. So muss sich der Vertragspartner, der das Risiko übernommen hat, über Möglichkeiten der Risikominimierung informieren und sie implementieren. Darüber hinaus werden Kontrollkosten fällig, um stets überprüfen zu können, ob das implementierte Risikomanagementsystem tatsächlich im erhofften Ausmaß zur Risikominimierung beiträgt. Diese Transaktionskosten werden tendenziell bei demjenigen am niedrigsten sein, der entweder am meisten Erfahrung mit der Bewältigung der entsprechenden Risiken hat oder die Kosten über Größeneffekte (Economies of Scale) senken kann, weil er die gleichen Risiken bei mehreren Projekten zu kontrollieren hat.

Unabhängig davon, ob man die Risikoallokation über die Risikowerte oder über die Transaktionskosten begründet, kann als Ergebnis festgehalten werden, dass derjenige Partner ein Risiko zu tragen hat, der über eine größere Risikomanagementkompetenz als die anderen Projektbeteiligten verfügt. In jedem Fall ist eine Einzelbetrachtung aller relevanten Risiken notwendig, um zu einer optimalen Risikoallokation zu kommen. Eine suboptimale Risikoallokation führt, je nach Betrachtungsweise, entweder zu überhöhten Risikowerten oder zu überhöhten Transaktionskosten, in jedem Fall aber zu überhöhten Projektgesamtkosten.

Bei manchen Risiken erscheint es sinnvoll, sie weder beim öffentlichen, noch beim privaten Vertragspartner anzusiedeln. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Versicherungsprämie für das jeweilige Risiko den von beiden Partnern ermittelten Risikowert unterschreitet. In diesem Fall ist es ökonomisch sinnvoller, sich gegen das Risiko zu versichern und es somit an eine dritte Partei abzutreten. Die Projektkosten erhöhen sich dann um die Versicherungsprämie. Konkret kann dies der Fall sein bei Risiken, bei denen ein Versicherer einen Erfahrungs- und Mengenvorteil erzielen kann, beispielsweise bei Naturkatastrophen wie Erdbeben oder schweren Stürmen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Teilung eines Risikos zwischen zwei oder mehreren Projektbeteiligten. Hierbei ist jeweils ein Verteilungsschlüssel vertraglich festzulegen. Denkbar ist beispielsweise, dass zwei Partner im Falle des Risikoeintritts jeweils für die Hälfte der Konsequenzen aufzukommen haben. Eine weitere Möglichkeit der

Risikoteilung besteht in der Definition eines Schwellenwertes; unterhalb dieses Wertes trägt ein Partner das Risiko, oberhalb des Wertes ein anderer.

Viele Risiken haben darüber hinaus auch eine zweite Seite, nämlich die mit ihnen verbundene Chance. Annahmen über künftige Entwicklungen (z. B. über die Nachfrage eines Produktes) können nicht nur unter-, sondern auch übertroffen werden. In diesem Fall verringern sich die Zahlungsströme innerhalb des Projektes nicht, sie erhöhen sich vielmehr. Damit erhöht sich auch die Rentabilität des Gesamtprojektes. Die obigen Ausführungen zur Risikoallokation gelten hier mit umgekehrten Vorzeichen. Eine Chance soll von demjenigen Partner wahrgenommen werden, der die größten Möglichkeiten besitzt, sie wahrzunehmen bzw. den größten Profit im Eintrittsfall erzielen kann. Es gilt also, dass der Chancenwert maximiert werden sollte. Ein Widerspruch zwischen Chance und Risiko in Bezug auf die Allokation kann nicht entstehen, da der Betrachtungsgegenstand der gleiche bleibt, in welche Richtung das Pendel auch ausschlägt.

Projektcharakter

Im Gegensatz zu Routinetätigkeiten der öffentlichen Hand, zu denen auch die Beschaffung von Gütern und Leistungen von Privaten im Rahmen von losweisen Ausschreibungen gehört, findet eine Projekt-PPP im Rahmen eines Projektes statt. Projekte sind dabei „komplexe, umfangreiche, neuartige und zeitlich befristete Vorhaben, die zusätzlich zu den routinemäßigen Aufgaben zu erledigen sind und innerhalb der regulären Organisation nicht optimal bearbeitet werden können“ (Bea / Göbel 2002: 369). Unabhängig davon, welche Organisationsform für die Bearbeitung dieses Projektes zusammengestellt wird (vgl. Böger / Gerdes / Schröter 2006), ist i. d. R. auf Seiten der öffentlichen Hand eine Projektgruppe zusammenzustellen, die sich durch folgende Merkmale auszeichnet:

- *„Eine kleine (3-9 Mitarbeiter) Gruppe von Mitarbeitern,*
- *meist aus dem unteren und mittleren Führungsbereich,*
- *wird nach fachlichen Aspekten*
- *für eine bestimmte Aufgabe zusammengestellt*
- *und arbeitet so lange zusammen,*

- *bis die Aufgabe (das Projekt) abgeschlossen ist“ (Bea / Göbel 2002: 368)*

Die Arbeit im Projektzusammenhang erfordert vom Projektträger also eine Anpassungsleistung, die wiederum mit Transaktionskosten und Agency Costs (vgl. Kapitel 0) verbunden ist. Diese Kosten sind bei der Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer PPP-Lösung zu berücksichtigen.

Wettbewerb

PPP-Lösungen werden vom Projektträger im Wettbewerb vergeben. Dies ergibt sich bereits aus dem Vergaberecht und aus den europarechtlichen Vorschriften (vgl. Grünh 2005). Bei PPP-Projekten ist der Wettbewerb jedoch von herausragender Bedeutung: lässt sich bei einer klassischen Baumaßnahme (z. B. dem Bau einer Brücke über eine Autobahn) der Preis für die zu erbringende Leistung durch die öffentliche Hand anhand von Erfahrungswerten relativ sicher antizipieren, so ist dies bei PPP-Projekten nicht der Fall. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist daher unerlässlich, um einen möglichst geringen Preis für das PPP-Projekt zu erzielen.

Vergütungsmechanismus

Der private Partner wird in PPP-Lösungen nicht pauschal vergütet, sondern erhält eine Vergütung, die in einem direkten Zusammenhang mit der Qualität der erbrachten Leistung steht. Somit entsteht ein Anreiz, die Mindestanforderungen, die im Rahmen der funktionalen Leistungsbeschreibung (s. o.) festgelegt wurden, zu übertreffen. Gelingt dies, so steigt seine Vergütung; werden die qualitativen Mindestanforderungen jedoch unterschritten, so vermindern sich die Einnahmen des privaten Partners.

Die Ausgestaltung dieser leistungsbezogenen Vergütungsmechanismen unterscheidet sich sektorenabhängig. Für den Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur haben sich international drei Vergütungsschemata durchgesetzt (vgl. zum Folgenden: Böger / Gerdes 2005: 336 ff.):

- Bei einer Nutzermaut *„erhält der private Konzessionär keine Vergütung (abgesehen von einer etwaigen Anschubfinanzierung) durch den Staat, sondern ist berechtigt, eine Maut direkt von den Nutzern der Straße zu erheben. Der Konzessionsnehmer (KN) trägt bei diesem Modell weit reichende Risiken:*

- *Verkehrsmengenrisiko. Die Vergütung des KN ergibt sich in Abhängigkeit von der beobachteten Verkehrsmenge.*
- *Mauthöhenrisiko. Die Einnahmen können variieren, wenn die Mauthöhe (z. B. an die Nachfragestruktur) angepasst wird.*
- *Mauterfassungsrisiko. Die Höhe der Einnahmen variiert mit der Zuverlässigkeit der Mauterfassung.*
- *Verfügbarkeitsrisiko. Die Höhe der Einnahmen variiert in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Strecke. Diese kann beispielsweise aufgrund einer Baustelle sinken. [...]*

Bei Nutzermautmodellen ist der Kapitaleinsatz für die öffentliche Hand in der Regel sehr niedrig; er beschränkt sich zumeist auf die Zahlung einer Anschubfinanzierung in begrenzter Höhe. Im Gegenzug können Opportunitätskosten in Form entgangener Mauteinnahmen [...] zu beachten sein. [...] Darüber hinaus können politische Kosten entstehen, da es [...] zu einer zusätzlichen Belastung der Bürger bzw. Nutzer kommt. Als Vorteil kann hingegen gewertet werden, dass einerseits die Kosten nach dem Verursacherprinzip angelastet werden und andererseits der Zusammenhang aus Gebührenerhebung und Gebührennutzung verdeutlicht wird“.

- *Bei einer Schattenmaut erhält der Konzessionär von der öffentlichen Hand einen festgelegten Betrag, ohne selbst das Recht zu erhalten, die Nutzer zu bemaufen. Dieser Betrag kann „z. B. aus dem allgemeinen (steuerfinanzierten) Haushalt kommen; es ist aber auch denkbar, dass der Staat eine Maut bei allen oder bei bestimmten Nutzergruppen erhebt und diese dann (in vollem Umfang oder anteilig) an den Konzessionär weiterleitet [...]. Im Vergleich zur Nutzermaut trägt der KN insgesamt weniger Risiken. Insbesondere das Mauterfassungs- und das Mauthöhenrisiko werden vom Staat getragen. Der weiterzuleitende Betrag je Nutzer ist im Konzessionsvertrag festgelegt und steht dem KN unabhängig davon zu, ob [der Konzessionsgeber] diesen Betrag tatsächlich einnimmt oder nicht. Ebenso wie im Nutzermautmodell trägt der KN jedoch das Verkehrsmengenrisiko“ sowie das Verfügbarkeitsrisiko.*
- *Strukturell von der Nutzer- und der Schattenmaut zu unterscheiden ist das Verfügbarkeitsentgelt. Hierbei „wird ein vertraglicher Referenzwert für die*

Verfügbarkeit der Strecke festgelegt. Erreicht die Verfügbarkeit (z. B. definierte Verfügbarkeit 95 %) diesen Referenzwert, so erhält der KN das festgelegte Entgelt. Wird der Referenzwert über- bzw. unterschritten, so erhöht bzw. mindert sich das Entgelt entsprechend. Verfügbar ist eine Strecke, wenn sie von den Nutzern befahrbar ist. Die Sperrung eines Fahrstreifens, einer Fahrbahn oder sogar der gesamten Strecke mindert also die Verfügbarkeitsquote. Der Betreiber erhält somit einen Anreiz, etwaige Reparatur- oder Instandhaltungsarbeiten soweit möglich zügig und zeitnah durchzuführen, Unfallstellen schnell zu räumen und wartungsarme Materialien beim Bau einzusetzen. [...] Da kein Bezug zur Verkehrsmenge besteht, trägt der KN auch kein diesbezügliches direktes Risiko. Die Verkehrsmengenentwicklung beeinflusst jedoch indirekt die Aufwandseite, da die Entwicklung des Verkehrsaufkommens auch die Unterhaltungsintervalle und damit auch die Unterhaltungskosten beeinflussen. Als wesentliches Risiko wird das Verfügbarkeitsrisiko im Rahmen dieses Entgeltmodells an den Konzessionär übertragen“.

Die drei genannten Entgeltmechanismen lassen sich zwar einerseits durch ihre spezifischen Charakteristika klar voneinander trennen, sie lassen sich allerdings auch beliebig miteinander kombinieren. So ist beispielsweise die Erhebung einer Nutzermaut für bestimmte Fahrzeuggruppen ebenso mit einer Schattenmaut für andere Nutzergruppen kombinierbar wie mit einem Verfügbarkeitsentgelt.

Die Ausführungen zu den einzelnen Entgeltmodellen verdeutlichen, dass die Vergütungsmechanismen eine direkte Auswirkung auf die Risikoallokation haben. Diese ist wiederum abhängig von den Zielen des öffentlichen Projektträgers, so dass statt von Vergütungsmechanismen auch von Vergütungsstrategien gesprochen werden kann.

3.4. Anwendungsbereiche in Deutschland

Modelle, die unter dem hier angewendeten Begriffsverständnis von „PPP“ subsumiert werden können, werden in Deutschland seit einigen Jahren zur Beschaffung von Infrastrukturmaßnahmen angewendet. Die Anwendung der in dieser Arbeit im

Vordergrund stehenden Vertrags-PPP lässt sich dabei in sechs Aufgabenkategorien untergliedern (vgl. zum Folgenden Sack 2006: 55 ff.):

- Im Verkehrssektor werden sowohl im Bereich des ÖPNV als auch in der Straßenverkehrsinfrastruktur PPP-Lösungen angewendet. Hinzu treten Lösungen für Sonderfälle wie die Einführung der Lkw-Maut.
- Im öffentlichen Hochbau werden insbesondere bei dem Neubau und der Sanierung von Schulen PPP-Modelle eingesetzt. Darüber hinaus werden auch Verwaltungsgebäude und Gerichtszentren mit Hilfe von PPP-Verträgen beschafft.
- Im grundsätzlich hoheitlichen Bereich der Verteidigung und Inneren Sicherheit werden PPP-Modelle genutzt, um nicht-hoheitliche „Hilfsdienste“ zu erbringen. Hierzu gehört zum Beispiel der Betrieb eines Gefechtsübungszentrums und der nicht-militärische Betrieb einer Kaserne.
- Im Bereich des eGovernment werden häufig technische Lösungen mit PPP-Modellen beschafft, die von der Bereitstellung von technischen Leistungen für die Verwaltung (z. B. Betrieb von Netzwerken) bis zum Angebot von Diensten für die Bürger über das Internet reichen.
- Im Sektor der technologischen Infrastruktur werden PPP-Modelle vor allem für die Energie- und Wasserversorgung sowie die Abfallentsorgung genutzt, wobei hier die Organisations-PPP, in der private Unternehmen sich an kommunalen Stadtwerken beteiligen, stärker verbreitet ist.
- Im Freizeit- und Kultursektor werden PPP-Lösungen genutzt, um z. B. Schwimmbäder, Museen oder Sportanlagen zu beschaffen und betreiben.

Auch wenn sich diese Arbeit auf den Anwendungsbereich der höherrangigen Straßenverkehrsinfrastruktur beschränkt, zeigt die obige Auflistung, dass die Realisierung von PPP-Lösungen nicht auf diesen Sektor beschränkt ist.

4. Praktischer Rahmen II: Institutionelle und finanzwirtschaftliche Reformen

4.1. Institutionelle Reformen

Im Rahmen der Reformbewegung des „New Public Management“¹⁶, die in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ in die wissenschaftliche und praktische Diskussion Einzug gefunden hat, wurden in den vergangenen Jahren unterschiedliche institutionelle Reformen im öffentlichen Sektor durchgeführt. Hierzu gehört (vgl. Schedler / Proeller 2006: 85 ff.) neben der Dezentralisierung der Führungs- und Organisationsstruktur, der organisatorischen Gestaltung aus Kunden- und Qualitätssicht, der ergebnisorientierten Steuerung mit Hilfe von Leistungsvereinbarungen, der Stärkung der Führungsverantwortung durch Controlling und globale Budgetansätze sowie der Einführung von wettbewerblichen oder wettbewerbsähnlichen Mechanismen auch die Einrichtung selbständiger oder teilselbständiger Verwaltungseinrichtungen.

International wird dieser Trend zur Verselbständigung häufig als „Agencification“ bezeichnet. Diese „Agencies“ zeichnen sich nach Pollitt et al. (2004: 34 ff.) idealtypisch durch drei Eigenschaften aus und unterscheiden sich somit von klassischen Ministerien:

- Sie sind organisatorisch deutlich von den jeweiligen Ministerien getrennt, wobei ein Unterschied besteht zwischen „Trennung“ (organisations-bezogen) und „Autonomie“ (entscheidungs-bezogen). Häufig, aber nicht notwendigerweise, handelt es sich dabei um Einheiten, die vormals Teil des jeweiligen Ministeriums waren; zumindest aber werden Aufgaben wahrgenommen, die zuvor im Ministerium wahrgenommen wurden.
- Sie haben eine gewisse operationelle Autonomie, d. h. sie können z. B. über Personal- und Verwaltungsmiteinsatz selber entscheiden. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass sie auch über die Politikinhalte („policy“) entscheiden können.
- Sie werden von ihrer „Mutterorganisation“, also i. d. R. vom jeweiligen Ministerium, über eine Form von Zielvereinbarungen gesteuert. Dies kann über Kontrakte geschehen, aber auch beispielsweise über zu genehmigende

¹⁶ Vgl. zum New Public Management Schedler / Proeller (2003).

Arbeitsprogramme, die den Rahmen für die Tätigkeit in einem Berichtsraum bilden. Ebenso gehört eine Berichtspflicht gegenüber dem „Gesellschafter“ (z. B. Ministerium oder Parlament) zu dieser Form der Steuerung.

Diese „Agencification“ bildet den Kern der Untersuchung von institutionellen Reformen in dieser Arbeit. Darüber hinaus sind allerdings auch die oben angesprochenen Managementreformen innerhalb von Organisationen des öffentlichen Sektors (z. B. Einführung wettbewerbssimulierender Instrumente) relevant. Ein drittes Betrachtungsfeld umfasst die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Organisationen der öffentlichen Hand. Dies kann eine politikfeldübergreifende Zusammenarbeit (z. B. Wirtschafts- und Verkehrsministerium), aber auch eine verwaltungsebenenübergreifende Zusammenarbeit (z. B. Zentralstaat und Bundesländer) betreffen. Im Zentrum der Untersuchung steht dabei, wie sich die institutionellen Gegebenheiten in diesen drei Feldern im Rahmen von Reformen entwickelt haben.

4.2. Übernahme institutioneller Lösungen

Aus der Erkenntnis, dass institutionelle Lösungen sich nur sehr selten „out of the blue“ (Mamadouh / de Jong / Lalenis 2001: 4) herausbilden, also tatsächliche Innovationen sind, hat sich der wissenschaftliche Ansatz der „Institutional Transplantation“¹⁷ entwickelt. Grundannahme dieses Ansatzes ist, dass institutionelle Reformen und Lösungen häufig inspiriert werden „by experiences in other places: institutions are borrowed from elsewhere“ (ebd.). Institutionen¹⁸ werden also von anderen Ländern übernommen.

Die Motive für eine solche Übernahme können sehr vielfältig sein. Übergeordnetes Ziel ist es, in einer Gesellschaft einen wie auch immer gearteten Fortschritt zu erreichen (vgl. ebd.). Dabei senkt die Transplantation von Institutionen die Innovationskosten und beschleunigt die Verbreitung dieser Lösungen. Darüber hinaus ist der Erfolg der institutionellen Reform wahrscheinlicher, wenn die Institutionen ihre Wirksamkeit

¹⁷ Vgl. zu diesem Ansatz grundlegend de Jong (1999).

¹⁸ Bei diesen Institutionen i.w.S. kann es sich um „institutions, policies, programmes, procedures, ideologies, justifications, attitudes and ideas“ (de Jong / Mamadouh 2001: 21) handeln.

bereits unter Beweis gestellt haben. Letzteres vereinfacht auch die Argumentation, wenn Akteure von diesen Reformen zu überzeugen sind (vgl. ebd.).

Dabei ist jedoch zu bedenken, dass nicht jede Lösung in jedem Kontext zu positiven Ergebnissen führt. Vielmehr können sich institutionelle Lösungen, die sich in einem gesellschaftlichen Kontext als erfolgreich erwiesen haben, in einem anderen gesellschaftlichen Kontext scheitern. Daher geschieht die Übernahme von Institutionen in der Praxis selten „eins zu eins“, sondern eher in Form einer Kopie von Grundprinzipien und –mechanismen, die dann aber noch anpassungsfähig sind (vgl. Mamadouh / de Jong / Lalenis 2001: 5).

Während Institutionelle Transplantationen früher primär zwischen einem hegemonialen und einem abhängigen Staat bzw. Territorium stattfanden (Beispiel: Institutionen des englischen „Mutterlandes“ wurden in anderen Mitgliedern des Commonwealth übernommen), hat die Globalisierung zu einer Verstärkung dieses Phänomens geführt (vgl. zum Folgenden Mamadouh / de Jong / Lalenis 2001: 7). Dies ist zunächst darauf zurückzuführen, dass neue Informations- und Kommunikationstechnologien den Austausch von Informationen über Innovationen erleichtern und beschleunigen. Darüber hinaus befördert die Globalisierung die Notwendigkeit zu Reformen, um im globalen Wettbewerb mithalten zu können. Drittens ermöglichen es die angesprochenen neuen Technologien, eine Institutionelle Transplantation über deutlich weitere Distanzen durchzuführen. Vorbilder finden sich demnach nicht mehr nur in der unmittelbaren Nachbarschaft oder in „verwandten“ Staaten, sondern können auf der ganzen Welt zu finden sein. Ebenso findet Institutionelle Transplantation nun nicht mehr nur zwischen hegemonialen und untergeordneten Staaten, sondern auch zwischen Staaten auf der gleichen Ebene statt.

Zur theoretischen Erklärung, wann und wie eine Institutionelle Transplantation durchgeführt wird, nennen de Jong / Mamadouh (vgl. zum Folgenden 2001: 23 ff.) zwei Ansätze. Der erste Ansatz, der als „Actors pulling in“ bezeichnet werden kann, ist akteurszentriert. Akteure suchen dabei in jedem Land bei der Gestaltung von Institutionen nach dem besten Konzept, so dass von einem „struggle for the survival of the institutionally fittest concept“ (de Jong / Mamadouh 2001: 23 f.) gesprochen werden kann. Sie versuchen dabei, von den Erfahrungen aus anderen Staaten oder anderen Politikfeldern zu lernen, wobei dieses Lernen unterschiedliche Ausprägungen haben kann:

„(1) copying exact policy programmes, (2) adapting them to the domestic context, (3) making hybrids by merging programmes from two different sources into one, (4) making syntheses by combining elements of three or more programmes and (5) just being inspired“ (de Jong / Mamadouh 2001: 24).

Diesem Ansatz folgend ist die zentrale Erfolgsvoraussetzung für eine Institutionelle Transplantation das Vorhandensein von Akteuren in dem aufnehmenden Staat, die sich die jeweiligen Ideen zueigen machen und bereit sind, diese an den gegebenen gesellschaftlichen Kontext anzupassen.

Im Gegensatz hierzu steht das Konzept des „Goodness of Fit“, in dem die „(in)compatibilities between donor and host societies“ (de Jong / Mamadouh 2001: 27) im Vordergrund stehen. Zentral sind hierbei also nicht die Akteure im aufnehmenden Staat, sondern dessen Institutionen. Dabei wird davon ausgegangen, dass es „families of nations“ (ebd.) gibt, deren Mitglieder vergleichbare Charakteristika teilen, die eine Institutionelle Transplantation erleichtern und erfolgsversprechender machen. Beispiele für diese „families of nations“ sind die englischsprachigen Staaten des Commonwealth oder die skandinavischen Staaten. Umgekehrt kommt es bei der Übernahme von institutionellen Lösungen in nicht verwandte Staaten tendenziell zu größeren Anpassungsproblemen.

In dieser Arbeit bildet das Konzept der Institutionellen Transplantation einen wesentlichen Baustein für die internationale Analyse. Es wird davon ausgegangen, dass institutionelle Lösungen, die sich in einem Staat bewährt haben, in andere Staaten (hier: nach Deutschland) übernommen werden können, wenn einerseits die Bereitschaft der Akteure zu einer solchen Übernahme gegeben ist und wenn andererseits die institutionellen Voraussetzungen größere Anpassungsprobleme unwahrscheinlich erscheinen lassen.

4.3. Finanzwirtschaftliche Reformen

Neben den oben behandelten Institutionellen Reformen bilden in dieser Arbeit Finanzwirtschaftliche Reformen den zweiten Bezugspunkt, der für die Analyse von PPP-Lösungen für die Straßenverkehrsinfrastruktur herangezogen wird. Dabei ist zwischen drei Ebenen zu unterscheiden, auf denen sich diese Finanzwirtschaftlichen Reformen abspielen können:

- Reformen der Einnahmeseite, also insbesondere ein Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung.
- Reformen der Ausgabenseite, also insbesondere die Zweckbindung von Investitionsmitteln.
- Reformen des institutionellen Rahmens, also der Frage, welche Institutionen für die Einnahmen- und die Ausgabenseite verantwortlich sind.

Im Verständnis dieser Arbeit wird der letztgenannte Punkt als institutionelle Reform eingeordnet und ist somit in den entsprechenden Kapiteln zu behandeln. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf Reformoptionen auf der Einnahme- sowie auf der Ausgabenseite.

Reformen der Einnahmenseite

Traditionell werden öffentliche Aufgaben aus Steuereinnahmen finanziert. Dabei besteht i. d. R. kein direkter Zusammenhang zwischen der „Begründung“ der Steuerbelastung (z. B. Einkommenssteuer, Umsatzsteuer) und der Verwendung der so eingenommenen Steuern (z. B. für Landesverteidigung oder Straßenbau). Vielmehr gilt das Gesamtdeckungsprinzip des § 8 BHO (bzw. analoger Regelungen in anderen Staaten), wonach grundsätzlich alle Einnahmen des Staates zur Deckung aller Ausgaben dienen. Dennoch gibt es auf der Einnahmeseite Steuerarten, die eindeutig dem Verkehrssektor zugeordnet werden können (vgl. zum Folgenden Laaser / Rosenschon 2001: 25 ff.). Hierzu gehören die Mineralölsteuer, die Kfz-Steuer sowie die Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer. Darüber hinaus ließe sich auch ein fiktiver Anteil des Verkehrssektors an Umsatz- und Einkommenssteuer ermitteln. Obwohl sich die Untersuchung von Laaser / Rosenschon auf Gebietskörperschaften in Deutschland bezieht, dürften diese oder vergleichbare Steuerarten in den meisten Industrieländern zu finden sein.

Finanzwirtschaftliche Reformen der Einnahmenseite beziehen sich im Kontext dieser Arbeit auf Bestrebungen, die Steuerfinanzierung durch eine Nutzerfinanzierung des Verkehrssektors zumindest teilweise zu ersetzen. Kern dieses Übergangs ist, dass nicht mehr der Steuerzahler die Quelle für die Einnahmen ist, sondern der tatsächliche Nutzer der Strecke. Dabei handelt es sich keineswegs um ein neues Instrument. Vielmehr waren Nutzungsgebühren als traditionelle Finanzierungsquelle für Straßen lange üblich

(vgl. Newbery / Santos 1999: 106 ff., Schröter 2005: 15), ehe sie durch eine Steuerfinanzierung abgelöst wurde. In den vergangenen Jahren hat die Nutzerfinanzierung jedoch unter dem Stichwort „Road Pricing“ sowohl in der Wissenschaft als auch in der politisch-administrativen Praxis wieder deutlich an Bedeutung gewonnen.

Zu den Zielen, die mit der Einführung von „Road Pricing“-Lösungen verbunden werden, zählt Hennecke (2003: 24 f.):

- *„Optimale Allokation der Wegekazitäten: Durch eine effiziente Nachfragesteuerung im Sinne einer räumlich und zeitlich differenzierten, belastungsabhängigen Bepreisung der Verkehrswegenutzung sollen die vorhandenen Wegekazität optimal ausgelastet und Überlastungserscheinungen durch strecken-, verkehrsmittel- und verkehrsträgerspezifische Verlagerungen reduziert werden. [...]*
- *Finanzierung der Verkehrswege: Ein wesentliches Ziel der Gebührenerhebung für die Verkehrswegenutzung ist die Generierung von Einnahmen zur Finanzierung der Verkehrswege. [...]*
- *Umweltschutz und Erhöhung der Verkehrssicherheit: Häufig wird die Forderung erhoben, durch Wegenutzungsgebühren die externen Umwelt- und Unfallfolgekosten zu internalisieren.“*

Darüber hinaus werden die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Straße und Schiene, die Finanzierung sonstiger öffentlicher Aufgaben sowie raumordnungspolitische Gründe als mögliche Ziele der Einführung von Nutzungsgebühren für Straßen bezeichnet (vgl. ebd.). Es handelt sich also insgesamt um ordnungs- und finanzpolitische Ziele ebenso wie um verkehrspolitische Ziele. Da in dieser Arbeit lediglich ein Verkehrsträger betrachtet wird (die Straße), sollen die ordnungspolitischen Zielsetzungen hier nicht weiter betrachtet werden.

Die verkehrspolitischen Zielsetzungen können in drei Sub-Ziele unterteilt werden (vgl. Schröter 2005: 19 f.):

- Im Rahmen einer Verkehrslenkung soll der anfallende Verkehr so über den gesamten Tag verteilt werden, dass es zu keiner Überbelastung der vorhandenen Kapazitäten kommt. Dazu können – wenn dies gesetzlich zulässig ist –

beispielsweise zu Spitzenzeiten („Rush Hour“) höhere Gebühren verlangt werden als außerhalb dieser Zeiten.

- Die Verkehrsverlagerung zielt hingegen darauf ab, durch eine Verteuerung der Straßennutzung die potentiellen Nutzer zum Umstieg auf andere Verkehrsträger (z. B. ÖPNV) zu bewegen.
- Die Verkehrsvermeidung schließlich bezweckt, nicht notwendige Fahrten zu vermeiden. Dies kann beispielsweise durch die Bildung von Fahrgemeinschaften erreicht werden.

Das finanzpolitische Ziel der Einführung von Verkehrswegekosten besteht i. d. R. in der Erhöhung der Staatseinnahmen. Darüber hinaus kann allerdings auch lediglich eine Verstetigung der Einnahmen bezweckt werden, was insbesondere der Fall ist, wenn die Steuerbelastung in dem gleichen Maße abgesenkt wird, in dem die Nutzerbelastung erhöht wird.

Reformen der Ausgabenseite

Die Reformen auf der Ausgabenseite sind eng mit denen auf der Einnahmeseite verbunden. Traditionell fließen alle staatlichen Einnahmen in den Staatshaushalt und stehen dort zur Deckung aller staatlichen Ausgaben zur Verfügung (Gesamtdeckungsprinzip, s. o.). Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht ausnahmslos. In bestimmten Fällen¹⁹ kann auch eine Zweckbindung von Einnahmen für eine bestimmte Ausgabe erfolgen. International wird in diesen Fällen der Zweckbindung von „Earmarking“ gesprochen. Es kann dabei – ohne an dieser Stelle einen konkreten Staat zu betrachten – zwischen verschiedenen Ausprägungen unterschieden werden:

- Zuordnung zu einem bestimmten politischen Ziel, bspw. der „Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“
- Zuordnung zu einem bestimmten Teil des Haushalts, bspw. demjenigen Kapitel, aus dem der Neubau von Autobahnen finanziert wird
- Zuordnung zu einem bestimmten Projekt, bspw. dem Bau einer konkreten Brücke

¹⁹ In Deutschland ist hierfür ein Gesetz notwendig, vgl. §8 Satz 2 BHO.

Festgehalten werden dabei vom Gesetzgeber i. d. R. drei Elemente (vgl. etwas abweichend Wachs / Brach 2005: 16):

- Welchem Ziel dient der zweckgebundene Betrag (bzw. welchem Haushaltskapitel oder welchem Projekt fließt er zu)?
- Wie hoch ist der Betrag?
- Aus welcher Quelle stammt der Betrag?

Dabei muss die Summe des Betrages jedoch nicht zwingend in einer konkreten Höhe angegeben sein; vielmehr kann auch „das Aufkommen aus Steuer XY“ zweckgebunden werden.

Das Ziel dieser Zweckbindung ist die Versteigerung der Finanzmittel, die für einen bestimmten Sektor zur Verfügung gestellt werden. Durch die Zweckbindung wird der jeweilige Betrag dem Zugriff der Finanzpolitik entzogen, so dass auch im Falle von (globalen) Haushaltskürzungen ein verlässlicher Betrag zur Verfügung steht. Dennoch sind mit der Zweckbindung von Einnahmen auch Risiken und Nachteile verbunden. Wenn Mittel nicht mehr zur Ausgabenkürzung zur Verfügung stehen, dann bedeutet dies, dass in anderen Ausgabenbereichen umso stärker gekürzt werden muss. Dies kann den politischen Zielen widersprechen, so dass eine Zweckbindung in einem Bereich die politische Handlungsfähigkeit in einem anderen Bereich einschränken kann. Darüber hinaus kann die Zweckbindung zu einer Fehlallokation von Mitteln führen, wenn dadurch nicht die volkswirtschaftlich sinnvollsten, sondern in der Vergangenheit festgeschriebene Ausgaben vorgenommen werden.

II. Fallstudien

5. Deutschland

5.1. Traditioneller Bereitstellungsstandard von Bundesfernstraßen

5.1.1. Grundlagen der Bundesauftragsverwaltung

Bundesfernstraßen werden in Deutschland nach Art. 90 GG von den Ländern „im Auftrag des Bundes“ verwaltet:²⁰

„(1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.

(2) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.

(3) Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen.“

Nähere Ausführungen zu diesem System der Bundesauftragsverwaltung²¹ finden sich in Art. 85 GG:

„(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.

²⁰ Andere Bereiche staatlichen Handelns, in denen die Bundesauftragsverwaltung zur Anwendung kommen kann, sind z. B. die Verteidigung (fakultativ; Art. 87b, Abs. 2 GG), Kernenergie (fakultativ; Art. 74, Nr. 11a GG in Verbindung mit Art. 87c GG), Luftverkehr (fakultativ; Art. 87d, Abs. 2 GG) und Wasserstraßen (fakultativ; Art. 89, Abs. 2 GG).

²¹ Sommermann (2002: 9) weist darauf hin, dass die Bundesauftragsverwaltung politikwissenschaftlich als „Politikverflechtung im Mehrebenensystem“ und rechtswissenschaftlich als „Mischverwaltung“ interpretiert werden kann.

(3) Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

(4) Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.“

Die Finanzierung von Aufgaben, die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung erledigt werden, regelt Art. 104a, Abs. 2 GG:

„Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben“.

Aus diesen Festlegungen ergibt sich, dass die oberste Bundesbehörde, im konkreten Fall das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowohl über die Fach- als auch über die Rechtsaufsicht verfügt. Dies unterscheidet das System der Bundesauftragsverwaltung von dem der Bundesaufsichtsverwaltung, in dem die oberste Bundesbehörde lediglich über die Rechtsaufsicht verfügt. Im Bereich der Bundesfernstraßen trägt der Bund also die Straßenbaulast und die damit verbundenen Verantwortungen. Im Rückgriff auf das Konzept der Verantwortungsstufen (vgl. Reichard 2002, Schuppert 2001: 108 ff.) kann also festgehalten werden, dass der Bund sowohl die Gewährleistungs- als auch die Finanzierungsverantwortung trägt, die Vollzugsverantwortung jedoch an die Länder übergeht.

Strukturell führt die Bundesauftragsverwaltung dazu, dass die Länder „die ihnen übertragenen Aufgaben mit einer selbständigen Verwaltung, d. h. einer eigenen Behördenstruktur“ (Beckers / Klatt / von Hirschhausen 2004: 32) ausführen. Dabei haben die Länder einen großen Spielraum bei der Wahl der genauen Organisationsform (vgl. Humborg 2003: 83). Als oberste Landesstraßenbaubehörde fungiert jeweils das zuständige Landesministerium.²² Das BMVBS verfügt gegenüber diesen – und in dringenden Fällen auch gegenüber untergeordneten – Behörden jedoch über ein Kontroll- und Weisungsrecht (vgl. Sommermann 2002: 9 f.). Im Außenverhältnis, also

²² Dies ist in der Regel – mit Ausnahme Bayerns (dort das Innenressort) – das Verkehrsministerium. Vgl. als entsprechende Rechtsnorm § 22 FStrG.

insbesondere beim Abschluss von Verträgen, besitzen die Länder die Wahrnehmungskompetenz (vgl. ebd.). Diese Kompetenzabgrenzung wurde vom Bundesverfassungsgericht 1990²³ definiert (zit. n. Sommermann 2002: 10):

„Unentziehbar steht dem Land nur die so genannte Wahrnehmungskompetenz zu: Das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, im Verhältnis zu Dritten, bleibt stets Landesangelegenheit; ein Eintrittsrecht des Bundes sieht Art. 85 GG nicht vor. Für die Sachbeurteilung und Sachentscheidung, die so genannte Sachkompetenz, gilt dies hingegen nicht. Zwar liegt auch sie zunächst beim Land. Aber der Bund kann sie, indem er das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt, nach eigener Entscheidung an sich ziehen.“

Diese Weisungsbefugnis bezieht sich „nicht nur auf einzelne Verfahrensschritte, sondern auch auf Art und Umfang der Sachverhaltsermittlung und –beurteilung sowie alle inhaltlichen Fragen einschließlich einer bestimmten Gesetzesauslegung“ (Sommermann 2002: 14).

Unterhalb der obersten Landesstraßenbaubehörde (vgl. zum Folgenden: BWV 2004: 4 [Anlage]) stehen (je nach Bundesland) als obere bzw. mittlere Straßenbaubehörde ein Landesamt, die Landesmittelbehörden (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, etc.) oder ein Landesbetrieb. Darunter folgen als untere Straßenbaubehörden die Autobahnämter, die Straßenbauämter oder die Niederlassungen, regionalen Dienststellen oder Betriebszentralen der Landesbetriebe. Die Außenstellen schließlich bilden Autobahn- und Straßenmeistereien. Dies ist zwar der Regelfall, allerdings gibt es Ausnahmen. So wurde die Straßenbauverwaltung in Thüringen materiell privatisiert (vgl. Humborg 2003: 112 ff.), während in Nordrhein-Westfalen die Straßenbauverwaltung jüngst von den Landschaftsverbänden auf das Land übertragen wurde (vgl. Majcherek 2003: 29 ff.). Insgesamt ergibt sich in den Ländern zumeist „ein 4- bis 6-stufiger Aufbau“ (Fabian 2004: 3).

Die Wahrnehmung des bundeseigenen Weisungsrechts (vgl. zum Folgenden Rinke 2002: 18 ff.) erfolgt im BMVBS in der Abteilung S (Straßenbau, Straßenverkehr), die sich hierzu neben eigenem Personal auch der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)

²³ Urteil „Kalkar II“ vom 22.05.1990 (BVerfG 81, 310)

bedient. Praktisch werden drei Instrumente zur Umsetzung der Bundesauftragsverwaltung genutzt:

- Bilaterale Kontakte zwischen Bund und Land, wobei im BMVBS jeweils ein Referat für zwei bis fünf Bundesländer „zuständig“ ist.
- Richtlinien in Form allgemeiner Rundschreiben (ARS).
- Formelle Zusammenkünfte, konkret (1) Gremien der Länder, bei denen der Bund über eine Gastrolle verfügt, (2) Dienstbesprechungen sowie (3) gemeinsame Gremien und Arbeitsgruppen von Bund und Ländern; Rinke (2002: 20 f.) nennt allein zehn solcher Zusammenkünfte, die er als die „wenigen [...]“, die weitreichende Vorgaben und Entscheidungen treffen“ (ebd.) bezeichnet.

Im Folgenden werden die praktischen Konsequenzen aus dem System der Bundesauftragsverwaltung für die Bereitstellung von Bundesfernstraßen erörtert. Dabei wird der Lebenszyklusansatz herangezogen, der wie oben dargestellt ein wesentliches Charaktermerkmal einer Projekt-PPP ist. Die Bereitstellung von Bundesfernstraßen wird also anhand der Aufgabenverteilung in den wichtigsten Phasen dargestellt: Planung, Bau, Betrieb sowie Finanzierung.

5.1.2. Planungsphase

Die Festlegung, welche Bundesfernstraßen zu welchem Zeitpunkt neu- oder ausgebaut werden, erfolgt grundsätzlich in einem vierstufigen Verfahren:

- Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP²⁴) stellt „den investitionspolitischen Rahmen im Verkehrssektor für einen überschaubaren Zeitraum“ (BWV 2004: 5 [Anlage]) dar. Dieser Zeitraum beträgt in der Regel etwa 15 Jahre. Der BVWP wird seit 1973 (vgl. Puls 2004: 15) von der Bundesregierung im Kabinett beschlossen.
- Im Bundestag wird ein „Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz“ (BWV 2004: 4 [Anlage]) verabschiedet.

²⁴ Der aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2003 ist im Literaturverzeichnis als (BMVBW 2003c) verzeichnet.

- Das BMVBS stellt „unter Mitwirkung der Länder“ (Grandjot 2002: 47) einen Fünfjahresplan auf, der die mittelfristige Straßenbauplanung bildet.
- Der konkrete Straßenbauplan wird dann jährlich als Anlage zum Haushaltsgesetz vom Parlament beschlossen.

Für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung ist die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans besonders relevant, da die darauf folgenden Schritte umsetzungsorientierte Fortschreibungen des BVWP sind. Nach einem Schema des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. BWV 2004: 6 [Anlage]; zur Position des BWV vgl. Kapitel 5.1.7) wird der BVWP in sieben Stufen erarbeitet:²⁵

- Im ersten Schritt wird die künftige Verkehrsentwicklung prognostiziert. Dies gilt für „Strukturdaten, Verkehrsentwicklung (Gesamtprognosen für den Personen- und Güterverkehr), Modal Split der Verkehrsträger [und] verkehrsträgerbezogene Umlegung auf die Netze“ (ebd.). Durchgeführt wird dieser Schritt im BMVBS, das sich dazu aber der Zuarbeit von externen Gutachtern bedient.
- Im zweiten Schritt werden die bestehenden Verkehrsnetze überprüft, um Netzlücken und Optimierungspotential zu identifizieren. Dies geschieht primär durch die Länder, aber auch durch das BMVBS und durch Verbände.
- Danach werden die Projekte im Hinblick auf ihre Bauwürdigkeit und Dringlichkeit bewertet. Dabei werden verschiedene Faktoren herangezogen: „Gesamtwirtschaftliche Bewertung (Nutzen/Kosten-Verhältnis), Raumwirksamkeitsanalyse, ökologische Bewertung (Umweltrisikoeinschätzung), Modal Split der Verkehrsträger [und] Städtebauliche Beurteilung“ (ebd.). Dieser Schritt wird, ebenso wie der erste, vom BMVBS gemeinsam mit externen Gutachtern durchgeführt. Grundsätzlich ist ein Projekt „aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bauwürdig“ (Puls 2004: 15), wenn es über ein Nutzen/Kosten-Verhältnis größer 1 verfügt.

²⁵ Grandjot (vgl. Grandjot 2002: 47) untergliedert den Planungsprozess hingegen in lediglich vier Stufen: Bedarfsermittlung, Grobtrassierung, Feintrassierung und Grundstückserwerb. Um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu verdeutlichen, wird im Folgenden jedoch das detailliertere Sieben-Stufen-Modell des BWV dargestellt.

- Im vierten Schritt erfolgt eine Einteilung nach Dringlichkeitsstufen, wobei die Finanzplanung zu berücksichtigen ist. Dabei gibt es für die Projekte, die in den BVWP aufgenommen werden, zwei Bewertungsstufen: den „Vordringlichen Bedarf“ (VB) und den „Weiteren Bedarf“ (WB). Bei der Wahl des Realisierungszeitpunktes werden VB-Projekte deutlich priorisiert. Zuständig für diesen Schritt ist wiederum das BMVBS, allerdings in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF).
- Als fünftes folgen Anhörungen von Verbänden sowie die Abstimmung auf Landes- und auf Bundesebene.
- Im sechsten Schritt erfolgt ein Kabinettsbeschluss auf Bundesebene über den BVWP sowie das Fernstraßenausbaugesetz.
- Abgeschlossen wird die Planung der Fernstraßenbaumaßnahmen durch ein Gesetzgebungsverfahren, in dem der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die Ausbaugesetze beschließt.

Auch wenn das BMVBS den überwiegenden Teil der Aufgaben in diesem Planungsprozess erfüllt, kommt den Ländern eine wesentliche Bedeutung zu. Diese ergibt sich insbesondere aus dem zweiten Schritt, in dem sie die bestehenden Verkehrsnetze überprüfen und auf Netzlücken und Optimierungspotential untersuchen. Den Ländern kommt also faktisch ein Nominierungsrecht für Projekte zu. Damit üben sie zu einem sehr frühen Zeitpunkt quasi eine Kontrollfunktion über den Planungsprozess aus.

5.1.3. Bauphase

Nach der Generalplanung (Bundesverkehrswegeplan) können die einzelnen Projekte durchgeführt werden (vgl. zum Folgenden BWV 2004: 7 f. [Anlage]). Hierzu ist zunächst die detailliertere Planung, in der Regel ein Raumordnungsverfahren, nötig. Dieses Verfahren, das man auch als „Grobtrassierung“ (Grandjot 2002: 47) bezeichnen kann, wird von den Landesplanungsbehörden durchgeführt. Danach wird durch das BMVBS „im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden die Linienführung der Straße“ (BWV 2004: 8 [Anlage]) festgelegt. Obwohl die Länder in ihren Straßenbauämtern die Baumaßnahmen planen, ist für Neu- und Ausbaumaßnahmen ein „Gesehenvermerk“ des BMVBS notwendig, wenn diese jeweils ein Volumen von

EUR 10 Mio. überschreiten. Damit „dokumentiert das Bundesministerium sein Einverständnis zur Planung“ (ebd.). Dieser Genehmigungsvorbehalt kann auch bei anderen Maßnahmen gelten.

Im folgenden Schritt wird durch die Länder die Feintrassierung bzw. das Planfeststellungsverfahren durchgeführt (vgl. Grandjot 2002: 48). Auch dabei kommt es zu einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium und dem jeweiligen Land; so

„erstellen die Straßenbauämter bei größeren Maßnahmen die Entwurfsunterlagen und melden sie beim Bundesministerium zur Aufnahme in den Straßenbauplan an. Straßenbaumaßnahmen ab EUR 5 Mio. werden einzeln im Bundeshaushaltsplan veranschlagt. Das Bundesministerium prüft, ob die Voraussetzungen für die Veranschlagung gegeben sind und nimmt die Maßnahme in den Entwurf des Straßenbauplans auf. Nach der Prüfung durch das Bundesministerium der Finanzen stellt der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber den Straßenbauplan fest.

Nachdem die Planungen abgeschlossen und bei größeren Bauvorhaben genehmigt, im Bundeshaushaltsplan veranschlagt sowie rechtlich gesichert sind, erstellt die untere Straßenbaubehörde auf Grundlage der Entwurfsplanung die Verdingungsunterlagen. Fach- und Mischlose, deren Finanzvolumen bestimmte Grenzen überschreitet, dürfen die Straßenbauverwaltungen erst nach [...] Zustimmung des Bundesministeriums vergeben. Die Straßenbauämter überwachen das Baugeschehen und rechnen die Maßnahmen ab. Sie weisen die Rechnungen der Auftragnehmer direkt bei den Bundeskassen zur Auszahlung an. Die Straßenbauverwaltungen der Länder bewirtschaften somit die Bundesmittel unmittelbar“ (BWV 2004: 8 [Anlage]).

Der eigentliche Bau der Autobahnen wird also nicht direkt durch Mitarbeiter des Staates durchgeführt. Vielmehr werden die Leistungen durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeschrieben und dann von privaten Unternehmen erbracht. Dabei handelt es sich aber um Bauaufträge, die von Betreiber- und Konzessionsmodellen wie dem A- und dem F-Modell (s. u.) abzugrenzen sind. Der Schwellenwert, ab dem ein Bauauftrag zwingend europaweit ausgeschrieben werden muss, liegt bei etwa EUR 5 Mio.; wenn ein Auftrag losweise vergeben wird, liegt der Schwellenwert bei etwa EUR 1 Mio. je Los. Es ist davon auszugehen, dass Autobahnbauprojekte diese Werte in der Regel

deutlich überschreiten, so dass beinahe ausnahmslos eine Ausschreibungspflicht vorzusetzen ist. Dies ist auch im Interesse des Staates, da durch den Wettbewerb im Ausschreibungsverfahren der günstigste Preis ermittelt werden kann. Anzumerken ist, dass die Realisierung von Autobahnen und Autobahnabschnitten über „Projektcharakter“ (Humborg 2003: 86) verfügt, die Organisationsstruktur der Straßenbauverwaltungen dies jedoch nicht widerspiegelt (vgl. ebd.).

5.1.4. Betriebs- und Erhaltungsphase

Nach Fertigstellung eines Bauwerkes beginnt unmittelbar die Betriebs- und Erhaltungsphase. Auch für diese gelten die Grundsätze der Bundesauftragsverwaltung. Dabei ist die Verwendung der Begriffe „Betrieb“ und „Erhaltung“ jedoch keineswegs einheitlich. Vielmehr unterscheiden Schröter / Ehrlich (vgl. 2005: 3 ff.) drei verschiedene Definitionsansätze: (1) die der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV; Definition aus dem Jahr 1990), (2) die „Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für die Bauliche Erhaltung von Verkehrsflächen – Asphaltbauweisen“ (ZTV BEA-StB; Definition aus dem Jahr 1998) sowie (3) die Definition aus dem „Leistungsheft für die betriebliche Straßenunterhaltung auf Bundesfernstraßen“ des BMVBS (Definition aus dem Jahr 2001).

Für die vorliegende Arbeit kann auf eine nähere Erörterung dieser definitorischen Unterschiede verzichtet werden, da die Mechanismen der Bundesauftragsverwaltung für sämtliche Aufgaben in dieser Phase gelten, und zwar unabhängig davon, welche Kategorisierung gewählt wird. Stattdessen wird als vereinfachtes Verständnis wie folgt unterschieden:

- Erhaltungsarbeiten sind größere Maßnahmen, die strukturell über deutliche Ähnlichkeiten mit Baumaßnahmen verfügen.
- Betriebsmaßnahmen umfassen die regelmäßigen Routinearbeiten, die notwendig sind, um einen stetigen und sicheren Verkehrsfluss zu gewährleisten.

Der Erhalt von Autobahnen ist äquivalent zu deren Bau strukturiert. Hier werden ebenfalls Maßnahmen durch private Unternehmen im Auftrag des jeweiligen Landes durchgeführt, wobei der Bund wiederum eine entsprechende Aufsichtsposition einnimmt.

Der Betriebsdienst für Bundesautobahnen ist staatsorganisatorisch ähnlich strukturiert wie der Straßenbau. Auch hier sind die Länder in Bundesauftragsverwaltung für die Erfüllung der Aufgabe verantwortlich. Sie leisten die Tätigkeiten zumeist durch die Autobahnmeistereien, die wiederum der obersten Straßenbaubehörde, also einem Ministerium, zugeordnet sind. Zu den Aufgaben, die von den Autobahnmeistereien übernommen werden, gehören unter anderem folgende (vgl. Mummert + Partner 2002: 18, zit. n. Humborg 2003: 87):

- *„Verwaltung der Autobahnen und Nebenanlagen bzw. –betriebe,*
- *Wartung und Pflege der Fahrbahnen, Brücken und Nebenanlagen,*
- *Brückenprüfung nach DIN 1076,*
- *verkehrslenkende und verkehrsorganisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs,*
- *verkehrsbehördliche Anordnungen,*
- *Durchführung des Winterdienstes,*
- *Schaffung, Instandhaltung und Bedienung eines leistungsfähigen Notrufsäulensystems.“*

Die Autobahnmeistereien in Deutschland betreuen bei einer ungefähren Gesamtnetzlänge von 12.000 km durchschnittlich jeweils etwa 75 km Autobahnstrecke (vgl. Schröter / Ehrlich 2005). Sie unterliegen dabei teilweise sehr engen Leistungsvorgaben. So ist vorgegeben, innerhalb welcher Zeit bei Straßenglätte die Fahrbahnen zu streuen sind, wie viele Mitarbeiter zu welcher Zeit in Rufbereitschaft zu halten sind sowie in welchen Abständen und in welcher Art die Bäume entlang der Strecke zu pflegen sind.

Im Gegensatz zum Bau und zur Erhaltung der Autobahnen wird beim Betriebsdienst ein Großteil der Aufgaben von den Meistereien selbst durchgeführt. Lediglich „große“ Aufgaben, wie zum Beispiel Arbeiten an den Schutzplanken, werden ausgeschrieben und dann von privaten Unternehmen durchgeführt (vgl. Humborg 2003: 89).

Der Bund hat für den Betrieb ein Leistungsheft erstellt, anhand dessen eine einheitliche Qualität der Betriebsleistungen sichergestellt werden soll; dieses Leistungsheft wird jedoch von den Ländern in der Praxis kaum angewandt, „was von diesen hauptsächlich mit dessen mangelnder Eignung für die praktische Umsetzung begründet wird“

(Beckers / Klatt / von Hirschhausen 2004: 33). Erfolgskontrollen, beispielsweise in Form einer zentralisierten Kosten- und Leistungsrechnung, werden vom Bund ebenfalls nicht durchgeführt (vgl. ebd.).

5.1.5. Finanzierung und Länderquote

Für die Finanzierung von Aufgaben, die durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, ist nach Art. 104a, Abs. 2 GG der Bund zuständig:

„Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.“

Zu unterscheiden ist dabei zwischen (1) der Herkunft der Mittel, wobei sowohl die Quelle relevant ist als auch der Ort, an dem sie anfallen, und (2) ihrer Verwendung, wobei wiederum relevant ist, wofür und von wem sie verwendet werden.

Mittelherkunft

Grundsätzlich gilt für Steuereinnahmen in Deutschland das „Non-Affektationsprinzip“. Dieses besagt nach § 8 BHO, dass alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben herangezogen werden. Eine Zweckbindung ist nach dieser Vorschrift nur dann möglich, wenn „dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist“. Im Gegensatz dazu sind Einnahmen aus Gebühren grundsätzlich zweckgebunden. Bei Gebühren gilt das „Äquivalenzprinzip“, d. h. die Höhe der Gebühr soll den Kosten entsprechen, die durch die Inanspruchnahme einer spezifischen öffentlichen Leistung durch ein Individuum bzw. eine Gruppe entstehen (vgl. Kops 1997: 15).

Aufgrund des „Non-Affektationsprinzipes“ lassen sich die verkehrsbezogenen Ausgaben also keinen spezifischen Einnahmen zuordnen. Dennoch gibt es eine Vielzahl verkehrsbezogener Einnahmen, deren Höhe zumindest eine Indikation über den Beitrag des Verkehrssektors zum Gemeinwesen gibt. Den größten Beitrag leistet dabei die Mineralölsteuer, aus der im Jahr 2000 (vgl. zum Folgenden Laaser / Rosenschon 2001: 26) Einnahmen in Höhe von EUR 33,97 Mrd. erzielt wurden. Hinzu kommt die Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer, die EUR 4,9 Mrd. einbrachte. Durch die Kfz-Steuer wurden EUR 7,01 Mrd. eingenommen. Darüber hinaus nennen Laaser / Rosenschon (vgl. ebd.) einen fiktiven „Anteil des Sektors Verkehr an den Steuern vom Umsatz und vom Einkommen“ in Höhe von EUR 11 Mrd. sowie

Gebühren, Erlöse und andere Einnahmen in Höhe von EUR 1,97 Mrd., so dass die Gesamteinnahmen aus dem Verkehrssektor im Jahr 2000 EUR 58,85 Mrd. betragen.

Zu beachten ist dabei jedoch, dass diese Einnahmen nicht sämtlich beim Bund anfallen. Die Verteilung der genannten Steuerarten wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

| Tabelle 1: Steuerarten und Verteilung auf die Staatsebenen im Jahr 2006 | | | |
|--|--------------------|----------------------|-------------------------|
| Steuerart | Anteil Bund | Anteil Länder | Anteil Gemeinden |
| Mineralölsteuer | 100 % | 0 % | 0 % |
| Kfz-Steuer | 0 % | 100 % | 0 % |
| Umsatzsteuer | ca. 53,1 % | ca. 44,8 % | ca. 2,1 % |
| Lohn- und Einkommensteuer | 42,5 % | 42,5 % | 15 % |
| Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Bundesministerium der Finanzen (2006: 12 ff.). | | | |

Wendet man diesen Verteilungsschlüssel auf die genannten Einnahmesummen an, so kann man zu einer ungefähren Abschätzung gelangen, welche Einnahmen dem Bund jährlich aus dem Verkehrssektor zufließen.

| Tabelle 2: Jährliche Gesamteinnahmen des Bundes aus dem Verkehrssektor | | | |
|--|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Steuerart | Jährliche Gesamteinnahmen | Anteil Bund | Einnahmen Bund |
| Mineralölsteuer | EUR 34 Mrd. | 100 % | EUR 34 Mrd. |
| Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer | EUR 4,9 Mrd. | 53,1 % | EUR 2,6 Mrd. |
| Kfz-Steuer | EUR 7 Mrd. | 0 % | EUR 0 Mrd. |
| Fiktiver Anteil des Sektors Verkehr an Umsatz- und Einkommenssteuer | EUR 11 Mrd. | etwa 47,5 % | EUR 5,2 Mrd. |
| Gebühren, Erlöse und andere Einnahmen | EUR 2 Mrd. | (kann nicht ermittelt werden) | EUR 0-2 Mrd. |
| Gesamteinnahmen des Bundes | | | EUR 41,8-43,8 Mrd. |
| Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Laaser / Rosenschon (2001) und Bundesministerium der Finanzen (2006) | | | |

Auf Basis dieser Zahlen kann also gesagt werden, dass der Bund aus dem Verkehrssektor über jährliche Einnahmen in Höhe von etwa EUR 40 Mrd. verfügt. Aus den genannten Zahlen können jedoch aus verschiedenen Gründen nur sehr vorsichtige Schlüsse gezogen werden:

- Das „Non-Affektationsprinzip“ verbietet grundsätzlich eine unmittelbare Beziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben.

- Die Zurechnung von Einnahmen aus der Umsatz- und Einkommensteuer zum Verkehrssektor ist zumindest nicht unkritisch.
- Die Einnahmen entstammen zum deutlich überwiegenden Teil dem Straßenverkehrssektor. Dieser ist jedoch neben den anderen Verkehrsträgern (Schiene, Wasserstraße, Luftverkehr) nur ein Teil des Verkehrssektors. Politisch kann eine Umverteilung zwischen diesen Teilsektoren durchaus gewünscht sein.
- Durch Verkehrsinfrastruktur und ihre Nutzung entstehen externe Effekte (z. B. Umweltverschmutzung), die aus dem allgemeinen Steueraufkommen gemindert werden müssen. Die dafür notwendigen Aufwendungen sind jedoch in der Praxis kaum dem Verkehrssektor zurechenbar.

Mit diesen Einschränkungen kann festgehalten werden, dass der Verkehrssektor einen Anteil von etwa 20 % an den gesamten Steuereinnahmen des Bundes hat.²⁶

Mittelverwendung

Da es sich bei der Bereitstellung von Bundesautobahnen um eine grundgesetzlich festgeschriebene Aufgabe des Bundes handelt (s. o.), ist dieser auch für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung verantwortlich. Dies betrifft sowohl den Bau als auch den Betrieb des Autobahnnetzes.

In den Bau von Bundesfernstraßen wurden im Jahr 2003 (vgl. BMBVW 2004b: 31) etwa EUR 3,97 Mrd. investiert.²⁷ In der Betriebs- und Erhaltungsphase weist der Bund den Ländern aus seinem Haushalt zwei Arten von Mitteln zu (vgl. Humborg 2003: 89):

- Mittel für Um- und Ausbaumaßnahmen (UA-Mittel) decken die vorhabensspezifischen Kosten für den Bau von Autobahnen. Diese Kosten sind zuvor in den Realisierungsstudien ermittelt worden, die der Aufnahme in den BVWP zugrunde liegen (s. o.).

²⁶ Die Gesamtsteuereinnahmen des Bundes lagen im Jahr 2005 bei EUR 190,2 Mrd. (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2006: 20). Die Steuereinnahmen des Bundes aus dem Verkehrssektor liegen jährlich bei etwa EUR 40 Mrd. (vgl. Rechenbeispiel in diesem Kapitel).

²⁷ Bei dieser Summe aus dem Straßenbaubericht des BMVBS ist zu bedenken, dass sie sowohl den Neu- und Ausbau als auch die Erhaltung von Bundesfernstraßen umfasst. Die reinen Investitionen im engeren Sinne, also ohne Erhaltungsmaßnahmen, sind demzufolge geringer.

- Mittel für Unterhalt und Instandsetzung (UI-Mittel) decken die Kosten für den Betrieb der Autobahnen. Sie werden den Ländern pauschaliert zugewiesen, so dass ein Zwang zu Kostensenkungen im Straßenbetriebsdienst nicht existiert. Allerdings fließen die zugewiesenen Mittel nicht zweckgebunden in den allgemeinen Haushalt des jeweiligen Landes, so dass ein mittelbarer Anreiz besteht, durch Kosteneinsparungen im Straßenbetriebsdienst Mittel für andere (auch für nicht verkehrsinfrastrukturbezogene) Maßnahmen zur Verfügung zu haben. Aufgrund der nicht vorhandenen Zweckbindung ist es auch möglich, dass diese Mittel durch die Länder einerseits für andere Zwecke und andererseits von Land zu Land unterschiedlich verwendet werden.

Die Kosten für den Erhalt von Autobahnen durch private Unternehmen im Auftrag des jeweiligen Landes betragen im Jahr 2002 durchschnittlich etwa EUR 70.000 je Kilometer (vgl. BMVBW 2004b: 54 sowie Beckers / Klatt / von Hirschhausen 2004: 34). Dabei handelt es sich um die „UA-Mittel“.

Darüber hinaus wurden den Ländern je Autobahnkilometer im Jahr 2002 durch den Bund etwa EUR 31.500 für den Betrieb der Autobahnen zugewiesen (BMVBW 2004b: 54). Die Aufteilung dieser Mittel wird in der folgenden Tabelle aufgezeigt.

| Tabelle 3: Aufwand für den Betriebsdienst | |
|---|--------------------------------------|
| Tätigkeitsgruppe | Aufwand (EUR pro km und Jahr) |
| Winterdienst | 5.000 |
| Grünpflege | 6.500 |
| Reinigung / Müll | 6.500 |
| Schadensbeseitigung | 9.000 |
| Verkehrstechnik, Beleuchtung, Tunnel, Fernmeldenetz | 4.500 |
| Summe | 31.500 |
| Quelle: BMVBW (2004b: 54) | |

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Beckers / Klatt / von Hirschhausen (2004: 34), die einen durchschnittlichen UI-Satz von EUR 28.590 pro Jahr und Kilometer ermitteln. Es fallen also nach diesen Berechnungen über die eigentlichen Baukosten hinaus für den Bund insgesamt durchschnittlich etwa EUR 100.000 jährlich für den Betrieb (UI-Mittel) und die Erhaltung (UA-Mittel) eines Bundesautobahnkilometers an. Jacob / Kochendörfer (2002: 138) ermitteln sogar Kosten je Kilometer in Höhe von etwa EUR 150.950; diese Erhebung bezieht sich jedoch lediglich auf das Land Brandenburg im Jahr 2001.

Eine systematische und umfassende Erhebung der tatsächlichen Kosten, die für den Erhalt und den Betrieb von Bundesautobahnen anfallen, liegt in der wissenschaftlichen Literatur derzeit nicht vor. Die aus normativer Sicht wünschenswerte Kostentransparenz ist in diesem Bereich staatlichen Handelns also nicht gegeben. Eine Kosten-Leistungsrechnung wird zwar in einigen Ländern durchgeführt (vgl. Humborg 2003: 89), nicht jedoch auf der Ebene des für die Finanzierung verantwortlichen Bundes.

Im System der Bundesauftragsverwaltung übernimmt der Bund die Aufwendungen für die Erfüllung seiner Aufgaben durch die Länder (Sachkosten), nicht jedoch die Verwaltungskosten der Länder. Diese sind in den obigen Ausführungen nicht enthalten. Diese Verwaltungskosten umfassen „Personalkosten und alle Ausgaben für die erforderlichen technischen Einrichtungen“ (Margedant 2001: 9). Aufgrund der dezentralen Struktur dieser Kosten ist eine Kostenschätzung nicht möglich.

Länderquote

Die Planung, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in einem bestimmten Zeitraum umgesetzt werden, wird, wie oben ausgeführt, im Bundesverkehrswegeplan vorgenommen. In diesem Plan gibt es so genannte „Länderquoten“ bzw. „Länderanteile“, die festlegen, welcher Anteil der Investitionen in welches Bundesland fließt. Der Grund für die Festlegung von Länderquoten ist politischer Natur: durch feste Quotierungen kann verhindert werden, dass eine Bundesregierung die „A-Länder“, also diejenigen Länder, die von der gleichen Partei regiert werden wie der Bund, gegenüber den „B-Ländern“ bevorzugt. Die Länderquoten des aktuell gültigen BVWP sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

| Tabelle 4: Länderquoten zur Verteilung von Investitionen | | | |
|---|--|-------------|--|
| Land | Landesanteil (Bundesfernstraßen) in % | Land | Landesanteil (Bundesfernstraßen) in % |
| BW | 12,1 | NI | 8,1 |
| BY | 13,7 | NW | 16,0 |
| BE | 1,8 | RP | 4,4 |
| BB | 5,5 | SL | 0,8 |
| BR | 1,0 | SA | 5,9 |
| HH | 1,9 | SN | 6,0 |
| HE | 7,3 | SH | 2,8 |
| MV | 4,5 | TH | 8,2 |

Quelle: BMVBW (2003c: 63)

Das System der Länderquoten „verselbständigt“ sich in dem Sinne, dass jeder zusätzlich zur Verfügung stehende Euro genau nach der einmal festgelegten Quote zu verteilen ist. Dabei wird der größte Wert nicht auf den tatsächlich bestehenden Bedarf, sondern auf die Beibehaltung der bestehenden Quotierung gelegt. Ein auch nur geringes Abweichen von dieser Quote würde stets mindestens ein Bundesland schlechter stellen als die Beibehaltung der Quote.

Von dieser Systematik wird lediglich bei Sonderbauprogrammen mit zusätzlicher Mittelausstattung abgewichen. Dies galt bzw. gilt z. B. für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit oder für Projekte zur Vorbereitung auf die Fußballweltmeisterschaft 2006. Diese Projekte werden „vor die Klammer gezogen“, d. h. sie belasten nicht die Quote des jeweiligen Landes. Dieses Prinzip kann an einem einfachen Beispiel nachvollzogen werden: Angenommen sei, dass bei einer Investitionssumme von EUR 1 Mrd. zehn Ländern jeweils 10 % zustünden. Nun gebe es ein Sonderprojekt in einem Land, das EUR 100 Mio. kostet und das „vor die Klammer gezogen“ werden soll. In diesem Fall würden insgesamt EUR 1,1 Mrd. investiert, wobei ein Land EUR 200 Mio. erhält, die anderen neun jedoch nur EUR 100 Mio. Mit diesem Vorgehen soll es ermöglicht werden, Projekte von bundesweiter Bedeutung umzusetzen, auch wenn das System der Länderquoten eigentlich keinen Raum bietet. Gleichzeitig wird aber in absoluten Zahlen kein Land schlechter gestellt, da es lediglich um einen Verteilungsmechanismus für zusätzliche Finanzmittel geht.

Die Ermittlung der Länderquote erfolgt nicht transparent. Laut BVWP ergibt sich der Länderanteil als „Quotient aus der Summe des landesspezifischen Projektvolumens aus laufenden und fest disponierten Vorhaben sowie neuen Vorhaben [...] und dem gesamten Investitionsvolumen für den VB [Vordringlichen Bedarf]“ (BMVBW 2003c:

63). Diese Darstellung suggeriert, dass die Länderquote sich ex post aus der Aufstellung des BVWP ergibt. Die Länderquote wäre somit die abhängige Variable aus der Zusammenstellung der Projekte im BVWP. Nach Ansicht von Beckers (2005: 21) ergibt sich die Länderquote hingegen primär aus der Einwohnerzahl der jeweiligen Bundesländer. Dies würde auch erklären, warum die Länderquote im Wesentlichen über Jahre hinweg stabil bleibt (vgl. BWV 2004: 20).

5.1.6. Bewertung

Bei der konventionellen Bereitstellung von Bundesfernstraßen bestehen mehrere Nachteile, die sich einerseits aus der Prinzipal-Agenten-Theorie und andererseits aus betriebswirtschaftlichen Effizienzüberlegungen ableiten lassen.

Prinzipal-Agenten-Beziehung in der Bundesauftragsverwaltung

Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung existiert eine zweistufige Prinzipal-Agenten-Beziehung:²⁸

- Zum einen zwischen dem Bund, hier vertreten durch das BMVBS, als Prinzipal und den obersten Landesbehörden (i. d. R. Landesministerien) als Agenten.
- Zum anderen zwischen den obersten Landesbehörden als Prinzipale und den nachgeordneten Behörden (z. B. Autobahnmeistereien) als Agenten. Diese Prinzipal-Agenten-Beziehung kann bei Fremdvergabe einer Leistung auch abgelöst werden durch eine Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen oberster Landesbehörde und Auftragnehmer.

Da die Bundesländer ihre Aufgaben im Rahmen der Bereitstellung von Bundesfernstraßen „im Auftrag des Bundes“ erledigen, ergibt sich für das BMVBS die Notwendigkeit, die ordnungsgemäße Auftrags Erfüllung zu kontrollieren. Hierzu existieren im BMVBS in der Abteilung S (Straßenbau, Straßenverkehr) in der Unterabteilung S 2 (Straßenbau, Erhaltung und Finanzierung) mehrere Gebietsreferate, die jeweils für verschiedene Bundesländer zuständig sind. Dadurch entstehen Kosten,

²⁸ Bernhardt (2000: 74) geht sogar von einer vierstufigen Prinzipal-Agenten-Beziehung aus: (1) BMVBS vs. oberste Landesbehörde, (2) oberste Landesbehörde vs. Landesmittelbehörde, (3) Landesmittelbehörde vs. Ämter, (4) Ämter vs. Straßenmeistereien.

die als Agency Costs direkt der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bund und Ländern zugeordnet werden können.

Bei den obersten Landesministerien entstehen für die Überwachung der nachgeordneten Landesbehörden bzw. der externen Auftragnehmer ebenfalls Agency Costs. Diese sind als Verwaltungskosten zu klassifizieren und werden somit im Gegensatz zu Sachkosten nicht vom Bund, sondern von den Ländern selbst getragen.

Anreizstruktur der Länder

Die Länder verfügen im System der Bundesauftragsverwaltung selbst über die Mittel des Bundes. Eine Einzelfallüberprüfung und –genehmigung durch den Bund ist somit nicht vorgesehen. Von den Ländern selbst sind lediglich die Verwaltungskosten zu tragen, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben anfallen. Aus diesem System ergibt sich ein doppelter Fehlanreiz:

- Zum einen besteht kein Anreiz für die Länder, bei der Bereitstellung von Bundesfernstraßen, also insbesondere beim Bau, beim Betrieb und bei der Instandhaltung, effizient zu arbeiten. Ein solcher Anreiz wäre gegeben, wenn die Länder ein eigenes finanzielles Interesse an Effizienzgewinnen hätten. Dies ist allerdings nicht der Fall, da sie weder mit eigenem Geld arbeiten noch etwaige eingesparte Mittel anderweitig verwenden können.
- Zum anderen existiert für die Länder der Fehlanreiz, die Verwaltungskosten zu senken, da sie diese aus ihren eigenen Mitteln aufbringen müssen. Wo dies möglich ist, werden sie daher eigentlich verwaltungsbezogene Ausgaben als Sachausgaben deklarieren, um so zu Einsparungen in ihren eigenen Haushalten beizutragen.

Der letztgenannte Punkt hat auch eine unmittelbare Auswirkung auf die Anreizstruktur in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen obersten Länderbehörden (Prinzipal) und nachgeordneten Behörden bzw. Auftragnehmern (Agenten). Um die ordnungsgemäße und effiziente Leistungserbringung der Agenten zu kontrollieren, muss der Prinzipal wiederum Agency Costs auf sich nehmen. Da es sich bei diesen Kosten jedoch um Verwaltungsausgaben handelt, die von den Ländern selbst zu tragen sind, besteht ein Anreiz, auf ausgiebige Kontrollen zu verzichten, um diese Ausgaben zu senken. Dieser Kontrollverzicht führt wiederum zu einem Effizienzverlust.

Abstufung von Bundesstraßen

Bundesfernstraßen zeichnen sich nach ihrer Legaldefinition (§ 1 (1) 1 FStrG) durch drei Elemente aus: (1) sie sind öffentliche Straßen, (2) sie bilden ein zusammenhängendes Verkehrsnetz und (3) sie dienen dem weiträumigen Verkehr. Nach § 1 (2) FStrG gliedern sie sich in Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

Aus der Zuordnung der Straßenbaulast ergeben sich für den Baulastträger verschiedene Pflichten, deren Erfüllung mit nicht unerheblichen laufenden und investiven Kosten verbunden ist:

„Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern“ (§ 3 (1) FStrG).

Vor dem geschilderten Hintergrund ist kritisch zu hinterfragen, ob die Bundesstraßen in der Straßenbaulast des Bundes tatsächlich sachgerecht angesiedelt sind. Sie erfüllen eindeutig zwei der konstitutiven Elemente von Bundesfernstraßen: sie sind einerseits öffentlich und sie bilden andererseits ein zusammenhängendes Netz. Fraglich ist hingegen, ob sie (noch) dem überregionalen Verkehr dienen. Verlieren oder gewinnen Straßen die genannten Charakteristika, so ist es möglich, sie von Bundesstraßen zu Landesstraßen abzustufen bzw. sie umgekehrt aufzustufen (vgl. BWV 2004: 26).

Entsprechende Maßnahmen wurden in der Vergangenheit zu verschiedenen Zeitpunkten durchgeführt (vgl. zum Folgenden BWV 2004: 26 f.). In den frühen 60er Jahren wurden „über 6.000 km Landesstraßen zu Bundesstraßen aufgestuft; allerdings ohne dass Bund und Länder die vom Fernstraßengesetz geforderten Voraussetzungen – weiträumiges Verkehrsbedürfnis und Netzzusammenhang – nachgewiesen hätten“ (BWV 2004: 26). Im Jahr 1993 verlangte der Bundesrechnungshof, „dass in den alten Bundesländern von den 2.900 km autobahnparallelen Bundesstraßen 2.050 km kurzfristig abzustufen sind“ (ebd.), was zwar zu einem „Abstufungskonzept des Bundes“ (BWV 2004: 26 f.) führte, jedoch nicht zu tatsächlichen Abstufungen. Dieses Konzept sah die Abstufung von insgesamt 4.680 km Bundesstraße vor.

Für eine solche teilweise oder sogar vollständige Abstufung spricht insbesondere, dass nach Angaben der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000: 45) „lediglich

20 % der Außerortsstrecken der Bundesstraßen und 8 % der Innerortsstrecken einen Fernverkehrsanteil von mehr als 20 % [aufweisen]; dem liegt die Annahme zugrunde, dass Fahrten unter 50 km Fahrtweite dem Regional- bzw. Lokalverkehr zuzurechnen sind“. Beckers (2005: 18) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Länge des Bundesautobahnnetzes seit 1955 versechsfacht hat, während das Bundesstraßennetz lediglich um den Faktor 1,7 angewachsen ist. Dies weist darauf hin, dass der überwiegende Teil der Regionen an das Bundesautobahnnetz angeschlossen ist, so dass die Bundesstraßen tatsächlich ihre überregionale Bedeutung verloren haben.

Da jedoch mit der Abstufung von Bundes- zu Landesstraßen eine Kostenverlagerung auf die Bundesländer verbunden wäre, besteht für letztere ein Anreiz, sich dieser Maßnahme zu widersetzen. Die jährliche finanzielle Belastung, die für den Bund durch den Verzicht auf die im Abstufungskonzept vorgeschlagenen Maßnahmen entsteht, wird auf etwa EUR 100 Mio. pro Jahr geschätzt (vgl. BWV 2004: 27).

Intransparenz der Prozesse, Strukturen und Kosten

Neben den genannten Agenturproblemen entstehen weitere Nachteile durch die mangelnde Transparenz von Strukturen, Prozessen und Kosten in der Bundesauftragsverwaltung. Einheitliche Vorgaben zur effizienten Organisation existieren nicht, da die Länder über weitgehende Freiräume bei der Wahl ihrer Organisationsform zur Erfüllung von Auftragsaufgaben verfügen (vgl. Humborg 2003: 83). Darüber hinaus gibt es keine zentrale Kosten-Leistungsrechnung; ein bundesweites Benchmarking existiert ebenfalls nicht. Vor diesem Hintergrund können belastbare Aussagen zur produktiven Effizienz des Bereitstellungssystems nicht getroffen werden. Es kann jedoch allgemein erwartet werden, dass eine höhere Transparenz über den dadurch ausgelösten (Wettbewerbs-)Druck Anreize zu Effizienzsteigerungen setzen würde. Diese Anreize gehen vom traditionellen System der Bereitstellung von Bundesfernstraßen nicht aus.

Betriebswirtschaftliche Defizite

Über die Nachteile hinaus, die aus den Prinzipal-Agenten-Beziehungen erwachsen, sind verschiedene betriebswirtschaftliche Defizite des klassischen Bereitstellungssystems festzustellen:

- Die Baumaßnahmen werden nicht im Gesamtzusammenhang ihres Lebenszyklusses betrachtet. Speziell die Kosten für Betrieb und Unterhaltung werden zum Zeitpunkt der Entscheidung über eine Investition nur oberflächlich betrachtet. Das zentrale Entscheidungskriterium sind die Investitionskosten, sodass der Anreiz besteht, die Investitionskosten auch zu Lasten z. B. höherer Instandhaltungs- und Betriebskosten zu verringern. Eine Optimierung der Kosten über den gesamten Lebenszyklus findet nicht statt; vielmehr werden die entsprechenden Interdependenzen vernachlässigt.
- Die Realisierung von Autobahnen und Autobahnabschnitten verfügt wie dargestellt über einen „Projektcharakter“ (Humborg 2003: 86). Eine adäquate „Organisationsstruktur ist in der Straßenbauverwaltung nicht anzutreffen“ (ebd.). Dies ist mit mehreren Nachteilen verbunden: (1) es gibt keine zentralen Ansprechpartner für externe Projektbeteiligte, (2) die Koordination innerhalb des Ministeriums nimmt Zeit in Anspruch, so dass verbindliche Aussagen nach außen nur mit einiger Verzögerung getätigt werden können und (3) die Projektbeteiligten haben zumeist keine Erfahrung mit der Steuerung von externen Beratern, sofern diese überhaupt eingeschaltet werden.
- In Wirtschaftlichkeitsanalysen, die einer Investitionsentscheidung vorausgehen, werden Risiken üblicherweise nicht bewertet. Ebenso werden empirische Daten über Kosten- und Bauzeitüberschreitungen bei öffentlichen Investitionsprojekten nicht systematisch aufgenommen und analysiert. Der § 7 (1) BHO wurde Mitte 2005 zwar dahingehend ergänzt, dass nunmehr bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch „die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen“ ist, diese Änderung hat aber für konventionelle Beschaffungsprojekte noch keine Wirkung entfaltet. Dieser Verzicht auf die Berücksichtigung von Risiken führt häufig dazu, dass die Kosten- und Zeitpläne für öffentliche Investitionsvorhaben überschritten werden.

Die genannten betriebswirtschaftlichen Defizite mindern die produktive Effizienz der konventionellen Bereitstellung von Bundesfernstraßen und sind somit als nachteilig zu bewerten.

Stetigkeit der Finanzmittel

Da die Kosten für Investitionen in sowie für Betrieb und Unterhaltung von Bundesfernstraßen nach dem traditionellen Bereitstellungssystem weitgehend aus Steuermitteln finanziert werden, gilt das Gesamtdeckungsprinzip (Non-Affektationsprinzip) nach § 8 BHO. Die entsprechenden Mittel müssen also, da sie nicht zweckgebunden sind, jedes Jahr im entsprechenden Haushaltsgesetz zugewiesen werden. Damit stehen diese Mittel auch für Haushaltskürzungen zur Verfügung. Da jedoch Art. 115 GG verlangt, dass die Neuverschuldung eines Haushaltsjahres die Summe der Investitionen nicht überschreiten darf, sind die Möglichkeiten der Budgetkürzung bei Investitionen begrenzt.²⁹ Ferner kann im Bereich des Betriebs nur wenig gekürzt werden, da einerseits diverse Tätigkeiten rechtlich festgelegt sind und andererseits Personalkürzungen an den Bestimmungen des öffentlichen Dienstrechtes scheitern.

Kürzungen werden somit insbesondere im Bereich der baulichen Unterhaltung der bestehenden Infrastruktur vorgenommen. Dies führt langfristig zu einer schlechteren Qualität der Bundesfernstraßen, die sich konkret an dem absinkenden Modernitätsgrad ablesen lässt (vgl. Puls 2004: 8 f.). Dies führt jedoch zu einem höheren Investitionsbedarf in der Zukunft, der in einem Zirkelschluss wiederum nur durch Kürzungen bei der Instandhaltung gedeckt werden kann.

5.1.7. Reformvorschläge

Angesichts der erkannten Schwächen des bestehenden Systems der Bereitstellung von Bundesfernstraßen gibt es seit etwa Mitte der 90er Jahre eine Vielzahl von Reformvorschlägen. Diese kommen aus unterschiedlichen Quellen: sowohl Kommissionen und Berater der Bundesregierung als auch Berater der Privatwirtschaft und sowohl Wissenschaftler als auch der Bundesrechnungshof haben entsprechende Gutachten vorgelegt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Vorschläge skizziert werden.

²⁹ Der Art. 115 GG gilt zunächst nur für den Haushaltsplan, d.h. er muss bei der Verabschiedung des Haushaltsplans und damit des Haushaltsgesetzes eingehalten werden. Bei der Umsetzung des Haushaltsplans tritt dieser Sachverhalt dann in den Hintergrund, d.h. eine Abweichung in der Haushaltsrechnung bzw. Nichteinhaltung von Art. 115 GG in der Haushaltsrechnung spielt keine Rolle mehr. Dies hängt damit zusammen, dass die Haushaltsansätze nur Obergrenzen darstellen. So ist es denkbar, dass die Obergrenzen für Investitionsausgaben nicht, die Kreditobergrenzen hingegen wohl ausgeschöpft werden.

Roland Berger

Die Unternehmensberatung Roland Berger & Partner GmbH (im Folgenden kurz als „Roland Berger“ bezeichnet) erstellte 1994/95 ein umfangreiches Gutachten für das Bundesverkehrsministerium, in dem eine „Untersuchung zur Privatisierung von Bundesautobahnen“ durchgeführt wurde. Dabei wurden fünf Modelle untersucht, die jeweils in mehrere Varianten untergliedert wurden (vgl. Roland Berger 1994):

- Modell A: Finanzierungsgesellschaft
- Modell B: Autobahngesellschaft des Bundes
- Modell C: Einzelstreckenprivatisierung
- Modell D: Regionale Netzgesellschaften
- Modell E: Autobahn AG

Insgesamt wurden von Roland Berger 22 Varianten untersucht. Für eine weitgehende Privatisierung von Bundesautobahnen wurden drei zentrale Hemmnisse identifiziert (vgl. zum Folgenden Roland Berger 1995: 74 ff.):

- Die Einführung einer Pkw-Maut würde zu erheblichen Ausweichverkehren auf andere Netze (Bundesstraßen oder niederrangige Straßen) führen, so dass sie im Vergleich zum bestehenden System „nicht zu einer verkehrs- und volkswirtschaftlich vorteilhafteren“ (Roland Berger 1995: 74) Lösung führt. Darüber hinaus träge eine Pkw-Maut auf ein erhebliches Akzeptanzproblem, dass nur durch entsprechende Kompensationsmaßnahmen (z. B. Absenkung der Kfz-Steuer) gemindert werden könnte. Solche Maßnahmen würden jedoch „die mit der Einführung der Gebühren verbundenen Haushaltsentlastungs- und Finanzierungsziele gefährden“ (ebd.).³⁰
- Ein Wegfall der Bundesauftragsverwaltung für Bundesautobahnen wird von den Gutachtern als bei den Ländern, die einer solchen verfassungsändernden Maßnahme im Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zustimmen müssten, nicht

³⁰ Diese Argumente gelten für die Einführung einer Pkw-Maut sowohl in öffentlicher als auch in privater Organisationsform. Da jedoch in der Studie von Roland Berger die Pkw-Maut eines der zentralen Gestaltungsmerkmale für ein Privatisierungsmodell für Bundesautobahnen ist, werden diese Argumente als Privatisierungshemmnis vorgebracht.

mehrheitsfähig angesehen, da dies für sie möglicherweise mit zusätzlichen Kosten, auf jeden Fall aber mit einem Einflussverlust verbunden wäre.

- Die positiven Effekte einer Privatisierung können nur dann erzielt werden, wenn gleichzeitig Wettbewerb geschaffen wird. Wenn dies bei einem Streckenmonopol nicht möglich ist, müssen im Gegenzug „klare Standards und Ausbauziele vorgegeben werden“ (Roland Berger 1995: 76).

Vor dem Hintergrund dieser drei Hemmnisse empfiehlt Roland Berger eine Mischform aus den genannten Privatisierungsmodellen (vgl. Roland Berger 1995: 77 ff.). Zur Verstärkung der Investitionen in Bundesautobahnen befürworten die Gutachter, eine „netzweite, streckenbezogene und zweckgebundene [Gebühr einzuführen], die zunächst auf den Lkw beschränkt und in einer späteren zweiten Phase auf den Pkw ausgedehnt“ (Roland Berger 1995: 78) wird. Eine Kompensation über die Senkung von Kfz- oder Mineralölsteuer wird abgelehnt (vgl. Roland Berger 1995: 82). Darüber hinaus wird empfohlen, private Konzessionäre für Aus- und Neubaustrecken einzusetzen (vgl. Roland Berger 1995: 83 ff.). Diese Konzessionsnehmer wären dann neben Aus- bzw. Neubau auch für Erhalt, Betrieb und Finanzierung der jeweiligen Strecke zuständig und würden ihre Vergütung aus dem Aufkommen der Lkw- bzw. Pkw-Maut erhalten. Als drittes Element der von Roland Berger vorgeschlagenen Reform soll eine bundeseigene Autobahngesellschaft gegründet werden (vgl. Roland Berger 1995: 89), die zum einen Streckenkonzessionen vergibt, zum anderen aber auch die übrigen Bundesautobahnen finanziert. Hierzu erhält diese Gesellschaft die Einnahmen aus der Pkw- bzw. Lkw-Maut.

Im Konzept von Roland Berger bleibt die Bundesauftragsverwaltung bestehen. Dies gilt auch bei einer „schrittweisen Öffnung des Autobahnnetzes für private Konzessionsgesellschaften“ (Roland Berger 1997: 77):

"Die Vergabe von Streckenkonzessionen sollte in enger Abstimmung zwischen der Bundesautobahngesellschaft und den betroffenen Bundesländern durchgeführt werden. In rechtlicher Hinsicht wird empfohlen, dass die

Bundesländer die Bundesautobahngesellschaft jeweils zur Vergabe von Streckenkonzessionen ermächtigen" (Roland Berger 1995: 90).³¹

Insgesamt ist festzustellen, dass von Roland Berger ein umfassendes Konzept vorgelegt wurde, das sowohl institutionelle als auch finanzwirtschaftliche Reformen kombiniert und (ohne diese – damals noch nicht „moderne“ – Bezeichnung zu verwenden) auch den Grundstein für PPP-Modelle legt.

Ewers / Rodi

In einem volkswirtschaftlichen Beitrag zur Diskussion über die „Privatisierung der Bundesautobahnen“ (Ewers / Rodi 1995) vergleichen Ewers / Rodi insgesamt acht Handlungsoptionen:

- Teilprivatisierung A: Private Finanzierung und direkte Benutzergebühren (Betreibermodell)
- Teilprivatisierung B: Private Finanzierung und Schattenmaut (Mischmodell)
- Teilprivatisierung C: Staatliche Finanzierung und Ausschreibung übriger Funktionen (Bau, Betrieb, etc.)
- Konzessionsmodell (regionale Teilnetze)
- Formelle Privatisierung in einer Aktiengesellschaft
- Materielle Privatisierung und Preisregulierung
- Staatliche nutzergesteuerte Autobahngesellschaft
- Private nutzergesteuerte Autobahngesellschaft

Die vorgestellten Modelle werden anhand eines Kriterienkataloges (vgl. Ewers / Rodi 1995: 57 ff.) untersucht, der aus den Blöcken (1) Effizienz (produktiv, dynamisch, allokativ), (2) Kostenanlastung (Wegekosten, Kongruenzprinzip, Umweltkosten), (3) Transaktionskosten, (4) Risikoverteilung (Kosten- und Marktrisiken) und (5) Umsetzbarkeit (politische, rechtliche und technische Durchsetzbarkeit, Umsetzbarkeit aus Nachfrager- und Betreibersicht) besteht. Im Ergebnis wird die Einführung einer

³¹ Hierbei käme Art. 90 (3) GG zur Anwendung, nach dem der Bund auf Antrag eines Landes „Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen“ kann.

privaten, nutzergesteuerten Autobahngesellschaft empfohlen. Ewers / Rodi (1995: 107) erkennen jedoch an, dass dieses Modell mit „extrem hohen Umsetzungsschwierigkeiten und Transaktionskosten“ verbunden ist. Es erscheint ihnen daher nicht empfehlenswert, dieses Modell unmittelbar umzusetzen. Vielmehr schlagen sie ein Stufenmodell vor, das drei einzelne Schritte vorsieht (vgl. Ewers / Rodi 1995: 108 ff.):

- In der ersten Stufe soll eine Teilprivatisierung des Bundesautobahnnetzes erfolgen. Dabei soll jedoch der Staat weiterhin für die Finanzierung zuständig sein; lediglich die operativen Aufgaben des Baus, der Erhaltung und des Betriebs sollen an Private vergeben werden. Die Ausschreibungen soll dabei – im Gegensatz zum bestehenden System – „in großen Losen“ (Ewers / Rodi 1995: 108) erfolgen. Insbesondere soll die „Organisation der ‚Baustellenlogistik‘“³² (ebd.) an Privatunternehmen übergeben werden, da diese „im Vergleich zur öffentlichen Hand über komparative Kostenvorteile verfügen“ (ebd.). Darüber hinaus würde es den Unternehmen ermöglicht, Kenntnisse im Betrieb von Bundesautobahnen zu erlangen, indem der Betrieb von Teilnetzen ausgeschrieben wird.
- In einem zweiten Schritt soll eine staatliche, nutzergesteuerte Autobahngesellschaft gegründet werden. Dazu ist „das Bundesautobahnvermögen aus dem allgemeinen Staatshaushalt herauszutrennen und in das zu schaffende ‚Sondervermögen Bundesautobahn‘ einzubringen“ (Ewers / Rodi 1995: 110). Diesem Sondervermögen fließen die Einnahmen aus einer nutzungsabhängigen Lkw-Maut und einer zeitabhängigen Pkw-Vignette zu. Bei der zu gründenden Autobahngesellschaft handelt es sich um eine Zwangsgenossenschaft, deren Mitglied alle Kfz-Besitzer sein müssen. Zu ihren Aufgaben zählt es, „das Autobahnnetz in Teilnetze zu zerlegen und den Betrieb dieser Teilnetze an private Unternehmen auszuschreiben und die konkrete Staffelung der Beiträge nach typischer Nutzung festzulegen und einzuführen“ (Ewers / Rodi 1995: 110). Die Mitglieder der Zwangsgenossenschaft wählen eine Vertreterversammlung; diese wählt zum einen ein unabhängiges

³² Bereits heute sind bei losweiser Vergabe von Bauaufträgen die privaten Auftragnehmer für die Logistik auf einer Baustelle zuständig. Bei einer Vergabe von „großen Losen“ (Ewers / Rodi 1995: 108) würde allerdings auch die Logistik zwischen bisher von unterschiedlichen Auftragnehmern betriebenen Baustellen in eine Hand fallen. Präziser könnte also von „Schnittstellenlogistik“ gesprochen werden.

Expertengremium, das die Verfassung der Gesellschaft ausarbeitet, und zum anderen einen Aufsichtsrat, der wiederum den Vorstand der Gesellschaft bestimmt (vgl. Ewers / Rodi 1995: 92).

- Im dritten Schritt schließlich soll die bestehende Autobahngesellschaft zu einer privaten, nutzergesteuerten Gesellschaft umgewandelt werden (vgl. Ewers / Rodi 1995: 111). Der zentrale Unterschied zwischen dem staatlichen und dem privaten Modell besteht darin, dass bei letzterem die Kfz-Besitzer in ihrer Entscheidung über den Bei- und Austritt aus der Gesellschaft frei sind; es handelt sich somit nicht mehr um eine Zwangsgenossenschaft (vgl. Ewers / Rodi 1995: 99).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das von Ewers / Rodi entwickelte Modell insbesondere ein Vorschlag zur einer institutionellen Neugliederung des Bereitstellungssystems von Verkehrsinfrastruktur ist. Es beinhaltet allerdings implizit auch einen Übergang zur Nutzerfinanzierung und zu PPP-Modellen.

Pällmann-Kommission

Im Sommer 1999 wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen eine Kommission eingesetzt, um Empfehlungen zur künftigen Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur zu erarbeiten. Zum Vorsitzenden dieser Kommission wurde das ehemalige Vorstandsmitglied der Deutschen Bahn AG und der Deutschen Telekom AG, Wilhelm Pällmann ernannt, weshalb die „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ auch als „Pällmann-Kommission“ bekannt ist. Sie legte ihren Abschlussbericht im September 2000 vor (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000).

Kern der Empfehlungen³³ der Kommission ist der Aufbau einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft. Hierzu wurden mehrere Schritte vorgeschlagen (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 34):

³³ Auf die Erläuterung der Empfehlungen zu den Bereichen Schieneninfrastruktur und Wasserstraßen wird in dieser Arbeit verzichtet, so dass sich die folgenden Ausführungen nur auf den Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur beziehen.

„Umgehende Gründung einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft u. a. zur Ausnutzung des Multiplikatoreneffekts privatwirtschaftlicher Finanzierung; in der ersten Stufe sollten sich ihre Aktivitäten auf die Bundesautobahnen beschränken.

Ab 2001 Ausstattung der Finanzierungsgesellschaft mit den Einnahmen aus der Eurovignette, später mit allen weiteren Entgelteinnahmen zum ausschließlichen Einsatz für die Bundesfernstraßen.

Unmittelbar nach Gründung der Finanzierungsgesellschaft Auflegung eines Kreditprogramms mit der Möglichkeit der Refinanzierung ab dem Jahr 2003 über die Mauteinnahmen.

Ab 2003 Weiterentwicklung der Finanzierungsgesellschaft zu einer Betreibergesellschaft bzw. zu Betreibergesellschaften (Bundesautobahngesellschaft(en) oder Bundesfernstraßengesellschaft(en))“.

Für diese Bundesfernstraßengesellschaft schlägt die Kommission die Rechtsform einer Aktiengesellschaft vor, da diese Form (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 36)

- *„in anderen Infrastrukturbereichen erprobt und bewährt ist (z. B. Telekom, Bahn),*
- *den späteren Zutritt für Private ermöglicht und*
- *die erforderliche Transparenz der Geschäftstätigkeit gewährleistet.“*

Die vorgeschlagene Gesellschaft soll mit einer limitierten Kreditaufnahmefähigkeit ausgestattet werden (vgl. ebd.), um ihren „finanziellen Spielraum“ (ebd.) zu erhöhen. Um dies zu ermöglichen, sollen die (damals) zukünftigen Einnahmen aus der Lkw-Maut per Gesetz der neuen Gesellschaft zugewiesen werden.

„Der Bund sollte die Finanzierungsgesellschaft vom Risiko eines Ausfalls der Entgeltzahlungen für den Fall freistellen, dass das Gesetz zur Zuweisung der Entgelte wieder geändert oder unwirksam wird (bedingte Freistellung). Damit wird es ihr möglich, am Kapitalmarkt zusätzliche Mittel für Investitionen aufzunehmen, ohne dass der Bund Bürgschaften stellen muss. Die Kreditfähigkeit am Kapitalmarkt kann auch erreicht werden, wenn ihr per

Gesetz eine Refinanzierung über Schuldverschreibungen ermöglicht wird“
(Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 36).

Im nächsten Schritt soll die Gesellschaft dann zu einer oder mehreren Betreibergesellschaft(en) für die Bundesautobahnen weiterentwickelt werden. Parallel hierzu soll bis 2010 die Übernahme „sämtlicher Funktionen des Betriebs sowie des Aus- und Neubaus der Bundesfernstraßen“ (ebd.) erfolgen. Ebenfalls bis 2010 sollen „benutzungsproportionale Entgelte“ (ebd.) für alle Nutzergruppen erhoben werden.

Die neue(n) Gesellschaft(en) müsste(n) „einerseits Funktionen und Mitarbeiter von Bund und Ländern übernehmen, sollte(n) andererseits aber auch verstärkt Aufgaben an private Betreiber / Konzessionäre vergeben – z. B. Betriebsdienst, Gebührenerhebung und -abrechnung, Ausbau / Neubau einzelner Strecken / Teilnetze“ (ebd.).

Nach der gültigen Rechtslage wären die vorgeschlagenen Reformen jedoch nicht möglich,

„wenn in substantieller Weise in die Auftragsverwaltung, die durch Art. 89, 90 Abs. 2 GG festgeschrieben ist, eingegriffen wird. Ein solcher Eingriff liegt bei den Fernstraßen schon dann vor, wenn einem einzelnen Bundesland kein nennenswertes Substrat für eine Bundesautobahnverwaltung mehr verbleibt, also der größte Teil der Bundesautobahnen im Land privat betrieben wird. Auch die Einschaltung der Finanzierungsgesellschaft in die Konzessionsvergabe berührt die in Art. 90 Abs. 2 GG gewährleistete Kompetenz der Länder. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Zweifelsfragen empfiehlt sich daher auch aus diesem Grund eine Verfassungsänderung“ (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 46).

Darüber hinaus schlägt die Kommission die verstärkte Anwendung von Betreiber- bzw. PPP-Modellen auf Bundesfernstraßen vor. Insbesondere empfiehlt die Kommission folgende Schritte:

- Ausweitung des Anwendungsbereiches des FStrPrivFinG auf „prinzipiell alle Maßnahmen des Baus und der Erhaltung von Bundesfernstraßen“ (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 43)
- Ausschreibung von ca. 100 km Autobahn pro Jahr im Rahmen von Betreibermodellen (vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 44)

- Vergütung der privaten Betreiber aus den Mitteln der Bundesfernstraßengesellschaft (ebd.)

Insgesamt sind die Vorschläge der Pällmann-Kommission als sehr weitreichend zu bewerten. Die Gutachter schlagen eine schrittweise Einführung sowohl von institutionellen als auch von finanzwirtschaftlichen Reformen sowie von PPP-Modellen vor, wobei die weitreichendsten Vorschläge auf dem Gebiet der institutionellen Reformen zu finden sind. Dies gilt insbesondere für die Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung und ihren Ersatz durch den Betrieb von Bundesautobahnen durch eine bundeseigene Aktiengesellschaft.

Alfen / Mayrzedt / Tegner

Eine von den Bauunternehmen Hochtief Development, Strabag und Wayss & Freytag sowie von Daimler Chrysler Services Mobility Management initiierte bzw. geförderte Studie über die Zukunft des deutschen Autobahnsektors wurde von Alfen / Mayrzedt / Tegner Anfang 2004 vorgelegt (Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004). Ziel dieser Studie ist die Evaluierung bestehender PPP-Lösungen, die Entwicklung neuer Ansätze sowie die Analyse der Erfolgsvoraussetzungen für diese Ansätze (vgl. Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 7 f.).

Nach einer Analyse des Status Quo (F-Modell, A-Modell, VIFG; s. u.) geben die Gutachter verschiedene Empfehlungen ab:

- Weiterentwicklung der VIFG zu einer Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG) in staatlichem Eigentum, die zum einen ausschließlich für Straßen zuständig ist und zum anderen Managementaufgaben übernimmt, die über reine Finanzierungsfunktionen hinausgehen (vgl. Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 61 f.). Die Aufgaben dieser Gesellschaft liegen dann „in der Planung, in der Bildung und Vergabe wirtschaftlicher Lose an Betreiber, in der Erfolgskontrolle und der Fortschreibung von PPP-Lösungen“ (Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 62). Diese wirtschaftlichen Lose könnten dabei auch aus regionalen Teilnetzen bestehen. Die VIMG wäre somit für das Ausschreibungsmanagement und die Sicherstellung der Systemfunktion zuständig, nicht jedoch für operative Tätigkeiten (vgl. ebd.).

- Aufbau eines „Kompetenzzentrums PPP für den Straßenbau und –betrieb“ (Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 63). Dieses Kompetenzzentrum hätte drei Aufgabenbereiche: (1) Evaluation und Kontrolle von durchgeführten Projekten, (2) Weiterentwicklung von bestehenden PPP-Modellen (A- und F-Modell) sowie (3) Begleitung von Prozessen bei der Implementierung von PPP-Lösungen.
- Verstärkte Bildung von regionalen Teilnetzen (vgl. Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 64). Dabei soll eine Lkw-Maut erhoben werden, die jedoch nicht vom Staat festgesetzt wird. Die Mauthöhe kann sich zwischen den Teilnetzen unterscheiden, wobei möglicherweise eine Umlage zwischen den einzelnen Teilnetzen eingeführt werden soll. Langfristig könnten die einzelnen Teilnetze miteinander in Wettbewerb treten.

Zur Realisierung dieser Vorschläge empfehlen die Gutachter (vgl. zum Folgenden: Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 65) einen Stufenplan. Der erste Schritt, der zum Zeitpunkt des Verfassens der Studie bereits erfolgte, besteht in der Arbeitsaufnahme der VIFG sowie im Aufbau eines Kompetenzzentrums. Der zweite Schritt besteht in der Umsetzung der A-Modell-Projekte, da dies „für den Erfolg von Betreibermodellen entscheidend“ (ebd.) ist. Der dritte Schritt ist die Entwicklung eines „Standards für einen systematischen Wirtschaftlichkeitsvergleichs“ (ebd.) sowie die Überprüfung der Projekte des Bundesverkehrswegeplans auf ihre PPP-Eignung.

Im vierten Schritt soll dann eine VIMG aus der VIFG heraus gegründet werden. Diese Gesellschaft „wäre für die Systempflege des Bundesautobahnnetzes unter bestmöglicher Ausnutzung der vorhandenen Mittel zuständig“ (Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 66). Als fünfter Schritt erfolgen dann die Definition von Konzessionen nach den bestehenden und nach neuen Betreiber- bzw. PPP-Modellen sowie die Aufstellung eines „verbindlichen Ausschreibungsfahrplans“ (ebd.). Die kontinuierliche Ausschreibung von Konzessionen mit einer „systematischen Erfolgskontrolle“ (ebd.) stellt den sechsten Schritt dar. Dies führt dann – siebter Schritt – zur Bündelung von Konzessionen, so dass Teilnetze entstehen, die dann ebenfalls ausgeschrieben werden. Langfristiges Ziel³⁴ dieses Stufenplans ist die Schaffung von „Wettbewerb im Markt“ (ebd.), der zunächst

³⁴ Die Gutachter geben 10 bis 12 Jahre als Zeitrahmen für die Umsetzung ihres Planes an (vgl. Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 66).

über einen Qualitätswettbewerb, später dann aber auch über einen Preiswettbewerb zu Vorteilen für die Nutzer führt.

Neben diesem Stufenplan geben die Gutachter auch einige grundsätzliche Empfehlungen ab. Dies betrifft zum einen die Priorisierung der Projektauswahl, wobei „verkehrlich attraktive Projekte“ (Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 68) bereits in einer frühen Planungsphase als potentielle PPP-Modelle identifiziert und bevorzugt in dieser Beschaffungsvariante realisiert werden sollen. Zum anderen soll der Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen konventionellen und PPP-Lösungen systematisiert werden, wobei die konventionellen Projekte nicht bevorzugt werden sollten, indem sie als risikoneutral angesehen werden. Die abschließende Empfehlung besteht im Aufbau effizienter Institutionen einschließlich einer „schlagkräftigen VIFG“ (Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004: 69).

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes fungiert in Personaleinheit als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV).³⁵ In dieser Funktion ist er einerseits in die Gesetzgebung eingebunden, wenn Fragen der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung betroffen sind, und kann andererseits mit Hilfe von Beratungsbeiträgen Stellung zu relevanten Fragen nehmen. Er hat kein eigenes Personal, sondern arbeitet im institutionellen und personellen Rahmen des Bundesrechnungshofes. Dennoch handelt es sich um zwei unterschiedliche Institutionen; abweichende Auffassungen vom Bundesrechnungshof einerseits und dem Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung andererseits sind daher nicht ausgeschlossen.

In der Funktion als BWV hat der Präsident des Bundesrechnungshofes im Oktober 2004 ein „Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau“ (BWV 2004) vorgelegt. Es handelt sich dabei um einen Beitrag zur damals tagenden (und schließlich gescheiterten) „Föderalismuskommission“ unter dem gemeinsamen Vorsitz des damaligen SPD-

³⁵ Vgl. zur Stellung und zu den Aufgaben des BWV die Internetseite des Bundesrechnungshofes: <http://www.bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv> [abgerufen am 13.04.2007].

Vorsitzenden Franz Müntefering und des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU).

Der BWV legte in seinem Gutachten umfangreiche Reformvorschläge vor. Kern der Vorschläge ist dabei (1) die Abstufung von Bundesstraßen auf die Länderebene und (2) die Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung für Bundesautobahnen. Dies hat sowohl für den Bund als auch für die Länder deutliche Auswirkungen (BWV 2004: 43):

- *„Der Bund beschränkt sich auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen mit eigener Verwaltung.*
- *Die Länder übernehmen Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen mit einem Finanzausgleich für die neuen Lasten.“*

Der Bund soll somit in die Lage versetzt werden, sich „auf sein Kerngeschäft“ (ebd.) zu beschränken. Dies entspringt der Erkenntnis, dass „die Bundesstraßen [...] überwiegend ihre ursprüngliche Fernverkehrsbedeutung verloren“ (BWV 2004: 21) haben und „nicht mehr der Erfüllung der dem Bund vom Grundgesetz zugewiesenen Bundesaufgabe“ (ebd.) dienen. Die Beibehaltung des bestehenden Systems, nach dem Bundesstraßen im Verantwortungsbereich des Bundes liegen, ist nach Ansicht des BWV nicht verkehrs-, sondern finanzpolitisch motiviert, da eine Abstufung „mit erheblichen künftigen Baulastkosten für Länder, Kreise oder Gemeinden verbunden“ (BWV 2004: 27) wären. Dies könne jedoch durch einen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern abgedeckt werden (vgl. BWV 2004: 5 und BWV 2004: 49).

Mit einer solchen Reform wären nach Ansicht des BWV diverse Vorteile verbunden (BWV 2004: 43 ff.):

- *„Stärkung des Föderalismus durch Beschränkung des Bundes auf sein Kerngeschäft [...]*
- *Änderung im Zuge der in der Bundesstaatskommission diskutierten Neuordnung [...]*
- *Klare Definition der Bundesautobahn als alleinige Fernstraße im Sinne des Grundgesetzes [...]*
- *Bürokratieabbau, Effizienzsteigerung und mehr Transparenz [...]*
- *Prioritätensetzung im Bundesautobahnbau ohne Länderquote [...]*
- *Zusammenführung von Finanz- und Aufgabenverantwortung*

- *Zügigere Planung, schnellere Genehmigung*
- *Reduzierung der Verwaltungsinstanzen in den Planungsverfahren [...]*
- *Auf- und Abstufungen entfallen weitgehend [...]*
- *Stärkung der Landes- und Kommunalinteressen beim Bau von Ortsumgehungen [...]*
- *Ausbau von Ortsdurchfahrten orientiert sich an verkehrlichen Erfordernissen [...]*
- *Baumaßnahmen an Umleitungsstrecken für den Bund reduzieren sich auf Ausnahmen [...]*
- *Kostenteilungen bei Kreuzungen zwischen Bund und Ländern verringern sich deutlich [...]*
- *Bund und Länder tragen Kosten für Entwurfsbearbeitung und Bauüberwachung jeweils selbst*
- *Zusätzlicher Anreiz zum kostengünstigen Bauen [...]*
- *Entlastung des Bundesministeriums von nichtministeriellen Aufgaben [...]*
- *Zeitgemäße Verwaltungsstrukturen bei der Verwaltung der Bundesautobahnen [...]*
- *Stärkerer Rechtfertigungsdruck bei Haushaltsmitteln ohne Zweckbindung kann zur Effizienzsteigerung beitragen“.*

Ohne dass auf jeden einzelnen der genannten Punkte eingegangen werden kann, ist einer der wesentlichen Vorzüge des avisierten institutionellen Gefüges, dass das bisherige System der Länderquoten entfällt. Investitionen könnten dann „verstärkt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (Nutzen/Kosten-Verhältnis) ohne Berücksichtigung stringenter Länderquoten“ (BWV 2004: 45) durchgeführt werden, so dass der Bund „stärkere eigene verkehrspolitische Schwerpunkte setzen“ (ebd.) kann.

Wissenschaftlicher Beirat

Im März 2005 veröffentlichte der „Wissenschaftliche Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“ (im Folgenden kurz als „Wissenschaftlicher Beirat“ bezeichnet) ein Kurzgutachten (vgl. zum Folgenden

Wissenschaftlicher Beirat 2005: 303 ff.), in dem er Empfehlungen für die institutionelle Neugestaltung des Bereitstellungssystems für Bundesfernstraßen abgab. Dabei werden dem Staat größtenteils Planungs- und Steuerungsaufgaben zugewiesen, während Detailplanung, Bau, Betrieb und Management, Finanzierung und Unterhaltung als private Aufgaben identifiziert werden.

Konkret wird die Aufteilung des Gesamtnetzes in mehrere Teilnetze vorgeschlagen, für die dann jeweils in einem wettbewerblichen Verfahren Konzessionen vergeben werden. Dabei verbleibt es Aufgabe des Staates, für die notwendigen regulativen Rahmenbedingungen zu sorgen. Zu den Zielen dieser Regulierung gehören vor allem (Wissenschaftlicher Beirat 2005: 304):

- *„Übergeordnete Planung*
- *Garantie für die Vorhaltung der Infrastruktur und ihrer Vernetzung*
- *Sicherung von Schnittstellen und technischer Kompatibilität*
- *Technische Standardisierung und Interoperabilität*
- *Behandlung von Externalitäten“*

Um diese Ziele zu erreichen, stehen dem Staat verschiedene Instrumente des regulativen Eingriffs zur Verfügung (vgl. ebd.):

- Preisvorschriften oder Preisgrenzen („price caps“)
- Leistungsvorgaben (etwa: Verkehrsbedienung, Gleichwertigkeit des Angebotes im Raum)
- Qualitätsvorgaben (Erhaltung, Zustand bei Rückgabe)
- Zulassung des Zutritts anderer Wettbewerber zu Engpasskapazitäten („essential facilities“) bzw. Zuordnung von weiteren Nutzungsrechten
- Mittelverwendung (Überschussverwendung)

Die Refinanzierung der Konzessionäre erfolgt über die Einbeziehung aller Nutzergruppen, „also in Deutschland neben den schweren Lkw auch leichte Lkw, Busse und Pkw auf den Straßen“ (Wissenschaftlicher Beirat 2005: 303). Darüber hinaus implizieren die Vorschläge der Gutachter die Abschaffung des bestehenden Systems der Bundesauftragsverwaltung: wenn die Betriebs- und Erhaltungsaufgaben an private

Konzessionäre vergeben werden, die ihre Konzession vom Bund erhalten, dann entfallen die aktuellen Aufgaben der Länder ersatzlos.

Zur institutionellen Implementierung dieser Vorschläge empfehlen die Gutachter zwei Varianten, die beide auf einer Ausweitung der Kompetenzen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) fußen:

- *„Entwicklung der VIFG zu einer leistungsfähigen Fernstraßenbau-, -management- und -finanzierungsgesellschaft mit stark ausgeweiteten unternehmerischen Möglichkeiten einschließlich der Kreditaufnahme: Die VIFG kann in einer solchen Konstruktion die Kompetenz erhalten, Netzteile und Einzelprojekte für private Betreiber auszuschreiben. Die Ausschreibung kann sich auch auf die Sicherung und Erhaltung des laufenden Betriebs beziehen.*
- *Entwicklung der VIFG zu einer Agentur für Koordinierung, Ausschreibungs- und Kontraktregeln sowie finanzielle Transfers zwischen Fernstraßenbetreibern (Konzessionsabgaben / Zuschüsse / Kreditierung): Die Kernaufgaben für Bau, Management und Finanzierung werden einigen Konzessionsgesellschaften zugeordnet (japanisches Modell)“ (Wissenschaftlicher Beirat 2005: 308).*

Um einen Ausgleich zwischen profitablen und weniger (oder nicht) profitablen Teilnetzen herzustellen, wäre somit in der zweiten Variante ein Mittelfluss notwendig, der von einem Konzessionsgeber zu organisieren wäre.

Alfen / Tegner

In einer 2005 vorgelegten Studie im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie erarbeiteten Alfen / Tegner (2005) Empfehlungen, die im Kern mit denen ihrer früheren Studie (vgl. Alfen / Mayrzedt / Tegner 2004; s. o.) übereinstimmen. Es werden jedoch an einigen Stellen andere Schwerpunkte gesetzt und neue Ideen entwickelt.

Ein neuer Schwerpunkt besteht in der Betonung der Notwendigkeit einer strategischen Ausrichtung der Reorganisation des Bundesautobahnnetzes. Es werden fünf „strategische Eckpunkte“ (Alfen / Tegner 2005: 9) genannt:

- *„Die Organisation der BAB-Bewirtschaftung sollte schrittweise auf marktnähere Mechanismen zugesteuert werden. Hierzu bedarf es einer stringenter Privatisierungsstrategie, welche die Stärken von öffentlicher Hand*

und Privaten optimal verbindet. Private sollten eingebunden werden, soweit dies möglich und wirtschaftlich vorteilhaft ist.

- *Der Weg in Richtung Privatisierung sollte die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten sowie die bestehenden Institutionen einbinden und weiterentwickeln, um Zeit und Reibungsverluste zu vermeiden.*
- *Die erst in Ansätzen vorhandenen Instrumente des Controlling, Monitoring und der Evaluation müssen weiterentwickelt werden, um den effizienten Mitteleinsatz zu überwachen und die vorteilhaftesten Formen der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen identifizieren zu können.*
- *Damit die Privaten optimale Wirtschaftseinheiten bilden können, müssen größere Streckenabschnitte bis hin zu Teilnetzen in die Bewirtschaftung durch Private gegeben werden.*
- *Die weitere Umstellung der BAB-Finanzierung auf eine Nutzerfinanzierung stellt den Zusammenhang zwischen Kosten und Leistungen wieder her, erhöht dadurch die Transparenz, stabilisiert die Einnahmen und ermöglicht eine Entlastung von der Mineralölsteuer, die aufgrund ihres hohen Niveaus mittlerweile deutliche Umgehungseffekte auslöst.“*

Zur Umsetzung dieser strategischen Ziele werden mehrere Schritte empfohlen: (1) die weitere Umsetzung der bestehenden PPP-Modelle (A- und F-Modell), (2) die Erweiterung des Anwendungsbereiches des FStrPrivFinG, (3) die Reform der Bundesauftragsverwaltung im Rahmen einer umfassenden Föderalismusreform, (4) die Weiterentwicklung der VIFG zu einer Steuerungsstelle, die „PPP-Projekte identifizieren, strukturieren und an den Markt bringen“ (Alfen / Tegner 2005: 10) kann, (5) die Einführung einer Vignette für Pkw und Lkw unter 12 Tonnen sowie (6) die Konzessionierung von Teilnetzen.

Zur Reformierung der Bundesauftragsverwaltung schlagen Alfen / Tegner (vgl. 2005: 10) konkret vor, die Bundesautobahnen in die direkte Verwaltung des Bundes zu übertragen und den Ländern die Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen ohne Bundesauftrag zu ermöglichen. Eine weitere Neuerung gegenüber dem früheren Gutachten der Autoren besteht in der Berechnung konkreter Mautsätze, die für Pkw bei

1,66 Cent je km und für Lkw bei 19,83 Cent je km liegen sollen. Aus diesen Mautsätzen wird für das bestehende Bundesautobahnnetz ein Ertragswert³⁶ von EUR 57 Mrd. errechnet (vgl. Alfen / Tegner 2005: 5). Dieser Wert unterschreitet den Substanzwert des Netzes von EUR 105 Mrd. deutlich, so dass ein materieller Verkauf der Bundesautobahnen nicht die finanzpolitischen Erwartungen erfüllen dürfte (vgl. Alfen / Tegner 2005: 7).

5.2. Institutionelle Reformen

Vor dem Hintergrund, dass einerseits die Schwächen der klassischen Bereitstellung von Bundesfernstraßen erkannt wurden und andererseits diverse Reformvorschläge vorlagen, wurden zwei institutionelle Reformen durchgeführt. Zum einen wurde die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) gegründet, um die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ (VDE) durchzuführen, zum anderen wurde die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) gegründet, um die Einnahmen aus der Lkw-Maut (s. u.) zu investieren.

5.2.1. Gründung der DEGES

Als direkte Folge der Deutschen Einheit wurden im April 1991 vom Bundeskabinett die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ (VDE) beschlossen (vgl. zum Folgenden Gützkow 2002: 61 f., Humborg 2003: 109 f., DEGES 2003: 4 ff.). Diese Projekte, die allein im Straßenbereich³⁷ Bauprojekte mit einer Gesamtlänge von etwa 1.500 km umfassen, stellten zwei Anforderungen an die öffentliche Hand, die in der gegebenen institutionellen Struktur nicht zu befriedigen waren:

- Die Projekte sollten möglichst zügig realisiert werden, was insbesondere eine beschleunigte Planung und ein verbessertes Projektmanagement erforderte.

³⁶ Der Ertragswert ergibt sich aus den nach EU-Richtlinien zulässigen Mautsätzen und der Verkehrsmenge.

³⁷ Die Aufgaben der DEGES in den anderen Teilbereichen des Verkehrssektors werden in dieser Arbeit nicht betrachtet.

- Die VDE-Straßenprojekte erhöhten die Gesamtlänge des deutschen Autobahnnetzes um etwa ein Viertel. Die bestehende Verwaltung hatte nicht die Kapazität, diese Projekte mit zu betreuen.

Vertragliche Grundlage der DEGES

Vor diesem Hintergrund wurde im Oktober 1991 im Rahmen einer formalen bzw. Organisationsprivatisierung die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) gegründet. Anteilseigner dieser Gesellschaft waren der Bund (25 %), die Rhein-Main-Donau AG (25 %) sowie die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit jeweils 10 %. Die Gründung erfolgte durch „ein komplexes Vertragswerk, bestehend aus fünf wortgleichen bilateralen Vereinbarungen zwischen dem Bund und jedem der neuen Länder über die der DEGES zur Betreuung übertragenen Verkehrsprojekte [...], einem Konsortialvertrag zwischen dem Bund, den fünf Ländern und der Rhein-Main-Donau AG, dem eigentlichen, zwischen dem Bund, den fünf Ländern und der Rhein-Main-Donau AG geschlossenen DEGES-Gesellschaftsvertrag sowie gleichlautenden Dienstleistungsverträgen zwischen jedem Land und der DEGES“ (Kämmerer 2001: 365 unter Bezug auf Klofat 1993: 9 f.). Nach der Übernahme der Rhein-Main-Donau AG durch die Bayernwerk AG (später VIAG, heute E.On AG) stockte der Bund seinen Anteil auf 50 % auf.

Aufgaben der DEGES

Die DEGES ist verantwortlich für die „Planung und – auf der Grundlage von Maßnahmengesetzen oder vergleichbaren planerischen Entscheidungsgrundlagen – Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) der Bundesfernstraßenprojekte Deutsche Einheit“ (§ 2 des Gesellschaftsvertrages zit. n. Klofat 1993: 10) mit einem Umfang von insgesamt 1.351 km (Verkehrsprojekte Deutsche Einheit [VDE] sowie Zubringerprojekte), die über ein Investitionsvolumen von EUR 9,41 Mrd. verfügen (vgl. DEGES 2003: 5).³⁸ Dazu kommen Länderprojekte mit einer Länge von zusammen 120 km und einem Investitionsvolumen von

³⁸ Für den Betrieb dieser Projekte gelten die „klassischen“ Grundlagen der Bundesauftragsverwaltung (vgl. Kap. 5.1).

EUR 365 Mrd. in Sachsen und Thüringen sowie der City-Tunnel in Leipzig mit einem Investitionsvolumen von EUR 415 Mio. (vgl. ebd.).

Als Bau- und Hausherr (vgl. Klofat 1993: 7) ohne hoheitliche Aufgaben (vgl. Kämmerer 2001: 366)

„koordiniert, optimiert und kontrolliert die DEGES die Leistungen externer Planer, Bauüberwacher, Grunderwerber und sonstiger ausgewählter Dienstleister.

Gegenstand des Unternehmens sind somit Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) von und für Bundesfernstraßen oder wesentliche Teile davon im Rahmen der Auftragsverwaltung gemäß Artikel 90 Grundgesetz. [...] Die Beauftragung erfolgt jeweils auf der Grundlage von Dienstleistungsverträgen mit dem beauftragenden Gesellschafter“ (DEGES 2003: 5).³⁹

Bei ihrer Arbeit unterliegt die DEGES den Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (vgl. Kämmerer 2001: 366) und

„vergift im Namen, im Auftrag und auf Rechnung des Bundes Lieferungen und Leistungen, erwirbt Grundstücke und sonstige Rechte; sie vertritt den Bund im Enteignungsverfahren und entschädigt die vom Bau der Bundesfernstraßen Betroffenen. Beim Erwerb von Sachen erwirbt die DEGES für den Bund“ (ebd.).

Kämmerer (2001: 366 ff.) kommt zu dem Schluss, bei der Errichtung der DEGES handele es sich um eine „aufgaben-, speziell verfahrensbezogene Organisationsprivatisierung“, wobei die Tätigkeit⁴⁰ der DEGES als „straßenbaurechtliches Projekt-Management“ oder „straßenbaurechtliche Projektsteuerung“ zu charakterisieren sei. Eng verbunden mit der hier angesprochenen Arbeit im Projektzusammenhang bereitete die DEGES im Jahr 2005 die Realisierung eines PPP-Projektes nach dem A-Modell (vgl. Kap. 5.4.1) vor.

³⁹ Eine detaillierte Darstellung der Aufgaben der DEGES in den einzelnen Phasen der Projektrealisierung, insbesondere in der Planungsphase und in Abgrenzung zu anderen Akteuren, findet sich bei Pabst (1997: 242 ff.)

⁴⁰ Da eine juristische Analyse in dieser Arbeit nicht geleistet werden kann und soll, wird auf eine Diskussion von Bedenken gegenüber der rechtlichen Zulässigkeit der Tätigkeit der DEGES (vgl. Kämmerer 2001: 368 ff. sowie Wahl 1993) verzichtet.

Nach der Selbstdarstellung der DEGES sind die Arbeit und die Organisation der Gesellschaft geprägt durch verschiedene Faktoren:

- *„Konsequente Projektorientierung,*
- *flache Hierarchien,*
- *ausgefeilte Ablauforganisation,*
- *moderne Arbeits- und Kommunikationsmittel,*
- *ein effektives internes Kontrollsystem (IKS) sowie*
- *Kostentransparenz und Kostenbewusstsein“ (DEGES 2003: 5).*

Finanzierung der DEGES

Die von der DEGES verwendeten Finanzmittel stammen aus dem regulären Bundeshaushalt, so dass sich Vorteile der Nutzung der DEGES nicht aus der Hebung zusätzlicher Finanzmittel, sondern aus einer angenommenen höheren Effizienz ergeben. Dabei wurde zum Abruf von Bundesmitteln sowie zur Anforderung von Landesmitteln „ein Abwicklungsschema entwickelt, das der Aufgabenstellung der privatrechtlichen Organisationsform der DEGES Rechnung trägt“ (Klofat 1993: 15). Die Mittelverwendung durch die DEGES unterliegt der Kontrolle durch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern, wobei diese „sich damit einverstanden erklärt [haben], dass die DEGES einen vereinfachten Verwendungsnachweis erstellt, der unter Berücksichtigung der von der DEGES zu beachtenden kaufmännischen Grundsätze der doppelten Buchführung aus dem Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung) entwickelt wird und eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben enthält“ (ebd.). Daneben wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung⁴¹ der DEGES von den Rechnungshöfen geprüft (vgl. ebd.). Entsprechend der Aufteilung der Gesellschafteranteile trägt der Bund etwa 50 % der Verwaltungsausgaben.⁴² Darüber hinaus trägt er entsprechend den Prinzipien der Bundesauftragsverwaltung die gesamten Zweckausgaben (Bau- und Grunderwerbskosten).

⁴¹ Es wird ein jährlicher Wirtschaftsplan mit Stellenplan erstellt (vgl. Klofat 1993: 19).

⁴² Vgl. Bundestagsdrucksache 13/2665. Die genaue Ausgestaltung besteht in einer Übernahme der Verwaltungskosten bis zu einer Höhe von 3 % der Baukosten durch den Bund. Die Verwaltungskosten zwischen 3 % und 6 % der Baukosten übernehmen die Länder, darüber hinausgehende Verwaltungskosten teilen sich der Bund und die Länder (vgl. Klofat 1993: 13 f.).

Die Arbeit der DEGES ist zeitlich und inhaltlich begrenzt auf die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ und läuft somit aus, wenn diese fertig gestellt sind. Zu diesem Zeitpunkt ist die Auflösung der Gesellschaft⁴³ geplant. Zum Ende des Geschäftsjahres 2002 waren über 79 % der geplanten Projekte entweder fertig gestellt (ca. 64 %) oder im Bau (ca. 15 %) (vgl. DEGES 2003: 18).

5.2.2. Gründung der VIFG

Im Zuge der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr (Maut) für schwere Lkw ab 12 Tonnen (s. u.) wurde 2003 die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) gegründet. Diese ist für die Finanzierung derjenigen Investitionsprojekte zuständig, die aus dem Aufkommen der Lkw-Maut finanziert werden. Dabei übernimmt die VIFG jedoch nur Aufgaben der Finanzmittelallokation. Die Entscheidung über die durchzuführenden Projekte sowie das Ausschreibungs- und Projektmanagement verbleibt wie bei der konventionellen Bereitstellungsvariante beim BMVBS bzw. bei den jeweiligen Bundesländern.

Rechtliche Grundlage der VIFG

Gegründet wurde die VIFG auf Basis des „Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz – VIFGG)“, das am 28.06.2003 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde und einen Tag später in Kraft trat. Der Verabschiedung des Gesetzes vorausgegangen war ein Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat. Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gibt Aufschluss über die Inhalte des Gesetzes.

Das VIFGG wurde von den damaligen Regierungsfractionen (SPD sowie Bündnis 90 / Die Grünen) in den Bundestag eingebracht.⁴⁴ Parallel dazu wurde von der Fraktion der CDU / CSU ein „Gesetz zur Errichtung einer Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaft“ (BFFuMGG) in den

⁴³ Laut Gesellschaftsvertrag endet die Tätigkeit der DEGES mit der Erfüllung ihrer Aufgabe, also der Realisierung der VDE-Projekte (vgl. Bundestagsdrucksache 13/2665).

⁴⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 15/199.

Bundestag eingebracht.⁴⁵ Der Inhalt des letztgenannten Gesetzentwurfs unterscheidet sich in vier zentralen Punkten vom Entwurf des VIFGG:

- Der Anwendungsbereich ist auf Bundesfernstraßen beschränkt, umfasst also keine Bundesschienenwege oder Bundeswasserstraßen.
- Die Gesellschaft soll neben Finanzierungs- auch Managementaufgaben übernehmen.
- Hoheitliche Aufgaben können der Gesellschaft mit Zustimmung des Bundesrates übertragen werden.
- Die Gesellschaft soll in der Lage sein, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen.

Das VIFGG, das letztlich angenommen wurde, verfolgt demgegenüber einen intermodalen Ansatz, d. h. die Einnahmen aus der Lkw-Maut sollen sowohl in Investitionen in Bundesfernstraßen fließen als auch in Investitionen in Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen. Darüber hinaus verzichtet das VIFGG bewusst auf die Kreditfähigkeit der Gesellschaft⁴⁶, schließt die Übertragung hoheitlicher Aufgaben aus und beschränkt die Gesellschaft auf Finanzierungsaufgaben.

Die Gründung der VIFG geht auf die oben ausgeführten Vorschläge der Pällmann-Kommission zurück, die jedoch getrennte Gesellschaften für die einzelnen Verkehrsträger vorsahen. In diesem Punkt lag somit der Gesetzentwurf für ein BFFuMGG näher an den Kommissionsvorschlägen.

Das VIFGG wurde am 13.03.2003 vom Bundestag angenommen und dem Bundesrat zugeleitet. Dieser rief am 11.04.2003 den Vermittlungsausschuss an, der wiederum am 21.05.2003 eine Beschlussempfehlung abgab. Diese Empfehlung sah vor, das VIFGG unverändert zu beschließen, gleichzeitig jedoch das Autobahnmautgesetz (ABMG) dahingehend zu ändern, dass das Mautaufkommen „zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, überwiegend für den Bundesfernstraßenbau verwendet“ (Bundestagsdrucksache 15/998) wird. Nachdem somit einerseits die Zweckbindung der

⁴⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 15/299.

⁴⁶ Nach Angaben der Bundestagsabgeordneten Dr. Wetzel (SPD) soll mit diesem Verzicht der Aufbau eines Schattenhaushaltes neben dem Bundeshaushalt verhindert werden. Vgl. Plenarprotokoll 15/31 des Bundestages.

Mittel gesetzlich festgelegt und andererseits der intermodale Ansatz zugunsten der Straße relativiert worden war, wurde das Gesetz am 22.05.2003 vom Bundestag und am 23.05.2003 vom Bundesrat angenommen.

Ziele der Politik für die VIFG

Als Ziele, die mit der VIFG verbunden werden, gab der Abgeordnete Schmidt (Bündnis 90 / Die Grünen) in der Bundestagsdebatte⁴⁷ drei Punkte an:

- Herstellung von Transparenz darüber, dass die Mauteinnahmen tatsächlich für Investitionen genutzt werden
- Schaffung von Akzeptanz für die Erhebung einer Maut
- Entlastung der öffentlichen Kassen

Vergleichbare Zieldefinitionen finden sich in der Begründung zum Gesetzentwurf für das VIFGG (Bundestagsdrucksache 15/199):

- *„Verdeutlichung des Kreislaufs Gebührenerhebung / Gebührenverwendung,*
- *Finanzierung von verkehrsträgerübergreifenden Bauprogrammen (Beispiel: Anti-Stau-Programm) aus einer Hand,*
- *Entlastung von Aufgaben der öffentlichen Hand“.*

Arbeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH

Die VIFG nahm ihre operative Tätigkeit Anfang 2004 in Berlin auf. Sie gliedert sich in zwei Geschäftsbereiche:

- Im Bereich „Infrastrukturfinanzierung“ wurde in enger Kooperation mit den Bundesländern ein SAP-gestütztes Abrechnungssystem aufgebaut, mit dem die aus der Lkw-Maut zur Verfügung stehenden Finanzmittel bewirtschaftet werden. Die Rechnungen für die aus der Lkw-Maut finanzierten Projekte gehen dabei bei der VIFG ein und werden von der Gesellschaft beglichen. Dabei zeichnet sich das Finanzmanagement der VIFG abweichend von der klassischen Haushaltsbewirtschaftung durch zwei Faktoren aus: (1) gilt das Prinzip der Unterjährigkeit nicht, d. h. Mittel, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabt

⁴⁷ Vgl. Plenarprotokoll 15/31 des Bundestages.

werden, können in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden, (2) gilt ein intermodaler Mittelausgleich, d. h. Mittel, die von einem Verkehrsträger nicht verausgabt werden, können anderen Verkehrsträgern zugeführt werden.

- Im Geschäftsbereich PPP berät die VIFG als „Kompetenzzentrum PPP im Verkehrssektor“ das BMVBS bei der Durchführung von Projekten nach dem A- und dem F-Modell sowie bei der Entwicklung neuer privatwirtschaftlicher Bereitstellungsmodelle für Verkehrsinfrastruktur. Der Fokus liegt dabei auf dem Straßensektor, die Arbeit kann sich aber auch auf andere Sektoren der Verkehrsinfrastruktur erstrecken. Eine Unterstützung des BMVBS durch die VIFG findet insbesondere bei der Vorbereitung und der Durchführung von Ausschreibungs- und Verhandlungsverfahren sowie bei der Projektentwicklung- und -evaluierung statt.

Die VIFG wird von zwei Geschäftsführern geleitet und verfügt über einen Aufsichtsrat, in dem Vertreter des Gesellschafters, also der Bundesrepublik Deutschland, vertreten sind. Diese Vertreter stammen sowohl aus dem BMVBS als auch (z. B.) aus dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie aus der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

5.2.3. Bewertung

Aus Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie führen die beiden oben dargestellten institutionellen Reformen zu Veränderungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Darüber hinaus ist allerdings in beiden Fällen (DEGES und VIFG) auch die empirische Umsetzung zu bewerten.

DEGES: Veränderung der Prinzipal-Agenten-Beziehung Bund / Land

An der Kapitalgesellschaft DEGES sind, nachdem der Bund seinen Anteil aufgestockt hat, dieser mit 50 % sowie die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit jeweils 10 % beteiligt. Aufgaben, die traditionell im Rahmen der Auftragsverwaltung erledigt werden und deren Umsetzung somit mit Agency Costs verbunden ist, werden im Rahmen der DEGES also von beiden Partnern (Prinzipal und Agent) gemeinsam durchgeführt.

Dieser Umstand kann aus theoretischer Sicht zwei Auswirkungen haben:

- Zum einen können Agency Costs sinken, da der Prinzipal nunmehr unmittelbar in die Aufgabenerledigung eingebunden ist und sie somit nicht mehr kontrollieren muss.
- Zum anderen können die Agency Costs jedoch auch steigen, da die bisherige Agenturbeziehung (Bund vs. Land) abgelöst wird durch mehrere Agenturbeziehungen (Bund vs. DEGES sowie Land vs. DEGES).

In der letztgenannten Interpretation wird die DEGES also als neuer Agent verstanden, dessen Steuerung und Kontrolle beim Prinzipal Agency Costs hervorruft. Welcher der genannten Effekte stärker ist, kann an dieser Stelle nicht untersucht werden; es kann jedoch als Tendenzaussage festgehalten werden, dass die Kosten für den Bund eher sinken, während die gesamtwirtschaftlichen Kosten (also die des Bundes und aller Länder zusammen) durch die Existenz der DEGES steigen.

DEGES: Verzicht auf institutionelle Reform

Mit der Gründung der DEGES sind keine „echten“ institutionellen Reformen verbunden. Vielmehr wurden die Prozesse, die bisher in den jeweiligen Ministerien bzw. Straßenbaubehörden durchgeführt wurden, lediglich in eine privatrechtliche Gesellschaft ausgegliedert. Dies zeigt sich auch in der Motivation zur Gründung der DEGES, die nicht in der Verbesserung der Effizienz der bestehenden Auftragsverwaltung bestand, sondern in der Notwendigkeit, ein sprunghaft gewachsenes Autobahnnetz sowie eine ebenso sprunghaft gestiegene Zahl von Neu- und Ausbauprojekten zu bewältigen. Die DEGES diene somit eher der Kapazitätserweiterung als einer institutionellen Neuausrichtung. Unterstützt wird dieser Befund von der doppelten Kompetenzbegrenzung der DEGES: zum einen ist sie sachlich nur für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit zuständig, zum anderen ist ihre Existenz zeitlich begrenzt und endet mit der Vollendung dieser Projekte.

Die DEGES leistet somit keinen Beitrag zur Minderung der erkannten Schwächen des bestehenden Systems. Sie kann nur insoweit zu Effizienzvorteilen führen, wie ihr dies durch ihre Arbeit selbst gelingt. Ob jedoch die DEGES effizienter arbeitet als die Institutionen der klassischen Auftragsverwaltung, kann in dieser Arbeit nicht untersucht werden.

DEGES: Schnellere Projektrealisierung

Bei der Bewertung der DEGES ist positiv zu beurteilen, dass es tatsächlich zu einer schnelleren Projektrealisierung gekommen ist, als dies im konventionellen Verfahren möglich gewesen wäre. Dies liegt allerdings, wie oben ausgeführt, weniger an der effizienteren Akteursstruktur als vielmehr an den begrenzten Kapazitäten der Bundesauftragsverwaltung. Diese existierte zum Zeitpunkt der Deutschen Einheit lediglich in den alten Bundesländern und hätte nicht schnell genug in den neuen Bundesländern aufgebaut werden können, um die politisch gewünschte schnelle Projektrealisierung zu gewährleisten. Die Kapazitäten fehlten dabei auf beiden Seiten der Auftragsverwaltung:

- Die Verwaltungsebene der Bundesländer existierte in den Neuen Bundesländern bis zur Deutschen Einheit nicht, so dass zunächst die entsprechenden Ministerien und Behörden aufgebaut werden mussten.
- Die Bundesseite der Auftragsverwaltung war auf das Management von Bundesfernstraßen in elf Bundesländern (davon drei Stadtstaaten) ausgelegt. Fünf neue Bundesländer, noch dazu mit einem hohen Aus- und Neubaubedarf, konnten vom Bund somit nicht ohne weiteres betreut werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung nachvollziehbar, die Bundesauftragsverwaltung für die neuen Bundesländer schrittweise aufzubauen und die prioritären Maßnahmen in eine flexiblere privatrechtliche Gesellschaft auszugliedern. Für diese Flexibilität spricht auch, dass durch die Deutsche Einheit eine Sondersituation entstand: es gab einen sehr hohen Neu- und Ausbaubedarf, der aber absehbar innerhalb von etwa 20 Jahren zu befriedigen war. Hätte man die Kapazität der Bundesauftragsverwaltung nun auf diese Sondersituation ausgelegt, so hätte es bereits nach wenigen Jahren einen deutlichen Personalüberhang gegeben, der dann, mit wachsendem Fortschritt der VDE-Projekte, stetig gestiegen wäre.

DEGES: Verzicht auf PPP- bzw. privatwirtschaftliche Reformen

Neben dem Verzicht auf weitergehende institutionelle Reformen wurde bei der Gründung der DEGES auch auf die Durchführung von PPP-Reformen bei der Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur verzichtet. Die DEGES, obgleich eine privatrechtliche Gesellschaft, führt ihre Neu- und Ausbauprojekte in der gleichen Weise

aus wie die klassische Auftragsverwaltung. Dies betrifft insbesondere die kleinteilige, losweise Vergabe und die separate Betrachtung der Lebenszyklusphasen. Eine integrierte Betrachtung insbesondere der Bauphase einerseits und der Betriebs- und Erhaltungsphase andererseits findet nicht statt. Somit ist die Gründung der DEGES kein Schritt zu einer Erhöhung der produktiven Effizienz bei der Bereitstellung von Bundesfernstraßen.

VIFG: Verknüpfung zu PPP

Anders als bei der DEGES besteht bei der VIFG eine direkte Verbindung zum Versuch, die produktive Effizienz bei der Bereitstellung von Bundesfernstraßen durch PPP-Lösungen zu erhöhen. Dies geschieht durch die Einrichtung eines Geschäftsbereiches der VIFG, der als „Kompetenzzentrum PPP im Verkehrssektor“ agiert. Durch diese Funktion kann die VIFG den Bund und die Länder bei der Realisierung von PPP-Projekten beraten und unterstützen. Eine entsprechende Fachkompetenz ist bei den klassischen Institutionen des Bundes und der Länder zumeist nicht vorhanden; die Mitarbeiter der VIFG rekrutieren sich hingegen sowohl aus der Privatwirtschaft wie aus der öffentlichen Verwaltung und haben eine weit reichende Erfahrung bei der Umsetzung von PPP-Projekten.

Die Existenz der VIFG kann somit für den Bund und für die Länder Transaktionskosten senken, wenn der Einsatz der VIFG den Einsatz externer Berater ersetzt. Dies ist insbesondere in Frühphasen der Projektentwicklung der Fall, z. B. bei der Identifikation geeigneter Projekte. Darüber hinaus kann die VIFG, wenn externe Berater eingesetzt werden, den Bund bei deren Steuerung und Kontrolle unterstützen. Eine solche Unterstützung führt für den Bund in der Prinzipal-Agenten-Beziehung mit externen Beratern zur Senkung von Agency Costs.

VIFG: Verknüpfung zu finanzwirtschaftlichen Reformen

Neben der Verbindung der VIFG mit PPP-Reformen wurde die Gesellschaft auch direkt mit finanzwirtschaftlichen Reformen verbunden. Dies gilt sowohl für die Herkunft der Mittel, die über die VIFG verwendet werden, als auch für die Art und Weise der Mittelverwendung:

- Die Mittel, die von der VIFG verausgabt werden, stammen aus den Einnahmen aus der Lkw-Maut. Sie sind nach dem ABMG zweckgebunden, wobei die VIFG die Einhaltung dieser Zweckbindung sicherstellt.
- Die Mittel können mit Hilfe von Instrumenten verausgabt werden, die über die klassische Haushaltsbewirtschaftung hinausgehen. So werden (1) Mittel, die in einem Jahr nicht verausgabt werden, in das nächste Haushaltsjahr übertragen und (2) Mittel, die von einem Verkehrsträger nicht verausgabt werden, auf andere Verkehrsträger übertragen.

Die Zweckbindung hat zunächst den Vorteil, dass sie zu einer verlässlichen Investitionssumme führt, die zumindest theoretisch alljährlich auf einem konstanten Niveau ist. Praktisch gilt dies nur mit zwei Einschränkungen: zum einen fließen die Einnahmen aus der Lkw-Maut der VIFG nicht direkt zu, sondern werden ihr jedes Jahr im Haushaltsgesetz zugewiesen; diese Zuweisung kann auch ausbleiben, womit die Sicherstellung der Zweckbindung durch die VIFG nicht möglich wäre. Zum anderen wird nur ein Teil der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur aus den zweckgebundenen Einnahmen gespeist. Es besteht daher die Gefahr, dass zwar diese Mittel konstant hoch bleiben, die klassischen Haushaltsmittel jedoch gekürzt werden.

Ein weiterer Vorteil der Zweckbindung besteht in einer insbesondere für den Nutzer transparenten Mittelverwendung, da die Einnahmen aus dem Verkehrssektor diesem in Form von Investitionen wieder zufließen.

VIFG: Prinzipal-Agenten-Beziehung jenseits der üblichen Auftragsverwaltung

Obwohl die Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bund und Ländern auch nach der Gründung der VIFG weitgehend bestehen bleibt, gibt es zwei bedeutende Modifikationen:

- Negativ zu bewerten ist, dass neben den bestehenden Strukturen der Auftragsverwaltung mit der VIFG Parallelstrukturen aufgebaut wurden. Es gibt somit nun einerseits eine Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen dem BMVBS als Vertreter des Bundes und den Ländern sowie andererseits eine ebensolche Beziehung zwischen der VIFG als Vertreter des Bundes und den Ländern.
- Positiv zu bewerten ist, dass die VIFG ein IT-gestütztes System der Ressourcenallokation aufgebaut hat, an das die Bundesländer angeschlossen

wurden. Somit kann die Kontrolle über die Mittelverwendung durch die Länder deutlich vereinfacht werden. Diese erhöhte Transparenz senkt aus Sicht des Prinzipals die anfallenden Agency Costs.

Dem gegenüber stehen allerdings neu entstehende Agency Costs für die Kontrolle und Steuerung der Arbeit der VIFG, die gegenüber den Ländern die Position eines Prinzipals einnimmt, gleichzeitig aber ein Agent des BMVBS ist. Insgesamt ist es kaum möglich, zu beurteilen, welcher Effekt überwiegt; es kann jedoch angesichts der Höhe der jährlich von der VIFG allokierten Finanzmittel (Mauteinnahmen von ca. EUR 3 Mrd. pro Jahr) vermutet werden, dass die Einsparungen durch ein effizientes Finanzmanagement der VIFG die Agency Costs des Bundes übertreffen. Bereits mit Effizienzsteigerungen von 0,1 % könnten Agency Costs in Höhe von EUR 3 Mio. ausgeglichen werden.

VIFG: Zuschnitt der Kompetenzen (Projektmanagement, Kreditfähigkeit)

Bei der Gründung der VIFG wurde, wie oben dargestellt, auf die Zuteilung diverser Kompetenzen verzichtet. Dies betrifft insbesondere den Verzicht auf die Kreditfähigkeit und die Projektmanagementkompetenz; daneben entschied sich der Gesetzgeber für eine intermodale Ausrichtung der VIFG, also die Zuständigkeit für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserweg.

Durch den Verzicht auf Kreditfähigkeit und Projektmanagementkompetenz wurde die Bedeutung der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen BMVBS und VIFG gering gehalten. Die Agency Costs für das BMVBS wären deutlich höher, wenn die VIFG über diese Kompetenzen verfügen würde. Andererseits jedoch hätten durch eine größere Kompetenzzuweisung an die VIFG Transaktionskosten bei der Durchführung von Projekten gesenkt werden können. Dies wäre dann der Fall gewesen, wenn die Tätigkeit der VIFG noch stärker die Einschaltung externer Berater ersetzt hätte.

Transaktionskosten erhöhend wirkt auch die intermodale Ausrichtung der VIFG, da diese einen einerseits effizienten, andererseits aber auch politisch akzeptablen Mittelausgleich zwischen den Verkehrsträgern leisten muss. Bei jeder Umschichtung von Mitteln von einem Verkehrsträgerhaushalt zu einem anderen handelt es sich aus ökonomischer Sicht um eine Transaktion, die mit entsprechenden Kosten verbunden ist. Darüber hinaus verletzt diese intermodale Ausrichtung das Prinzip der Zweckbindung

der Einnahmen aus der Lkw-Maut: diese werden im Verkehrsträger Straße eingenommen, allerdings fast zur Hälfte in andere Verkehrsträger investiert. Diese Umschichtung dürfte die Akzeptanz der Mauterhebung beeinträchtigen und somit zu politischen Kosten führen.

5.2.4. Ausblick

Es ist absehbar, dass sich die beiden oben dargestellten und bewerteten Institutionen in sehr unterschiedlicher Weise weiterentwickeln werden. Die DEGES ist eine Gesellschaft mit inhaltlich und zeitlich begrenztem Aufgabengebiet. Sie wird aufgelöst, wenn die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ realisiert sind. Demgegenüber ist zu erwarten, dass die Aufgaben der VIFG eher noch ausgeweitet werden.

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene im Jahr 2005 einigten sich CDU/CSU und SPD auf „die Erweiterung der Aufgabenstellung der VIFG“ (Große Koalition 2005: 46) sowie auf eine Prüfung der Kreditfähigkeit (vgl. ebd.). Ähnlich äußerte sich der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee, in seiner ersten Regierungserklärung, in der er ankündigte, die VIFG neu auszurichten.⁴⁸

Angesichts der obigen Bewertung der VIFG liegt die Erwartung nahe, dass sich diese „Neuaufrichtung“ an dem mit dem VIFGG konkurrierenden Gesetzesvorschlag der CDU/CSU orientieren wird. Dies betrifft insbesondere die Kreditfähigkeit und damit verbunden die direkte Einnahmekompetenz an den Mautmitteln. Nur wenn diese ohne „Umweg“ über den Bundeshaushalt der VIFG zufließen, können von der Gesellschaft aufgenommene Kredite bei der Ermittlung des Haushaltsdefizits unberücksichtigt bleiben⁴⁹, was letztlich die Intention der Kreditfähigkeit der VIFG wäre.

⁴⁸ Vgl. Plenarprotokoll 16/5 des Bundestages.

⁴⁹ Die entsprechende Vorgabe der Europäischen Kommission (vgl. Europäische Kommission 2002: 9 ff.) besagt, dass eine Institution dann nicht zum „Sektor Staat“ zu zählen ist, wenn sie mehr als 50 % ihrer Ausgaben durch eigene Umsätze deckt. Wenn dies gegeben ist, brauchen die Schulden dieser Institution bei der Ermittlung des Maastricht-Defizits nicht berücksichtigt werden.

5.3. Finanzwirtschaftliche Reformen

5.3.1. Ersatz der Eurovignette durch eine Lkw-Maut

Die verkehrsbezogenen Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind bereits oben dargestellt worden. Dabei ist festgestellt worden, dass diese Einnahmen etwa 20 % zu den Gesamteinnahmen des Bundes beitragen. Zu diesen Einnahmen trugen im Jahr 2000 Gebühren und Erlöse EUR 1,97 Mrd. bei (vgl. Laaser / Rosenschon 2001: 26).

Einnahmen aus der Eurovignette

Bis zum Jahr 2003 wurde in Deutschland, ebenso wie in verschiedenen anderen europäischen Ländern, eine zeitbezogene Autobahnbenutzungsgebühr über die so genannte „Eurovignette“ erhoben. Dabei musste für jeden Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als zwölf Tonnen eine Vignette mit einer Gültigkeit von einem Jahr erworben werden, um die Autobahnen in Deutschland benutzen zu können. Die tatsächliche Fahrleistung war dabei nicht relevant. Aus dieser Gebühr wurden im Jahr 2000 verkehrsbezogene Einnahmen⁵⁰ in Höhe von etwa EUR 427 Mio. erzielt.

Aus Sicht der Bundesregierung funktionierte die Erhebung dieser Eurovignette

„reibungslos. Sie ist vom Güterkraftverkehrsgewerbe allgemein akzeptiert. Sie bedeutet aus verkehrspolitischer Sicht aber lediglich den Einstieg in eine verursachergerechte Anlastung der Wegekosten, da die tatsächlichen Fahrleistungen hierbei nicht berücksichtigt werden. Die zeitbezogene Autobahngebühr ist deshalb nur ein relativ grobes Mittel zur Anlastung von Wegekosten. Sie ist zudem nach EU-Recht an betragsmäßig festgelegte, relativ niedrige Gebührensätze gebunden, die nur mit der Zustimmung aller EU-Mitgliedsstaaten angehoben werden können.“ (Bundestagsdrucksache 631/01: 15).

Als erkannte Nachteile der Eurovignette lässt sich also sowohl ein verkehrspolitischer Faktor (die mangelnde Möglichkeit der Wegekostenanlastung) als auch ein finanzpolitischer Faktor (die niedrigen und unflexiblen Gebühren) identifizieren.

⁵⁰ Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für das ABMG, Bundestagsdrucksache 643/01.

Politische Zielsetzung und rechtliche Grundlagen der Lkw-Maut

Um die Nachteile der zeitabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr zu beheben, beschloss die Bundesregierung im August 2001, einen Gesetzentwurf zur Einführung einer streckenabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr (Maut) für Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens zwölf Tonnen in den Bundestag einzubringen.⁵¹ Die in diesem Gesetzentwurf genannten Vorteile einer Maut korrespondieren mit den Nachteilen der Vignette. Sie liegen nach Meinung der Bundesregierung in

- *„der verursachergerechten Anlastung von Wegekosten durch direkte Abhängigkeit der Maut von tatsächlich erbrachten Fahrleistungen,*
- *der Schaffung von Anreizen zur wirtschaftlicheren Ausnutzung der Transportkapazitäten,*
- *der Möglichkeit einer flexibleren Tarifgestaltung, wodurch die Verwirklichung weiterer verkehrs- und umweltpolitischer Ziele unterstützt werden kann“* (Bundestagsdrucksache 643/01: 15).

Die Ziele der Einführung der Lkw-Maut sind also wiederum sowohl verkehrs- als auch finanzpolitischer Art, wobei zu ersteren auch die Verlagerung von Gütern „von der Straße auf die Schiene und das Schiff“ (ebd.) gehört. Zu den finanzpolitischen Zielen gehört neben der flexibleren Gestaltung der Gebühr auch die Tatsache, dass im Gegensatz zur Kfz- und zur Mineralölsteuer mit einer Maut nicht nur inländische, sondern auch ausländische Nutzer des Autobahnnetzes belastet werden (vgl. ebd.). Ein weiteres Ziel ist wirtschaftspolitischer Art:

„Durch die weitgehend automatische Erhebung der Lkw-Maut auf Basis der Satelliten- und Mobilfunktechnik will Deutschland unter Beweis stellen, dass es auch auf diesem Zukunftsfeld weltweit führend sein und zudem weitere, neue Technologiebereiche innovativ fördern kann“ (Ruidisch / Schulz / Törkel 2005: 311).

⁵¹ Vgl. den Gesetzentwurf in Bundestagsdrucksache 643/01.

Das Autobahnmautgesetz (ABMG) sieht vor, dass eine kilometerabhängige⁵² Maut von Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens zwölf Tonnen erhoben wird. Diese Maut kann nach der Anzahl der Achsen des Lkw sowie nach dessen Emissionsklasse gestaffelt werden (§ 3 (1) ABMG). Die Höhe der Mautgebühr wird von der Bundesregierung im Wege einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt (§ 3 (2) ABMG), wobei sich die gewichtete, durchschnittlich erhobene Maut „an den von der Gesamtheit der mautpflichtigen Fahrzeuge verursachten Kosten für den Bau, die Erhaltung, den weiteren Ausbau und den Betrieb des mautpflichtigen Bundesautobahnnetzes“ (ebd.) orientieren soll. In § 4 (2) ABMG ist festgelegt, dass der Aufbau und Betrieb des Mauterhebungssystems vom Bundesamt für Güterverkehr (BAG) an einen privaten Betreiber übertragen werden kann.

Das ABMG wurde zunächst im Dezember 2001 vom Bundestag angenommen, vom Bundesrat jedoch im Februar 2002 an den Vermittlungsausschuss überwiesen. Dieser gab im März 2002 eine Beschlussempfehlung ab, der Bundestag und Bundesrat folgten. Damit konnte das Gesetz im April 2002 in Kraft treten. Die wesentlichen Änderungen, die das ABMG in diesem Gesetzgebungsprozess erfahren hat, betreffen folgende Punkte:

- Die Mauthöhe kann nicht nur nach der Achsenzahl und der Emissionskategorie des jeweiligen Lkw, sondern auch nach der Benutzungszeit und nach bestimmten Autobahnabschnitten differenziert werden.
- Die Position der Straßenverkehrsbehörden der Länder gegenüber dem Betreiber des Mautsystems wurde gestärkt.
- Die Zweckbindung des überwiegenden Teils der Mauteinnahmen für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur wurde festgelegt.

Der Passus zur Zweckbindung der Mauteinnahmen wurde im Zuge der Verabschiedung des VIFGG weiter modifiziert: nunmehr sind die Einnahmen in vollem Umfang zweckgebunden, stehen dabei überwiegend dem Bundesfernstraßenbau zur Verfügung und werden dem Verkehrshaushalt zusätzlich zugeführt (s. o.).

⁵² Die Mautpflicht besteht nicht auf Abschnitten, die nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (F-Modell) errichtet wurden und auf denen bereits eine Maut erhoben wird (vgl. § 1 Abs. 3 Ziffer 3 ABMG).

5.3.2. Umsetzung der Lkw-Maut

Nach Inkrafttreten des ABMG wurde der Betreibervertrag für das Mautsystem europaweit ausgeschrieben. Kurz vor der Bundestagswahl 2002 wurde der Vertrag mit dem Konsortium „Toll Collect“ abgeschlossen. An diesem Konsortium sind die Deutsche Telekom und DaimlerChrysler mit jeweils 45 % und Cofiroute mit 10 % beteiligt. Das Konsortium erhielt den Auftrag, das Mauterhebungssystem zu entwickeln, aufzubauen und für einen Zeitraum von 15 Jahren ab August 2003 zu betreiben. Die Vergütung des Konsortiums erfolgt leistungsbezogen aus den Mauteinnahmen. Nach dem in dieser Arbeit angewendeten Begriffsverständnis handelt es sich bei dieser Beschaffung eines Mautsystems um eine Public Private Partnership im Sinne einer Vertrags-PPP (vgl. Kap. 3.2.).

Das Konsortium verpflichtete sich, ein satellitengestütztes Mautsystem aufzubauen, das eine Erhebung „ohne Eingriff in den Verkehrsfluss“ (Ruidisch / Schulz / Törkel 2005: 311) ermöglicht. Die Eingriffsfreiheit bezieht dabei den Verzicht auf Mautstationen, auf eine Fahrstreifenbindung sowie auf spezielle Geschwindigkeitsbegrenzungen ein. Ferner sollte die Einbuchung in das Mautsystem multimodal möglich sein, also automatisch mit Hilfe von so genannten „On Board Units“ , per Internet sowie manuell an Einbuchungsgeräten an Raststätten.

Das Konsortium konnte seine vertragliche Verpflichtung, das Mautsystem ab August 2003 in Betrieb nehmen zu können, nicht erfüllen. Der Starttermin wurde zunächst auf November 2003 verlegt, allerdings konnte auch dieser Termin nicht eingehalten werden. Im Februar 2004 einigte⁵³ sich die Bundesregierung schließlich mit dem Konsortium auf eine Inbetriebnahme des Systems mit beschränkter Funktionalität zum Januar 2005 sowie mit voller Funktionalität zum Januar 2006.

Die Erhebung der Eurovignette endete in Deutschland mit dem ursprünglich avisierten Starttermin der Maut im August 2003. Durch die Verschiebung der Lkw-Maut kam es somit zu Mindereinnahmen. Demgegenüber stehen allerdings bei einem betriebsbereiten Mautsystem jährliche Einnahmen von etwa EUR 3 Mrd., wohingegen die Einnahmen aus der Eurovignette lediglich bei etwa EUR 427 Mio. lagen (s. o.).

⁵³ Unabhängig von dieser Einigung fordert die Bundesregierung in einem Schiedsverfahren von Toll Collect die Zahlung einer Vertragsstrafe sowie den Ersatz der Einnahmeausfälle. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit dauert das Verfahren an.

5.3.3. Nutzung der Mauteinnahmen

Die Einnahmen aus der Lkw-Maut stehen laut § 11 ABMG dem Bund zu und fließen in den Bundeshaushalt. Da eine Zweckbindung „für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, überwiegend für den Bundesfernstraßenbau“ (§ 11 ABMG) gesetzlich festgelegt ist, fließen die Einnahmen allerdings nicht in den allgemeinen Verkehrshaushalt, sondern in einen davon separierten Titel. Dieser Titel steht vollständig für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung. Bewirtschaftet wird er von der VIFG (s. o.), die dabei auf zwei Instrumente zurückgreifen kann, die für die klassische Haushaltsbewirtschaftung nicht zur Verfügung stehen:

- Mittel, die in einem Haushaltsjahr nicht verausgabt werden, können spätestens im übernächsten Haushaltsjahr genutzt werden. Im klassischen Bewirtschaftungssystem wären diese Mittel verfallen.
- Mittel, die von einem Verkehrsträger nicht abgerufen werden, können anderen Verkehrsträgern bereitgestellt werden. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn die Deutsche Bahn AG die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht vollständig nutzt. In diesem Fall können die Investitionen in den Straßensektor erhöht werden, während die entsprechenden Mittel im klassischen Bewirtschaftungssystem verfallen würden.

Nach dem Wortlaut des § 11 ABMG in der im Zuge der Verabschiedung des VIFGG veränderten Fassung stehen die Mauteinnahmen abzüglich der „Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems“ dem Verkehrshaushalt „zusätzlich“ zur Verfügung. Dennoch sind die Gesamtinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur aus dem Bundeshaushalt nicht um den vollständigen Betrag der Mauteinnahmen⁵⁴ (abzüglich der Betreibervergütung) angestiegen. Dies lässt darauf schließen, dass zwar die Mauteinnahmen in entsprechende Investitionen fließen, die klassischen Investitionsmittel hingegen parallel gekürzt wurden bzw. werden.

⁵⁴ Die gesamten Mauteinnahmen für das Jahr 2006 lagen bei über EUR 3 Mrd. und damit über den Erwartungen (vgl. BMVBS 2006b).

5.3.4. Bewertung

Einführung der Nutzerfinanzierung

Es ist zunächst positiv zu bewerten, dass die Lkw-Maut in der entsprechenden Nutzerkategorien tatsächlich alle Nutzer des Bundesautobahnnetzes einbezieht. Eine Belastung der Nutzer über die Kfz- oder Mineralölsteuer würde Teile der Nutzer aussparen, namentlich ausländische Nutzer, die eine Kfz-Steuer in ihrem Heimatland entrichten und dort auch Kraftstoff tanken. Ohne nutzungsabhängige Maut konnten diese Nutzer nicht effektiv an der Kompensation der durch sie hervorgerufenen externen Effekte (z. B. Schadstoffemission und Straßenabnutzung) beteiligt werden.

Ein weiteres positives Element der Lkw-Maut besteht in der Belastung der Nutzer genau nach ihrer Fahrleistung. Es entsteht somit ein Anreiz, die Fahrleistung zu optimieren, beispielsweise durch die Vermeidung von Leerfahrten oder durch die Zusammenlegung von Transportaufträgen. Diese Optimierung mindert die externen Effekte des Straßenverkehrs. Darüber hinaus können diese externen Effekte durch eine nutzungsabhängige Maut transparent gemacht werden.

Fehlanreize für die Nutzer

Das in Deutschland eingeführte Bemautungssystem ist in zweifacher Hinsicht begrenzt. Die Mautpflicht ist beschränkt zum einen auf Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens zwölf Tonnen und zum anderen auf Bundesautobahnen. Aus diesen Begrenzungen folgt ein zweifacher Fehlanreiz für die Nutzer des Bundesautobahnnetzes:

- Für potentielle Nutzer besteht ein Anreiz, auf Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von unter zwölf Tonnen zurückzugreifen. Diese werden von diversen Herstellern angeboten und haben meist ein zulässiges Gesamtgewicht von 11,99 Tonnen. Diese Fahrzeuge unterscheiden sich in ihren Nutzungsmöglichkeiten kaum von „Zwölftonnern“, sind jedoch anders als diese nicht mautpflichtig.
- Ein weiterer Fehlanreiz besteht in der Möglichkeit, mautfreie Ersatzstrecken zu nutzen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen parallel zu

mautpflichtigen Bundesautobahnen mautfreie Bundesstraßen zur Verfügung stehen.

Der letztgenannte Fehlanreiz kann dadurch ausgeglichen werden, dass Bundesstraßen, die unter erheblichen Ausweichverkehren leiden, ebenfalls der Mautpflicht unterzogen werden. Hierzu ist nach § 1 (4) ABMG eine Rechtsverordnung des BMVBS notwendig, die einerseits der Anhörung der Europäischen Kommission und andererseits der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf.

Der Fehlanreiz zur Nutzung von „virtuell“ kleineren Lkw könnte nur durch ein Absenken der Mautpflicht beseitigt werden. Dabei müsste die Mautpflicht jedoch so weit gesenkt werden, dass die Anschaffung noch kleinerer Lkw aus Sicht der Nutzer unökonomisch wird. Die Mautpflicht würde also idealtypisch an dem Punkt beginnen, an dem der Grenznutzen eines um eine Einheit größeren Lkw größer ist als die Grenzkosten durch die zusätzlich zu entrichtende Maut. Ein Absenken der Mautpflicht ist jedoch mit hohen politischen Kosten verbunden. Dies gilt insbesondere für eine Mautpflicht, von der der Mittelstand oder sogar Privatpersonen betroffen wären.

Ein weiteres Problem könnte im Auftreten von Mautbetrug, also dem Verzicht auf eine Entrichtung der Maut trotz bestehender Mautpflicht, bestehen. Um diesem Problem zu begegnen, wurde ein zweistufiges Kontrollsystem errichtet. Zum einen führt das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) Kontrollfahrten durch, zum anderen wurden „Mautbrücken“ errichtet, an denen vollautomatisch die Kennzeichen der Nutzer erfasst werden, so dass überprüft werden kann, ob der Mautpflicht nachgekommen wurde. Da es sich bei der Nutzung von Bundesautobahnen gegen eine Gebühr ökonomisch um eine Transaktion handelt, können die entsprechenden Kontrollkosten als Transaktionskosten aufgefasst werden. Diese sind jedoch notwendig, um den Anreiz zum Fehlverhalten zu verringern.

Wahl eines PPP-Beschaffungsansatzes

Bei der Errichtung des Mautsystems wurde Wert darauf gelegt, dass es sich um ein satelliten- oder mobilfunkgestütztes System handelt. Da es ein solches zum Zeitpunkt der Vertragsvergabe noch nicht gab, handelte es sich um ein sehr innovatives Projekt. Die Durchführung eines solchen Projektes als Public Private Partnership ist aus Sicht

der beschaffenden Institution mit großen Risiken⁵⁵ verbunden. Diese Risiken manifestierten sich, als der Starttermin der Lkw-Maut seitens des Konsortiums nicht eingehalten werden konnte und es somit zu Einnahmeausfällen für den Bund kam. Aus diesen Erwägungen heraus empfiehlt das britische Finanzministerium (vgl. HM Treasury 2004: 8), bei der Beschaffung von Projekten aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie auf PPP-Lösungen zu verzichten.

Diese Erkenntnis steht im Gegensatz zu modelltheoretischen Erkenntnissen von Hart (2003)⁵⁶, der zu dem Schluss kommt, dass PPP-Modelle gut einsetzbar sind, wenn die Qualität der Betriebsleistung für das Projekt gut beschreibbar ist, die der Bauleistung jedoch nicht. Umgekehrt sei die konventionelle Beschaffung vorzuziehen, wenn die Bauleistung gut beschreibbar ist, die Betriebsleistung jedoch nicht (vgl. Hart 2003: C74). Bei innovativen Projekten wie der Einführung eines neuartigen Mautsystems scheint dies nicht der Fall zu sein. Vielmehr war aus Sicht der öffentlichen Hand die PPP-Beschaffung gerade deshalb nachteilig, weil die Bauleistung nicht gut beschreibbar war.⁵⁷

Darüber hinaus handelte es sich bei der Beschaffung des Lkw-Mautsystems um den Aufbau eines monopolistisch strukturierten Marktes. Das Konsortium, das den Zuschlag erhielt, verfügte somit direkt nach dem Zuschlag über eine große Verhandlungsmacht. Diese Macht wurde noch dadurch vergrößert, dass die Bundesregierung sich zur Abschaffung der Eurovignette zum vereinbarten Starttermin der Maut entschloss und somit seine Verhandlungsposition schwächte.

Vor diesem Hintergrund ist die vom BMVBS gewählte Beschaffungsvariante negativ zu bewerten. Allerdings ist anzumerken, dass das Mautsystem in einer konventionellen Beschaffung erst sehr viel später hätte beschafft werden können; es wäre also auch in diesem Fall zu Einnahmeausfällen gekommen, da weiterhin lediglich die

⁵⁵ Diese Risiken ergeben sich aus der Tatsache, dass sich der öffentliche Auftraggeber auf die Innovationskraft eines privaten Auftragnehmers verlassen muss. Es gibt also nicht nur Risiken bzgl. der Zeit und der Kosten, sondern auch bzgl. der technologischen Realisierbarkeit des Projektes.

⁵⁶ Vgl. zum Folgenden insb. Beckers (2005: 76 ff.)

⁵⁷ Vergleichbare oder sogar noch schwerere Probleme können auch bei anderen innovativen Projekten in Deutschland festgestellt werden, so zum Beispiel bei der Modernisierung der IT-Infrastruktur der Bundeswehr (Projekt „Hercules“) sowie bei der Einrichtung eines digitalen Funknetzes für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben.

vergleichsweise niedrigen Einnahmen aus der Eurovignette an den Bund geflossen wären.

Bewertung der Zweckbindung der Mauteinnahmen

In der im Zuge der Verabschiedung des VIFGG geänderten Fassung des § 11 ABMG wird bezüglich der Verwendung des Mautaufkommens Folgendes festgelegt:

„Das Mautaufkommen steht dem Bund zu. Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems werden aus dem Mautaufkommen geleistet. Das verbleibende Mautaufkommen wird zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, überwiegend für den Bundesfernstraßenbau verwendet.“

Obwohl die Zweckbindung grundsätzlich positiv zu bewerten ist, bestehen die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in der Folge künftig aus zwei Komponenten: einerseits dem zweckgebundenen Aufkommen aus der Lkw-Maut, andererseits den nicht zweckgebundenen Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt. Für die politischen Entscheidungsträger ergibt sich aus dieser Konstellation ein Fehlanreiz: es ist unter Einhaltung des Gesetzestextes möglich, die „regulären“ Investitionsmittel um den Betrag zu kürzen, der durch die Maut eingenommen wird. Es steht somit nicht mehr Geld für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen zur Verfügung als vor der Einführung der Lkw-Maut; vielmehr kommt es aufgrund der Dominanz des finanzpolitischen Interesses trotz der Zweckbindung lediglich zu einer Substitution.

Verhindert werden kann dieser Fehlanreiz lediglich, indem die gesamten für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen notwendigen Mittel aus zweckgebundenen Quellen bezogen werden. Aufgrund des Non-Affektationsprinzips, nachdem Steuereinnahmen der Deckung des Gesamthaushalts dienen (s. o.), wäre dies nur bei deutlich höheren Gebühreneinnahmen und somit bei einer deutlichen Verbreiterung der Mautpflicht möglich.

Verbindung mit institutionellen Reformen

Die Einführung der Lkw-Maut wurde auf doppelte Weise mit anderen Reformen verknüpft, die im Rahmen dieser Arbeit von Bedeutung sind:

- Die Beschaffung erfolgt als PPP-Projekt, was jedoch, wie oben dargestellt, insgesamt eher negativ zu bewerten ist.
- Die Bewirtschaftung der eingenommenen Mittel erfolgt durch die VIFG, was, wie oben dargestellt, im Vergleich zur bisherigen Bewirtschaftung positiv zu bewerten ist.

Die Verbindung der finanzwirtschaftlichen mit den institutionellen Reformen ist darüber hinaus mit der Durchführung von PPP-Projekten durch die VIFG verbunden. Diese Verknüpfung dieser drei Reformrichtungen ist positiv zu beurteilen, da – abgesehen von denkbaren Effizienzgewinnen – ein Wettbewerbsdruck auf die konventionelle Bereitstellungsmethode von Verkehrsinfrastruktur ausgeübt wird. Die „neuen“ Institutionen und Instrumente können dabei direkt mit den bestehenden Institutionen und Instrumenten verglichen werden, so dass eine Entscheidungsgrundlage für künftige, möglicherweise noch weiter gehende Reformen erstellt wird.

5.4. PPP-Modelle

5.4.1. A-Modell

5.4.1.1. Modellstruktur

Grundlagen

Das A-Modell ist eines der Modelle zur Bereitstellung von Bundesfernstraßen in Deutschland mit Hilfen von PPP-Konstruktionen. Grundlegende Idee dieses Modells ist, dass ein privater Konzessionär eine bestehende, bislang vierspurige Autobahn auf sechs Spuren erweitert und danach den gesamten Abschnitt für einen Zeitraum von etwa 30 Jahren betreibt. Über den Bau und den Betrieb hinaus ist der Private auch für die Erhaltung und die Finanzierung der Investition verantwortlich. Die Refinanzierung geschieht einerseits über eine Anschubfinanzierung und andererseits über die Weiterleitung der auf dem entsprechenden Autobahnabschnitt eingenommenen Lkw-Maut.

In der konkreten Umsetzung kann ein Projekt, das als A-Modell realisiert wird, jedoch einen dreifachen Zuschnitt haben:

- Die Ausbaustrecke ist derjenige Abschnitt, der vom Konzessionär von vier auf sechs Spuren erweitert wird.
- Die Betriebsstrecke ist derjenige Abschnitt, der vom Konzessionär über die Vertragslaufzeit betrieben wird.
- Die vergütungsrelevante Strecke ist derjenige Abschnitt, auf dem die erhobene Maut an den Konzessionär weitergeleitet wird.

Die drei genannten Zuschnittsdimensionen können deckungsgleich sein, dies ist jedoch keineswegs eine „Muss-Bestimmung“. Vielmehr kann z. B. durch die Verlängerung der vergütungsrelevanten Strecke die kurzfristige Haushaltsbelastung gesenkt werden, da eine geringere Anschubfinanzierung auszuführen ist. Eine Verlängerung oder Verkürzung der Betriebsstrecke kann zu Effizienzsteigerungen führen, wenn die betriebsoptimale Länge von der tatsächlichen Ausbaulänge abweicht.

Eine eigene einzelgesetzliche Rechtsgrundlage für das A-Modell gibt es nicht. Vielmehr basiert die Projektrealisierung auf einem umfangreichen Konzessionsvertrag, der zwischen dem Konzessionsnehmer sowie dem beteiligten Bundesland, das in Auftragsverwaltung des Bundes handelt, geschlossen wird. Ein Muster für einen solchen Konzessionsvertrag ist von einer Gutachtergruppe bereits erstellt worden. Dadurch erhofft man sich, die anfallenden Transaktionskosten zu senken, da nicht für jedes einzelne Projekt ein Vertrag von Grund auf neu zu entwickeln ist. Die Beteiligung sowohl des Bundes als auch des jeweiligen Landes führt dazu, dass die Konstruktion des A-Modells verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Es wird zwischen dem Bund und dem Land ein „Einvernehmen“ (BMVBW 2004a) hergestellt. Im Verständnis des BMVBS ist das A-Modell somit „ein Angebot des Bundes an die Länder“ (ebd.).

Im Vergleich mit der traditionellen Bereitstellung von Bundesautobahnen weist das A-Modell zwei Neuerungen auf (vgl. hierzu Beckers / Miksch 2002: 4 f.), die im Folgenden näher ausgeführt werden: die Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes sowie die Art der Refinanzierung des Projektes.

(Nicht) Enthaltene Leistungen

Zum einen werden erstmals Tätigkeiten an einen Privaten vergeben, die einzelne Wertschöpfungsstufen übergreifen. So ist ein privates Unternehmen nicht nur für den (Aus-)Bau, sondern auch für den Betrieb und die Erhaltung des jeweiligen Abschnittes

sowie für die Finanzierung der Investitionsmaßnahme verantwortlich. Von diesem „Lebenszyklusansatz“ erhofft man sich (vgl. BMVBW 2003b: 5⁵⁸):

- Phasenübergreifendes Kostenbewusstsein während der Planungs-, der Bau- und der Betriebsphase
- Anreize zu Kosteneinsparungen durch die Optimierung der Gestaltung und der Funktion infolge einer Analyse und Berücksichtigung der in und um das Bauwerk ablaufenden Prozesse
- Sicherung der Qualität des Bauwerks über seine gesamte Lebenszeit

Anzumerken ist dabei jedoch, dass keine hoheitlichen Aufgaben an den privaten Partner übertragen werden können. Im Rahmen der Bereitstellung von Bundesstraßenverkehrsinfrastruktur handelt es sich dabei vor allem um Leistungen des Planungsverfahrens. Dieses kann zum Teil in Grundrechte der Bürger (insbesondere Eigentumsrechte) eingreifen und ist somit weiterhin von den entsprechenden staatlichen Stellen durchzuführen. Hingegen kann der Private nicht-hoheitliche Elemente der Planung übernehmen, so zum Beispiel die Auswahl von Baumaterialien und Bautechniken.

Vergütungssystem

Die zweite Neuerung besteht in der Refinanzierung der Investition über die Einnahmen, die auf dem jeweiligen Abschnitt über die Lkw-Maut generiert werden. Das A-Modell wird also (einschließlich der Anschubfinanzierung, die ebenfalls aus den Mautmitteln entnommen wird) von den Nutzern refinanziert. Diese Nutzerfinanzierung ist einer der Vorschläge, die von der „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Pällmann-Kommission“; s. o.) vorgelegt wurden (vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 31 f.). Der Vorteil der Nutzerfinanzierung liegt in der Durchsetzung des Verursacherprinzips. Jeder Nutzer zahlt also für die tatsächliche Nutzung, nicht bereits für die Bereitstellung, wie dies bei der Finanzierung über allgemeine Steuern der Fall ist. Die Anschubfinanzierung in Höhe von etwa 50 %

⁵⁸ Diese Ausführungen beziehen sich auf den Bereich des öffentlichen Hochbaus, können aber sinngemäß auch für die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur gelten.

der Investitionssumme kann dabei als Ersatz für die derzeit (noch) nicht erhobene Maut für Pkw verstanden werden.

Es muss allerdings angemerkt werden, dass dieser Wert zwar kommuniziert wird, aus den tatsächlichen Projekten heraus jedoch nicht begründbar ist. Vielmehr ist er im BMVBS als erster Durchschnittswert entstanden, nachdem verschiedene Projekte aus dem BVWP auf ihre Tauglichkeit für das A-Modell hin untersucht wurden. Diese Projekte waren nicht deckungsgleich mit der späteren Projektliste (s. u.). Die Anschubfinanzierung von 50 % war dann der Mittelwert aus den für jedes einzelne Projekt ermittelten Prognosewerten. Diese Zahl gibt also nur sehr eingeschränkt eine Indikation für die Anschubfinanzierung bei den tatsächlich durchzuführenden Projekten. Sie kann sich im Laufe der eigentlichen Ausschreibungen noch deutlich nach oben oder unten verschieben; über die Wirtschaftlichkeit der Einzelprojekte sagt sie nichts aus.⁵⁹ Vielmehr ist sie als Indiz für die Haushaltsbelastung durch die gesamten Projekte sowie als politisch kommunizierter Handlungsrahmen (vgl. HSH Nordbank / Bung / Aviso 2003: 105) zu interpretieren.

Ziele der öffentlichen Hand

Mit dem A-Modell werden von der öffentlichen Hand unterschiedliche Vorteile und Ziele verbunden (Krüger 2005: 13):

- *„Keine gesetzliche Regelung erforderlich*
- *Keine Gebührenerhebung an der Strecke zusätzlich zur Lkw-Maut*
- *Zweckbindung der Lkw-Maut*
- *Haushaltsentlastung um ca. 50 % der sonst erforderlichen Investitionsmittel*
- *Kosteneinsparungen durch Wettbewerb und private Betreiberschaft (10-20 % nach ausländischen Angaben)*
- *Schnellere Realisierung des 6-streifigen Autobahnausbaus durch Kosteneinsparungen und private Betreiberschaft*
- *Entlastung der öffentlichen Hand von Betrieb und Erhaltung*

⁵⁹ Insbesondere ist die pauschale Annahme nicht zulässig, wonach Projekte mit einer Anschubfinanzierung unter 50 % stets und solche mit einem höheren Wert niemals wirtschaftlich sind.

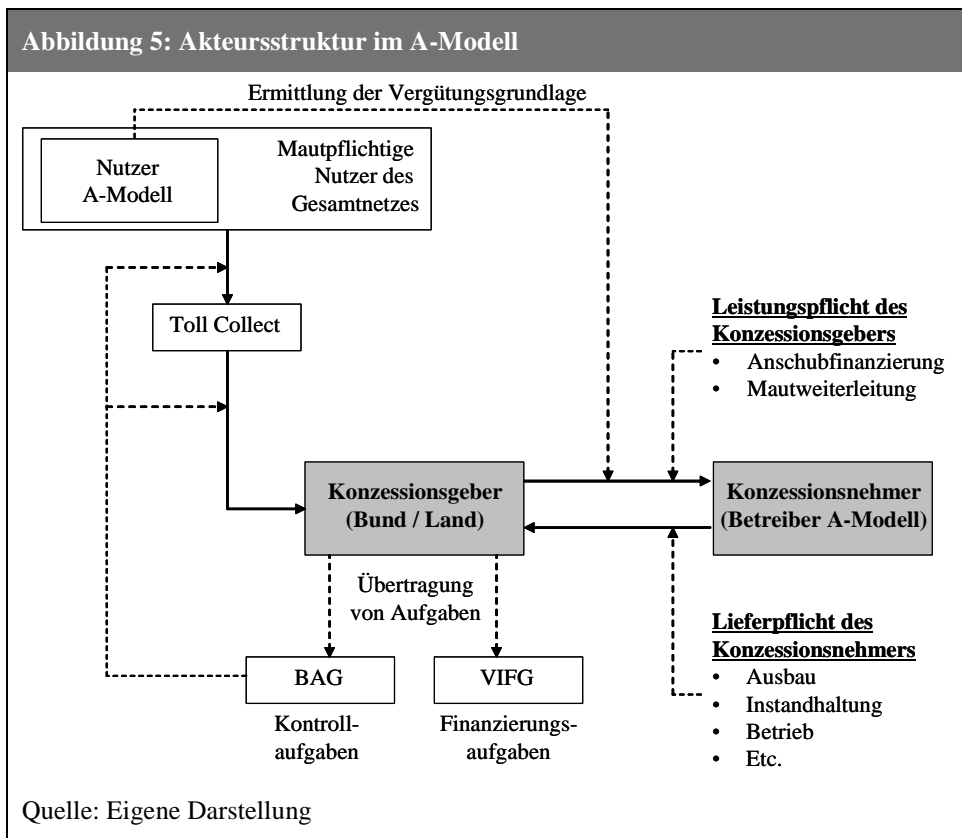
- *Stärkung der deutschen Bau- und Finanzwirtschaft im internationalen Vergleich“*

Akteursstruktur

Trotz der relativ einfachen Grundidee des A-Modells (Ausbau und Betrieb durch Private, Refinanzierung über Lkw-Maut) führt das Modell zu einer sehr komplexen Akteurskonstellation. Neben den bereits erwähnten Akteuren, die sich im Konzessionsvertrag zusammenfinden (Bund, Land, Konzessionsnehmer) sind folgende weitere Akteure zu nennen:

- Nutzer: Die Nutzer des A-Modells haben grundsätzlich eine Maut zu entrichten. Mautpflichtig ist derzeit allerdings nur die Benutzung mit Lastkraftwagen (Lkw-Maut), während eine Pkw-Maut nicht existiert. Letzteres kann als Begründung für die Zahlung einer Anschubfinanzierung dienen.
- Toll Collect: Die Erhebung der Mauteinnahmen wird nicht vom Bund selbst durchgeführt, sondern ist im Rahmen einer „Public Private Partnership“ an das Unternehmen Toll Collect vergeben worden (s. o.). Das Unternehmen hält die Infrastruktur für die Mauterhebung vor und führt die Erhebung durch.
- Bundesamt für den Güterverkehr (BAG): Das BAG übernimmt auf Basis des Autobahnmautgesetzes (ABMG) Kontrollaufgaben bei der Erhebung der Lkw-Maut. Dabei kontrolliert das BAG einerseits, ob sich Nutzer der Zahlung entziehen und andererseits, ob seitens Toll Collect korrekt abgerechnet wird.
- VIFG: Die VIFG wurde auf Basis der Empfehlungen der Pällmann-Kommission durch das VIFG-Gesetz gegründet und ist für die Verteilung („Finanzierungsmanagement“) der durch die Lkw-Maut eingenommenen, zweckgebundenen Mautmittel zuständig (s. o.). Hierzu gehört neben der Anweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt für konventionelle Projekte auch die Anweisung von Mitteln für die Betreiber der A-Modelle.

Die Konstellation der genannten Akteure ist in folgendem Schaubild noch einmal schematisch dargestellt.



5.4.1.2. Bisherige Projekterfahrungen

Durch das BMVBS wurden zunächst insgesamt zwölf Projekte identifiziert, die sich für die Realisierung als A-Modell eignen könnten und die zusammen ein Investitionsvolumen in Höhe von EUR 3,6 Mrd. umfassen. Die einzelnen Strecken sind in Tabelle 5 kurz dargestellt. Zu den Kriterien, die diese Projekte erfüllen müssen, gehören folgende:

- **Ökonomische Mindestlänge:** Da die Strecken nach dem Ausbau vom privaten Partner betrieben werden sollen, müssen sie eine gewisse Mindestlänge umfassen, um wirtschaftlich sinnvoll zu sein. Vom BMVBS wird diese Mindestlänge mit 20-30 km angegeben (BMVBW 2004a).
- **Einstufung als Vordringlicher Bedarf:** Die Strecken müssen im Bundesverkehrswegeplan als Vordringlicher Bedarf eingestuft sein. Voraussetzung hierfür ist, dass sie zu den verkehrlich stark belasteten Autobahnstrecken gehören.
- **Einvernehmen mit dem Land:** Das jeweilige Bundesland muss mit der Realisierung des Projektes als A-Modell einverstanden sein (s. o.).

| Tabelle 5: Projektliste für das A-Modell | | | | |
|---|-------------|-----------------|--|-------------------|
| Nr. | Land | Autobahn | Strecke | Länge (km) |
| 1 | BW | A 5 | AS Baden-Baden - AS Offenburg | 38,9 |
| 2 | BW / RP | A 61 | AK Frankenthal - AD Hockenheim | 38,1 |
| 3 | BY | A 8 | West-Bubesheim - AS Augsburg-West | 45,6 |
| 4 | BE / BB | A 10 A 24 | AD Havelland - AD Schwanebeck AS Neuruppin/Süd - AD Havelland | 40,8 31,3 |
| 5 | HE | A 60 | AK Darmstadt – AS Lorsch | 20,5 |
| 6 | NI | A 1 | AD Buchholz - Bremer Kreuz | 74,8 |
| 7 | NW | A 1 | AK Lotte/Osnabrück - AK Münster/Süd | 49,6 |
| 8 | NW | A 40/A 44 | Dortmund/Ost (B 236) - AK Werl | 26,0 |
| 9 | NW | A 57 | AK Strümp - AK Köln-Nord | 37,4 |
| 10 | NW | A 4 | AS Düren - AK Kerpen | 18,4 |
| 11 | NW | A 2 | AK Kamen - AS Beckum | 31,2 |
| 12 | SH / HH | A 7 | AD Bordesholm - AS HH-Othmarschen | 70,7 |
| | | | Gesamt | 523,3 |
| Quelle: Alfen / Mayrzedt / Tegner (2004: 55) | | | | |

Beim Streckenzuschnitt der einzelnen Projekte fällt die Nähe der Abschnitte zu Autobahnkreuzen (AK) oder Autobahndreiecken (AD) auf. Dies weist darauf hin, dass sich diese Abschnitte in der Nähe von Verkehrsknotenpunkten und somit in verkehrlich hochbelasteten Regionen befinden. Anfang 2005 wurde diese Projektliste auf fünf Pilotprojekte reduziert. Dabei handelt es sich um folgende Strecken (vgl. BMVBW 2005 und BMVBS 2006c):⁶⁰

- A 8 in Bayern (Augsburg West - München Allach) mit einem Investitionsvolumen von EUR 252,9 Mio.
- A 4 in Thüringen (AS Waltershausen - AS Herleshausen) mit einem Investitionsvolumen von EUR 161,1 Mio.
- A 1 / A 4 in Nordrhein-Westfalen (AS Düren - AK Köln Nord) mit einem Investitionsvolumen von EUR 318,8 Mio.
- A 5 in Baden-Württemberg (AS Baden-Baden - AS Offenburg) mit einem Investitionsvolumen von EUR 255,8 Mio.
- A 1 in Niedersachsen (AD Buchholz - AK Bremer Kreuz) mit einem Investitionsvolumen von EUR 277 Mio.

⁶⁰ Die tatsächlich auszuschreibenden Strecken können von den hier genannten Abschnitten analog zu der in Kapitel 5.4.1.1 dargestellten Aufteilung in Ausbau-, Betriebs- und vergütungsrelevante Strecke abweichen.

Seit Frühjahr 2005 werden diese Pilotprojekte sukzessive ausgeschrieben, wobei alle Projekte innerhalb eines Jahres ausgeschrieben werden sollten und für den gesamten Ausschreibungs- und Verhandlungsprozess eines Projektes deutlich über ein Jahr vorgesehen ist.

Parallel zur Ausschreibung dieser Pilotprojekte wird von einem Beraterkonsortium ein „Strukturiertes Verhandlungsverfahren“ entwickelt, mit dem einerseits dem europäischen Vergaberecht⁶¹ entsprochen wird, andererseits aber ein Vergabeprozess implementiert wird, der einem so komplexen Projekt gerecht wird. Konkret werden dabei zunächst in einer europaweit veröffentlichten Präqualifikation alle Interessenten aufgefordert, eine erste Bewerbung abzugeben. Die ausschreibenden Stellen (BMVBS und das jeweilige Land) identifizieren dann drei bis fünf Bieter, mit denen in mehreren Phasen verhandelt wird. Nach diesen Verhandlungen werden zwei Bieter („short-listed bidders“) zur Abgabe eines endgültigen Angebotes („best and final offer“) aufgefordert. Der Zuschlag wird dann an einen dieser Bieter erteilt.

Dasselbe Beratergremium, das dieses Vergabeverfahren erarbeitet hat und auch begleitet, soll darüber hinaus eine speziell auf das A-Modell abgestimmte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entwickeln und durchführen, so dass sichergestellt ist, dass die A-Modelle der Forderung der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 BHO) nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nachkommen.

5.4.1.3. Bewertung

Aus institutionenökonomischer Sicht ist eine eindeutige Bewertung des A-Modells nicht möglich. Vielmehr gibt es vor dem Hintergrund des Transaktionskosten- und des Prinzipal-Agenten-Ansatzes mehrere Vor- und Nachteile, die mit der Implementierung dieses Modells zu verbinden sind.

⁶¹ Auf die vergaberechtliche Problematik bezüglich der Umsetzung von PPP-Projekten, insbesondere die mögliche Anwendbarkeit des Wettbewerblichen Dialoges, kann in dieser Arbeit nicht eingegangen werden (vgl. allgemein zum Vergaberecht bei PPP-Projekten Grünh (2006), Meyer-Hofmann (2005), Kumlehn (2005) und von Damm (2004) sowie speziell zum Wettbewerblichen Dialog Kaelble (2006) und Heiermann (2005)).

Transaktionskosten für Modellentwicklung und Vergabe

Zunächst handelt es sich beim A-Modell um einen vergleichsweise komplexen Beschaffungsansatz. Dies lässt sich unter anderem an der Akteursstruktur erkennen, aber auch an der Tatsache, dass für jeden Vergabeprozess ein Zeitrahmen von über einem Jahr durchaus realistisch erscheint. Darüber hinaus wurden zur Erarbeitung des Modells, für Machbarkeitsstudien, zur Durchführung der Vergabe und zur Entwicklung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mehrere Berateraufträge vergeben. Die damit entstehenden Kosten sind als Transaktionskosten zu werten. In der Betrachtung eines einzelnen Projektes ist somit festzustellen, dass die Realisierung als A-Modell zu bedeutend höheren Transaktionskosten führt als die klassische Beschaffungsvariante.

Betrachtet man jedoch nicht nur ein einzelnes Projekt, sondern den Gesamtablauf der fünf Pilotprojekte, so ist festzustellen, dass die auf ein Projekt heruntergerechneten Transaktionskosten umso mehr sinken, je mehr Projekte durchgeführt werden.

Darüber hinaus entstehen Transaktionskosten auch bei der klassischen Bereitstellung der entsprechenden Streckenabschnitte. In diesem Fall wäre nicht eine einzige, sondern bei der üblichen losweisen Vergabe eine Vielzahl von Ausschreibungen und Vergaben vorzunehmen. Die damit verbundenen Transaktionskosten sind unabhängig von der Anzahl der durchgeführten Projekte, da es sich um Routineaufgaben handelt. Es kann also gefolgert werden, dass die Transaktionskosten des A-Modells langfristig auf das Niveau der klassischen Vergabe sinken oder diese sogar unterschreiten werden, obwohl sie kurzfristig bedeutend höher sind.

Prinzipal-Agenten-Probleme

Eine ähnliche Argumentationskette gilt auch für die Frage nach Prinzipal-Agenten-Problemen. Im A-Modell wird ein privater Konzessionär in eine – verglichen mit der konventionellen Beschaffung – sehr starke Position versetzt. Er ist für einen Zeitraum von 30 Jahren der Vertragspartner der öffentlichen Hand und in dieser Zeit für fast alle Aufgaben, die auf der Strecke anfallen, zuständig. Dadurch könnte sich für ihn der (Fehl-)Anreiz ergeben, gegen die Interessen des Konzessionsgebers zu handeln, indem beispielsweise Informationen über den Streckenzustand zurückgehalten werden. Darüber hinaus wird die öffentliche Hand in der Regel nicht in der Lage sein, Parallelkapazitäten vorzuhalten, um im Falle einer Schlecht-Leistung des Konzessionärs

dessen Aufgaben an sich zu nehmen. Die Zuordnung des entsprechenden Abschnitts in den Aufgabenbereich einer angrenzenden Autobahnmeisterei ist zwar möglich, führt aber zu Effizienzverlusten. Selbst im Falle einer Schlecht-Leistung des Konzessionärs ist eine Kündigung des Vertragsverhältnisses durch die öffentliche Hand also nur unter Inkaufnahme hoher Kosten möglich. Insgesamt steht der Prinzipal daher vor dem Problem, im Konzessionszeitraum nur über ein geringes Sanktionspotential zu verfügen. Für den Konzessionsgeber ergibt sich aus diesem Umstand die Notwendigkeit, einerseits vertraglich wirksame Sanktionsmechanismen festzulegen und andererseits ein funktionsfähiges Kontrollregime vorzuhalten, mit dem jederzeit Informationen über die Leistungserbringung des Konzessionärs eingeholt werden können. Für ein solches Kontrollregime sind Personal- und technische Kapazitäten vorzuhalten, die bei transparenter Betrachtung der Wirtschaftlichkeit des Projektes zu Kostensteigerungen führen.

Ebenso wie bei den Transaktionskosten senken sich diese Kosten jedoch im Zeitverlauf, da bei der Durchführung mehrerer Projekte einerseits personelle und technische Kapazitäten für mehrere Projekte genutzt und andererseits wirksame Kontrollstandards entwickelt werden können. Die Kosten zur Minderung von Prinzipal-Agenten-Problemen dürften also in einer ersten „Trial-and-Error“-Phase vergleichsweise hoch sein und sich dann auf einem niedrigeren Niveau einpendeln.

Dieses Niveau kann dabei sogar unter den Prinzipal-Agenten-Kosten für konventionelle Projekte liegen, da bei diesen die vertragsgemäße Leistungserbringung für jeden einzelnen, losweise vergebenen Auftrag zu überprüfen ist.

Anreizsystem des Konzessionärs

Durch die Integration von Wertschöpfungsstufen (insb. Bau, Betrieb und Erhaltung) werden im Vergleich zur traditionellen Beschaffungsvariante neue Anreize für den Konzessionär gesetzt. Dieser hat nun ein Interesse, ein Bauwerk in einer hohen Qualität zu erstellen, da so die späteren Erhaltungskosten gesenkt werden können. In der traditionelleren Variante hat der Auftragnehmer, der den Bau ausführt, einen solchen Anreiz nicht, da spätere Erhaltungsmaßnahmen nicht von ihm zu bezahlen sind. Er hat im Gegenteil sogar den Fehlanreiz, zum vereinbarten Preis ein möglichst billiges

Bauwerk zu erstellen, das die vereinbarte Mindestqualität lediglich über den Gewährleistungszeitraum erhält.

Dieses veränderte Anreizsystem kann dazu führen, dass ein besseres Kosten/Leistungs-Verhältnis über die gesamte Projektlebensdauer erzielt wird. Dies kann (1) durch geringere Kosten bei vergleichbarer Leistung, (2) durch eine bessere Leistung bei gleichen Kosten oder (3) durch eine Kombination dieser Faktoren geschehen.

Transaktionskosten im Betriebszeitraum

Im A-Modell basiert ein Teil der Vergütung des privaten Konzessionärs (neben der Anschubfinanzierung) auf der Lkw-Maut, die auf dem jeweiligen Streckenabschnitt anfällt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine „echte“ Maut, die vom Konzessionär direkt von den Nutzern der Strecke vereinnahmt wird; vielmehr handelt es sich strukturell um eine Schattenmaut, da der Konzessionär seine Vergütung von der öffentlichen Hand erhält. Die gleiche Höhe von eingenommener und „weitergeleiteter“ Maut ist dabei nicht zwangsläufig gegeben: wenn die öffentliche Hand beschließt, die Maut zu erhöhen (oder zu senken) hat dies keine Auswirkungen auf die Vergütung des Konzessionärs. Das Mauthöhenrisiko wird also nicht übertragen.

Diese Konstruktion führt dazu, dass in ein A-Modell nach Vertragsabschluss diverse Akteure eingebunden sind. Neben dem Bund, dem jeweiligen Land und dem Konzessionsnehmer sind dies (s. o.):

- Nutzer
- Toll Collect
- Bundesamt für den Güterverkehr (BAG)
- VIFG

Im Rahmen dieser Akteurskonstellation entstehen Transaktionskosten bei der Ermittlung der vertragsgemäßen Vergütung des Konzessionärs. Die Vergütungsbasis, also die mautrelevante Verkehrsmenge, muss von der öffentlichen Hand so festgestellt werden, dass sie vom Konzessionsnehmer zweifelsfrei nachvollziehbar ist. Dabei sind allerdings die Erfordernisse des Datenschutzes zu wahren, so dass der Konzessionär keinerlei Informationen über die Identität der Nutzer erhält. Im Falle eines Streites über

die Vergütungsbasis erhöhen sich die Transaktionskosten weiter, da ein Schlichtungsverfahren einzusetzen ist.

Darüber hinaus entstehen weitere Transaktionskosten für die öffentliche Hand bei der Kontrolle der vertragsgemäßen Leistungserbringung durch den Konzessionär. Hierzu sind in der Verwaltung zumindest Reststrukturen aufrechtzuerhalten. Im Falle einer Nicht-Erbringung von Leistungen durch den Agenten muss die öffentliche Hand des Weiteren in der Lage sein, die entsprechende Leistung selbst zu erbringen. Ein völliger Rückbau staatlicher Strukturen ist also ausgeschlossen. Die Kosten für die verbleibenden Reststrukturen sowie für etwaige Parallelstrukturen können daher als Agency Costs interpretiert werden.

Positive Drittwirkung des Wettbewerbs

Im A-Modell werden erstmals private Unternehmen leistungsphasenübergreifend und einschließlich des Betriebsdienstes zur Bereitstellung von Bundesfernstraßen herangezogen. Neben den Hoffnungen, die mit diesem Modell unmittelbar verbunden werden (insb. Effizienzsteigerungen), kann das A-Modell auch eine positive Drittwirkung auf die übrigen, weiterhin konventionell bereitgestellten Streckenabschnitte haben. Die Strukturen und besonders die Kosten der konventionellen Bereitstellung sind derzeit eher intransparent. Die Realisierung von A-Modellen kann dabei eine zweifache Wirkung entfalten:

- Der Druck des Wettbewerbs kann zu erhöhter Effizienz bei der konventionellen Bereitstellung führen, da sich die entsprechenden (öffentlichen) Akteure nun mit privater Konkurrenz vergleichen lassen.
- Im Rahmen der Vergabe der Pilotprojekte nach dem A-Modell wird von externen Beratern eine umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entwickelt, die auch für konventionelle Projekte genutzt werden kann. Durch die Realisierung von PPP-Projekten nach dem A-Modell wird damit eine Lücke geschlossen, die de facto in der konventionellen Realisierung unabhängig von den rechtlichen Erfordernissen nach § 7 BHO besteht.

Diese Effekte können nicht nur zu Effizienzsteigerungen und somit zur Senkung von Produktionskosten führen, sondern sie senken potentiell auch die Kosten der Prinzipal-Agenten-Beziehung, die im Rahmen der Auftragsverwaltung zwischen Bund und

Ländern für ersteren entstehen. Diese Kosten fallen an, da der Bund die Leistungserbringung durch die Länder überwachen und begleiten muss. Dieser Kontrollaufwand ist umso höher, je intransparenter die Strukturen sind. Eine Erhöhung der Transparenz kann also zu einer Minderung von Informationsasymmetrien führen. Somit kann als positive Drittwirkung des Wettbewerbs durch die A-Modelle von einer Senkung von Prinzipal-Agenten-Kosten ausgegangen werden.

5.4.1.4. Ausblick

Insgesamt ist das A-Modell mit den Rahmenparametern (1) Ausbau einer Bestandstrecke, (2) Weiterleitung der Lkw-Maut und (3) Übertragung des gesamten mautrelevanten Verkehrsmengenrisikos nur für eine begrenzte Anzahl an Projekten nutzbar. Dies gilt insbesondere, da durch die Realisierung von A-Modellen keine zusätzlichen (privaten) Finanzmittel zur Verfügung stehen. Vielmehr wird lediglich die ohnehin anfallende Lkw-Maut in einer Schattenmautstruktur zweckgebunden für den Ausbau einer spezifischen Strecke verwendet. Das A-Modell ist also nur dann sinnvoll, wenn es zu Einsparungen durch tatsächliche Effizienzgewinne kommt. Ob die gewählte Risikostruktur, insbesondere die volle Übertragung des mautrelevanten Verkehrsmengenrisikos auf den Konzessionär, zu Effizienzvorteilen führt, kann erst festgestellt werden, wenn erste Projekterfahrungen ausgewertet sind.

Selbst wenn festgestellt werden sollte, dass das A-Modell nicht zu den erhofften Effizienzgewinnen und somit zu Einsparungen führt, können aus den Pilotprojekten jedoch positive Erfahrungen gewonnen werden. Insbesondere zählen hierzu die Erfahrungen bezüglich der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, in deren Rahmen auch ein Transparenzgewinn für die konventionelle Beschaffung erzielt werden kann. Darüber hinaus können Erkenntnisse über die Verbindung von Lebenszyklusphasen sowie die Ausschreibung entsprechender Projekte gewonnen werden, die künftig auch bei Projekten mit anderen Vergütungsstrukturen genutzt werden können.

5.4.2. F-Modell

5.4.2.1. Modellstruktur

Grundlagen

Das F-Modell basiert auf dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG), das 1994 beschlossen wurde. Seither gab es zwei Novellen (2002 und 2005), auf die im Folgenden noch einzugehen ist. Im Gegensatz zum A-Modell benötigt das F-Modell eine eigene gesetzliche Grundlage, da in den entsprechenden Projekten eine Maut von ansonsten nicht mautpflichtigen Verkehrsteilnehmern erhoben wird.

Anwendungsbereich

Das F-Modell ist derzeit auf Sonderbauwerke (Brücken, Tunnel und Gebirgspässe auf Bundesstraßen und Bundesautobahnen) sowie auf „mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr“ (§3 (1) FStrPrivFinG) beschränkt. Diese Beschränkung ist auf eine europarechtliche Vorgabe zurückzuführen, wonach auf einer Strecke – mit Ausnahme der genannten Abschnitte – von einer Nutzergruppe nicht gleichzeitig eine zeit- und eine nutzungsabhängige Gebühr erhoben werden darf.⁶² Bei der von 1995 bis 2003 erhobenen Eurovignette für Lkw handelte es sich um eine solche zeitabhängige Gebühr, so dass die Erhebung einer nutzungsabhängigen Maut auf dem Gesamtnetz ausfiel (vgl. Keppel / Hinrichs 2000: 260). Mit der Einführung der Lkw-Maut Anfang 2005 ist dieser europarechtliche Grund jedoch hinfällig geworden, so dass zumindest aus dieser Sicht einer Ausweitung des F-Modells auf andere Strecken nichts im Wege stünde. Eine solche Ausweitung ist allerdings mit der im Sommer 2005 – also nach Einführung der Lkw-Maut – erfolgten Novelle des FStrPrivFinG nicht erfolgt. Hierfür dürften originär politische Gründe ausschlaggebend sein: die Akzeptanz einer nutzungsabhängigen Maut für Pkw wird offensichtlich nicht als gegeben angesehen.⁶³

⁶² Bei der europarechtlichen Grundlage handelt es sich um die Richtlinie 93/89/EWG vom 25.10.1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten.

⁶³ Vgl. zur Frage der Akzeptanz von Straßenbenutzungsgebühren auch eine Studie von Schade / Schlag (2004), die drei maßgebliche Einflussfaktoren auf die Akzeptanz solcher Maßnahmen identifizieren: soziale Normen, persönliche Ergebniserwartungen und wahrgenommene Effektivität.

Ziele der öffentlichen Hand

Die Ziele, die von der öffentlichen Hand mit dem F-Modell verbunden werden, sind bereits in §1 (1) FStrPrivFinG genannt:

„Zur Verstärkung von Investitionen in das Bundesfernstraßennetz können Private Aufgaben des Neu- und Ausbaus von Bundesfernstraßen auf der Grundlage einer Gebührenfinanzierung wahrnehmen.“

Eine detailliertere Begründung lässt sich dem Gesetzesentwurf für das FStrPrivFinG entnehmen, der am 24.02.1994 von der CDU-/CSU- sowie von der FDP-Fraktion in den Bundestag eingebracht wurde (Bundestagsdrucksache 12/6884):

„Zweck der Neuregelung ist, durch die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Betreibermodelle Möglichkeiten insbesondere zur privaten Finanzierung von Straßenbauvorhaben zu eröffnen, um wirtschaftlich rentable Straßenbauvorhaben, die wegen anderweitiger Prioritäten z. Zt. durch eine Haushaltsfinanzierung nicht realisiert werden können, im Wege der Privatfinanzierung zu verwirklichen. [...] Für den Bundeshaushalt entstehen daraus [aus dem Gesetzesentwurf, A. d. V.] keine Kosten. Dadurch, dass Private Straßenbauvorhaben durchführen und finanzieren, die nach Ablauf der zu vereinbarenden Konzessionsdauer in die öffentliche Verwaltung übernommen werden, entstehen dem Bundeshaushalt künftig Vorteile.“

Eine dritte Quelle zur Identifikation der Ziele des Gesetzgebers ist schließlich das Plenarprotokoll zur zweiten Lesung des FStrPrivFinG am 19.05.1994 (Bundestagsplenarprotokoll 12/228), und dort insbesondere die Rede des Abgeordneten Dr. Wolf Bauer (CDU):

„Bei all diesen Überlegungen bleibt festzuhalten, dass der Autofahrer diese Vorteile unmittelbar sowohl durch Zeitersparnis als auch durch geringeren Treibstoffverbrauch positiv bemerken wird. Den Nutzen hat letztendlich der Autofahrer, da Engpässe beseitigt und direkte Verbindungen bei gleichzeitig erhöhter Sicherheit geschaffen werden“.

Betrachtet man diese drei Primärquellen, so lassen sich folgende Ziele der öffentlichen Hand identifizieren:

- Verstärkung von Investitionen, d. h. mehr Investitionen

- Vorziehen von Investitionen, d. h. frühere Investitionen
- Wirtschaftlicheres Bauen
- Erzielung künftiger Einnahmen, wenn die Bauten an den Staat zurückfallen und dieser weiterhin eine Maut erhebt
- Verbesserung der Qualität für die Nutzer, d. h. „bessere“ Straßen
- Senkung des Treibstoffverbrauchs als umweltpolitisches Ziel

(Nicht) enthaltene Leistungen

Im F-Modell baut ein privater Konzessionär eine nach dem FStrPrivFinG für dieses Modell erlaubte Strecke und erhält und betreibt sie dann über eine Konzessionslaufzeit von üblicherweise 30 Jahren. Am Ende dieses Konzessionszeitraums ist das Bauwerk bzw. die Strecke in einer festgelegten Qualität an die öffentliche Hand zu übertragen. Im internationalen Sprachgebrauch wird eine solche Konstruktion als BOT-Modell (für Build, Operate, Transfer) bezeichnet. Zur Refinanzierung erhält der Konzessionär – neben einer Anschubfinanzierung in Höhe von maximal 20 %⁶⁴ – das Recht, von den Nutzern der Strecke eine Maut zu erheben. Dieser Umstand macht eine eigene gesetzliche Grundlage des F-Modells notwendig. Die Maut kann dabei nach drei Kriterien gestaffelt werden: (1) nach der Nutzergruppe, also z. B. Pkw, Lkw und Busse, (2) nach der Jahreszeit und (3) nach der Art der Bezahlung, also z. B. Barzahlung und automatisches Abbuchverfahren.

Die ursprüngliche Fassung des FStrPrivFinG wurde im Jahre 2002 novelliert. Dabei wurden allerdings inhaltlich keine sachlich maßgeblichen Änderungen vorgenommen; vielmehr kam es zu einer Präzisierung insbesondere des Mautregimes. Die novellierte Fassung gibt nunmehr wesentlich detaillierter vor, auf welcher Basis und in welcher Weise der private Konzessionär die Maut zu erheben hat. Diese stärkere Detaillierung schlägt sich auch im Umfang des FStrPrivFinG nieder, wie folgende Tabelle auf Basis anekdotischer Evidenz auszugsweise zeigt:

⁶⁴ Die Begrenzung der Anschubfinanzierung auf 20 % ist juristisch nicht festgelegt, da sie im FStrPrivFinG nicht genannt wird. Die Höhe von 20 % ergibt sich vielmehr aus einer administrativen Festlegung des BMVBS, die aber in der Praxis flexibel gehandhabt werden kann (vgl. hierzu: Keppel / Hinrichs 2000: 261).

| Tabelle 6: Vergleich der Fassungen des FStrPrivFinG | | |
|---|---------------------|---------------------|
| | FStrPrivFinG (1994) | FStrPrivFinG (2002) |
| § 2 | 26 Wörter | 247 Wörter |
| § 3 | 134 Wörter | 473 Wörter |
| § 3a | --- | 166 Wörter |
| § 6 | 20 Wörter | 349 Wörter |
| Quelle: Eigene Darstellung | | |

Dieser stärkere Detaillierung des FStrPrivFinG hat zwei direkte Konsequenzen: zum einen erhöht sie die Rechtssicherheit für die beteiligten Akteure, was positiv zu bewerten ist; zum anderen senkt sie aber auch die Flexibilität der Akteure, was zu Effizienzverlusten führen kann.

Akteursstruktur

Das F-Modell wird – wie die gesamte Bereitstellung von Bundesfernstraßen – vor dem Hintergrund des bestehenden Systems der Bundesauftragsverwaltung durchgeführt. Die Aufgaben der Bereitstellung von Bundesfernstraßen werden also teilweise vom Bund, teilweise vom Land, teilweise von beiden gemeinsam erledigt. Im konkreten Fall des F-Modells ist das BMVBS für die Auswahl der Projekte zuständig, die jedoch in der Praxis von den Bundesländern vorgeschlagen bzw. ins Spiel gebracht⁶⁵ werden. Die Durchführung liegt jedoch federführend beim jeweiligen Bundesland, das dann „im Auftrag des Bundes“ handelt. Die Anschubfinanzierung wiederum wird vom Bund geleistet und auf die jeweilige Länderquote angerechnet, so dass sie einen Teil der Investitionssumme bildet, die dem Land in dem entsprechenden Jahr zusteht.

Die Akteurskonstellation bei der Festlegung der Mauthöhe wurde in der FStrPrivFinG-Novelle des Jahres 2005 verändert. Der Erlass einer Gebührenverordnung bzw. die Genehmigung eines Entgeltes erfolgt nunmehr durch die Verkehrsministerien der Bundesländer. Zuvor war das BMVBS hierfür zuständig.

⁶⁵ Vgl. z. B. das (geplante) Projekt „Hafenquerspanne“ in Hamburg. Dieses Projekt ist laut einer Realisierungsstudie aus dem Jahr 2000 allein auf Grundlage des FStrPrivFinG nicht wirtschaftlich realisierbar. Vielmehr müsste auch auf der parallel verlaufenden Köhlbrandbrücke eine Maut erhoben werden. Da es sich hierbei um eine Straße des Bundeslandes Hamburg handelt, wäre hierzu jedoch eine landesrechtliche Gesetzesgrundlage notwendig. Somit kann das Projekt vom Bund derzeit nicht verfolgt werden; dennoch wurde es vom Bundesland Hamburg in mehreren öffentlichen Verlautbarungen und Anhörungen „angeregt“ (vgl. Industrieverband Hamburg 2005, Freytag 2005).

Einen Einblick in die Akteursstruktur des F-Modells gibt die Reihung der Rechtsgrundlagen, die zur Realisierung der Warnowquerung bei Rostock als F-Modell notwendig waren:

| Tabelle 7: Zeitplan der Realisierung der Warnowquerung | | |
|---|---|---|
| Zeitpunkt | Grundlage | Vertragspartner bzw. Gesetz- oder Verordnungsgeber |
| August 1994 | FStrPrivFinG | Bund |
| Juni 1996 | Konzessionsvertrag | Hansestadt Rostock, Konzessionär |
| | Planfeststellung | MV |
| | Gestattungsverträge (Übereignung der Grundstücke) | Hansestadt Rostock |
| Januar 2003 | Strecken-Verordnung | BMVBS |
| | Übertragungs-Verordnung | MV |
| | Beleihungs-Verordnung | Obere Straßenbaubehörde MV |
| | Rahmengebühren-Verordnung | BMVBS + BMF |
| Mai 2003 | Maut-Verordnung | BMVBS |
| | Datenschutz-Verordnung | BMVBS |
| September 2003 | Verordnung für die Verkehrsfreigabe | MV |
| Quelle: Herrmann (2005: 10) | | |

Refinanzierungsregime

Im F-Modell erhält der private Konzessionär das Recht (die Konzession), von den Nutzern der von ihm errichteten und betriebenen Strecke eine nutzungsabhängige Maut zu erheben. Staffelungen der Mauthöhe sind dabei nach Nutzergruppen, nach Jahreszeit und nach Erhebungsart möglich. Der Konzessionär ist jedoch nicht frei in der Entscheidung über die Mauthöhe. Vielmehr ist diese von der öffentlichen Hand zu genehmigen.

Die Mauthöhenfestsetzung erfolgt dabei stets auf Antrag des Konzessionsnehmers. Sie gilt unbefristet und endet erst mit der Festsetzung einer neuen Mauthöhe. Seit der FStrPrivFinG-Novelle des Jahres 2005 hat der Konzessionär dabei eine Wahlmöglichkeit zwischen zwei rechtlichen Varianten: er kann die Maut entweder als öffentlich-rechtliche Gebühr oder als privatrechtliches Entgelt erheben. Bis 2005 war die öffentlich-rechtliche Gebühr die einzige vorgesehene Option. Im Rahmen dieser Arbeit kann auf die juristischen Konsequenzen dieser Gesetzesnovelle nicht eingegangen werden; es gibt jedoch Hinweise darauf, dass diese Konsequenzen vernachlässigbar sind (vgl. Uechtritz / Deutsch 2005: 126). Die praktische Bedeutung ist eher prozessualer Natur:

- Bei einer Gebühr stellt der Konzessionär einen (allgemeinen) Antrag auf die Festsetzung einer Mauthöhe. Diese Festlegung erfolgt dann durch die öffentliche Hand im Rahmen einer Mauthöhenverordnung, wobei diese aus rein rechtlicher Sicht frei ist in ihrer Entscheidung. Es existiert somit das theoretische Risiko, dass die öffentliche Hand eine Gebührenhöhe festlegt, durch die eine Refinanzierung des Projektes nicht gegeben wäre.
- Bei einem Entgelt schlägt der Konzessionär eine Mauthöhe vor, die dann von der öffentlichen Hand genehmigt wird.

Mit dieser Novelle wurde also insbesondere das Ziel verfolgt, eine größere Rechtssicherheit für potentielle Konzessionäre zu erlangen und somit die Anzahl der durchgeführten Projekte zu erhöhen. Eine praktische Veränderung des Prinzips „Refinanzierung durch direkte Mauterhebung“ fand jedoch nicht statt.

Mit der Novelle des FStrPrivFinG ist darüber hinaus die Zuständigkeit für die Festlegung der Mauthöhe – sowohl in Form einer Gebühr als auch eines Entgelts – vom Bund auf die jeweilige Landesregierung übergegangen. Das BMVBS kann jedoch nach § 4 FStrPrivFinG „im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen über die Bemessung der Mautgebühren und die Kalkulation des Mautgebührensatzes“ erlassen. Damit soll einerseits die Rechtssicherheit weiter erhöht werden, andererseits sollen aber auch Transaktionskosten gesenkt werden, die entstehen würden, wenn jedes Bundesland eigene Richtlinien erarbeiten würde.

Neben der Übertragung des Rechts zur Mauterhebung kann dem Konzessionär eine Anschubfinanzierung ausgezahlt werden. Eine gesetzliche Festlegung der Höhe dieser Anschubfinanzierung besteht nicht.

Risikoallokation

Im F-Modell werden weite Teile der Projektrisiken auf den Konzessionär übertragen. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Risiken:

- Baukostenrisiko: Der Konzessionär wird nicht nach Einheitspreisen vergütet. Steigende Baukosten muss er somit selber tragen, ohne sie auf den Auftrag- bzw. Konzessionsgeber abwälzen zu können.

- Bauzeitrisiko: Der Konzessionsvertrag hat eine festgelegte Laufzeit, innerhalb derer das Bauwerk zu erstellen, zu betreiben und zu erhalten ist. Innerhalb dieser Laufzeit hat der Konzessionär die Gelegenheit zur Refinanzierung der Kosten. Dies ist jedoch erst nach Abschluss der Bauarbeiten möglich, da erst dann eine Maut erhoben werden kann. Verlängert sich die Bauzeit, so vermindert sich also gleichzeitig die Zeit, die dem Konzessionär zur Refinanzierung zur Verfügung steht.
- Erhaltungsrisiko: Der Konzessionär hat sämtliche Erhaltungsleistungen im Vertragszeitraum zu erbringen. Das Volumen dieser Leistungen kann er wesentlich durch die Qualität seiner Bauleistungen beeinflussen.
- Betriebsrisiko: Der Konzessionär hat den Betrieb der Strecke sicherzustellen und die Kosten hierfür in seinen Planungen zu berücksichtigen.
- Verkehrsmengenrisiko: Die Refinanzierung des Projektes erfolgt über eine direkte Nutzermaut. Der Konzessionär muss somit bereits in der Angebotsphase detaillierte Verkehrsprognosen erarbeiten, um die Basis seiner Einnahmen zu ermitteln. Bleibt die Verkehrsmenge hinter den Erwartungen zurück, so beeinflusst dies die Rentabilität des Projektes.

Zu beachten ist, dass der Begriff „Risiko“ nicht nur eine negative, sondern auch eine positive Abweichung von den Erwartungen bezeichnen kann. Der Konzessionär trägt somit auch die Chance, die sich aus diesen Risiken ergibt. Steigt beispielsweise die Verkehrsmenge stärker als erwartet, so führt dies direkt zu höheren Einnahmen des Konzessionärs.

5.4.2.2. Bisherige Projekterfahrungen

Obwohl das FStrPrivFinG seit 1994 in Kraft ist, sind von einer zehnjährigen umfassenden Liste des BMVBS erst zwei Projekte auf Basis dieses Gesetzes durchgeführt worden (Stand: August 2006): die Warnowquerung in Rostock und der Herrentunnel in Lübeck. Ein weiteres Projekt, die Hochmoselquerung in Rheinland-Pfalz, kann derzeit nicht weitergeführt werden, weil der Planfeststellungsbeschluss gerichtlich aufgehoben wurde. Die Ausschreibung für die Strelasundquerung zur Insel Rügen wurde aufgehoben, nachdem kein prüf- und bewertbares Angebot eingegangen war.

Neben diesen vier abgeschlossenen bzw. (vorläufig) abgebrochenen Projekten haben Vorbereitungen für zwei weitere Projekte begonnen: die Hafenuferspanne in Hamburg und den Alaufstieg in Baden-Württemberg.

Warnowquerung

Der Warnowtunnel in Rostock (vgl. zum Folgenden Hehenberger 2003: 98 ff.) wurde erstmals 1967 in den Generalverkehrsplan⁶⁶ aufgenommen. Nach der Deutschen Einheit erfolgte 1992 die Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan; dort war das Projekt jedoch aufgrund des zu niedrigen Kosten/Nutzen-Verhältnisses lediglich im „Weiteren Bedarf“ verzeichnet. Vor und nach der Deutschen Einheit fehlten die finanziellen Mittel, um das Projekt durchzuführen.

Mit der Verabschiedung des FStrPrivFinG 1994 ergab sich die Möglichkeit, die Warnowquerung als PPP-Projekt unter Hinzuziehung privaten Kapitals zu realisieren. Unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes wurde die Warnowquerung als innerstädtische Bundesstraße ausgewiesen, so dass sie in die Straßenbaulast der Hansestadt Rostock übergang. Diese schrieb das Projekt im Dezember 1994 europaweit aus. Der Konzessionsvertrag wurde im Juli 1996 unterzeichnet, der Planfeststellungsbeschluss erging im Oktober 1999. Im März 2000 begann der Bau, der im September 2003 mit der Verkehrsfreigabe abgeschlossen wurde.

Die Investitionskosten für die Warnowquerung betrugen EUR 219 Mio. (vgl. Herrmann 2005: 4), wovon 20 % (EUR 43 Mio.) Eigenkapital der Konzessionsnehmer sind, 68 % (EUR 148 Mio.) Fremdkapital und 12 % (EUR 28 Mio.) öffentliche Zuschüsse. Der politisch gewünschte Anteil staatlicher Zuschüsse (20 %) wurde somit unterschritten.

Das Projekt kann zumindest aus der Perspektive der öffentlichen Hand als Erfolg gewertet werden, da es gelungen ist, eine politisch gewünschte Strecke trotz fehlender finanzieller Mittel bereitzustellen. Darüber hinaus erfolgte der Bau aus Sicht der öffentlichen Hand „on time“, also pünktlich zum vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermin, sowie „on budget“, also im Rahmen oder sogar unterhalb der politisch gewünschten maximalen Anschubfinanzierung.

⁶⁶ Herrmann (2005: 2) nennt abweichend 1974 als Jahr der Aufnahme in den Generalbebauungsplan der Stadt Rostock.

Aus Sicht des Konzessionsnehmers kann das Projekt, das eine Vertragslaufzeit bis 2033 hat, nicht abschließend beurteilt werden. Die Verkehrsmenge liegt jedoch seit der Verkehrsfreigabe deutlich unter den Erwartungen, wie die folgende Tabelle verdeutlicht:

| Tabelle 8: Verkehrsmenge auf der Warnowquerung | | |
|---|------------------|-----------------------|
| Prognose | Zeitpunkt | Nutzer pro Tag |
| Ausschreibung | 1994 | 44.000 |
| Ursprüngliche Verkehrsstudie | 1996 | 37.000 |
| Überarbeitete Verkehrsstudie | 1999 | 25.000 |
| Bei der Bank hinterlegte Planzahlen | 1999 | 20.000 |
| Tatsächliche Verkehrsmenge nach der Eröffnung | 2004 | 5.500 |
| Aktueller Durchschnitt | 2005 | 8.500 |
| Aktuelle Spitzenzeiten | 2005 | 13.500 |
| Quelle: Herrmann (2005: 6) | | |

Sollte sich die Verkehrsmenge nicht deutlich erhöhen, ist zu erwarten, dass der Eingriffspunkt für die Fremdkapitalgeber vor Ende der Konzessionslaufzeit erreicht wird. In diesem Fall könnte das Projekt aus Sicht des Konzessionsnehmers als gescheitert angesehen werden. Allerdings sind geringe Verkehrsmengen zu Beginn der Konzessionslaufzeit nicht unüblich⁶⁷, so dass ein endgültiges Fazit noch nicht gezogen werden kann.

Herrentunnel

Als zweites Projekt nach dem FStrPrivFinG wurde der so genannte Herrentunnel unter der Trave in Lübeck realisiert. Es handelt sich dabei um einen insgesamt (inkl. Anfahrtswege) 2 km langen Tunnel, der eine zuvor bestehende Klappbrücke ersetzt. Die Investitionskosten für das Projekt (vgl. Beckers / von Hirschhausen 2002: 6) betragen EUR 161 Mio., von denen EUR 89 Mio. (ca. 55 %) aus öffentlichen Zuschüssen stammen.⁶⁸ Damit wurde die politisch gewünschte Anschubfinanzierung von 20 % deutlich überschritten. Dies wurde „wird mit besonderen Verpflichtungen des Bundes

⁶⁷ Bei diesem Phänomen spricht man international von der so genannten „Ramp-Up Periode“. Vgl. dazu Standard & Poor's (2002: 7 ff.).

⁶⁸ Zu 11 % wurde die Investition aus Eigenkapital der Investoren finanziert, zu 34 % aus Fremdkapital.

bei diesem Projekt begründet“ (ebd.). Konkret handelte es sich um die Verpflichtung des Bundes, die bestehende, aber baufällige Klappbrücke zu ersetzen. Da diese jedes Mal geöffnet werden musste, wenn ein größeres Schiff die Stelle passieren wollte, kam es regelmäßig zu Staus. Um dies künftig zu vermeiden, sollte ein Tunnel errichtet werden, für den aus Sicht des Bundes jedoch keine Mittel zur Verfügung standen.

Vor diesem Hintergrund handelt es sich beim Herrentunnel um einen Sonderfall des F-Modells. Ohne dass eine juristische Trennung möglich wäre, handelt es sich doch um politisch und fiskalisch zwei Teilprojekte:

- Die „als-ob“-Kosten einer neuen Brücke werden vom Staat getragen und über Steuereinnahmen finanziert.
- Die zusätzlichen Kosten für die politisch gewünschte Tunnellösung werden privat finanziert und über eine direkte Nutzermaut refinanziert. Diese Maut wäre deutlich höher, wenn durch sie die gesamten Projektkosten zu refinanzieren wären.

Die Konzession (vgl. zum Folgenden Diring 2001) wurde im März 1999 an ein Konsortium vergeben, das aus den Baukonzernen Hochtief und Bilfinger-Berger besteht. Im April 2001 (sieben Monate später als erwartet) erging der Planfeststellungsbeschluss, im Oktober 2001 (fünf Monate später als erwartet) begannen die Bauarbeiten. Im August 2005 wurde der Tunnel für den Verkehr geöffnet. Ähnlich wie bei der Warnowquerung blieb auch die Verkehrsmenge bei der Travequerung hinter den Erwartungen zurück.⁶⁹ Bei der Entwicklung der Verkehrsmenge fällt auf, dass der Effekt der durch die Fertigstellung der Autobahn A 20 zur Verfügung stehenden Umfahrungsmöglichkeit nicht hinreichend antizipiert wurde. Dies wirkt sich auf den Herrentunnel insbesondere durch eine sehr geringe Fernverkehrsnutzung aus.

⁶⁹ Vgl. zum Folgenden: Lübecker Nachrichten vom 05.08.2006: Hochtief-Chef zum Herrentunnel: „Wir waren zu unkritisch“. Abzurufen unter http://www.ln-online.de/artikel/1917688/Hochtief-Chef_zum_Herrentunnel%3A_%22Wir_waren_zu_unkritisch%22.htm [zuletzt abgerufen am 19.04.2007].

| Tabelle 9: Verkehrsmenge im Herrentunnel | |
|---|--------------------|
| Zeitpunkt | Nutzer pro Tag |
| Ursprüngliche Nutzung vor der Fertigstellung der A 20 | 45.000 (ohne Maut) |
| Nach Fertigstellung der A 20 vor Eröffnung des Tunnels (d.h. Nutzung der Herrenbrücke) | 28.000 (ohne Maut) |
| August 2006 | 22.000 (mit Maut) |
| Quelle: Lübecker Nachrichten vom 05.08.2006: Hochtief-Chef zum Herrentunnel: „Wir waren zu unkritisch“. ⁷⁰ | |

Bezüglich der Allokation des Verkehrsmengenrisikos wurde beim Herrentunnel eine von der Warnowquerung abweichende Lösung gefunden. Der Konzessionär trägt das Verkehrsmengenrisiko bei einem Verkehrsaufkommen zwischen 40.000 und 28.000 Autos. Unterhalb dieses Wertes sieht der Konzessionsvertrag eine Erhöhung der Maut und somit eine faktische Verlagerung des Verkehrsmengenrisikos auf die Nutzer vor.

Aus der Perspektive der öffentlichen Hand kann das Projekt Herrentunnel als Erfolg bezeichnet werden, da – ebenso wie beim Projekt Warnowquerung – eine Beschaffung „on time“ und „on budget“ erfolgt ist. Der Projekterfolg aus Sicht des Konzessionsnehmers kann aufgrund der kurzen Betriebszeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Dies gilt insbesondere, da die Wirkung der Gegenmaßnahmen zur zurückbleibenden Verkehrsmenge (Erhöhung der Maut, etwaige Verlängerung der Konzessionslaufzeit) noch nicht absehbar ist.

Sonstige Projekte

Das dritte Projekt, das nach dem F-Modell ausgeschrieben wurde, war die Strelasundquerung zur Insel Rügen. Die entsprechende Ausschreibung wurde jedoch im April 2003 aufgehoben, da kein Angebot eingegangen war, das den Anforderungen der öffentlichen Hand entsprach. Beckers (2005: 165) nennt zwei Hauptgründe für das Scheitern des Projektes:

- *„Da für Pkw auch zukünftig die bestehende Brücke zur Insel Rügen als kostenfreie Parallelstrecke zur Verfügung stehen sollte, war aufgrund der zu geringen Nachfrage die Profitabilität des Projektes für den privaten Betreiber*

⁷⁰ Abzurufen unter http://www.ln-online.de/artikel/1917688/Hochtief-Chef_zum_Herrentunnel%3A_%22Wir_waren_zu_unkritisch%22.htm [zuletzt abgerufen am 19.04.2007].

innerhalb der von der öffentlichen Hand gesetzten Rahmenbedingungen nicht gegeben. Die Vorgabe zur Errichtung einer relativ teuren Pylonbrücke belastete die Rentabilität des Projektes zusätzlich.

- *Bei der Strelasundquerung bestand ein Anreiz für das beteiligte Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, die Projektrealisierung nach dem PPP-Ansatz scheitern zu lassen, da es auf die dann auch zustande gekommene vollständig öffentliche Finanzierung der zweiten Brücke mit Unterstützung des Bundes und der EU bei Verzicht auf die Erhebung einer Maut hoffte.“*

Darüber hinaus wurde für die Hochmoselquerung (B 50 neu) in Rheinland-Pfalz eine Präqualifikation als erste Stufe eines Ausschreibungsverfahrens begonnen. Bei der Hochmoselquerung handelt es sich um einen Neubau der B 50

„zwischen der Bundesautobahn A 1 bei Wittlich und der B 327 bei Büchenbeuren im Planfeststellungsabschnitt II zwischen Platten und Longkamp (bis zur B 50 alt bei Kommen).

Der Neubau der B 50 ist Teil einer großräumigen West-Ost-Straßenverbindung zwischen Belgien und dem Rhein-Main-Gebiet. In dem hier umstrittenen Abschnitt verläuft die planfestgestellte Trasse ostwärts auf ca. 550 m Länge (davon 100 m in einem Tunnel) durch den Wald am Rothenberg (einen Teilbereich des Zeltingen-Rachtiger-Waldes), quert sodann das Moseltal über eine Hochbrücke (sog. Hochmoselübergang) und führt auf dem Moselsporn südostwärts bis zur B 50 alt bei Kommen“.⁷¹

Für die 6,1 km lange Mautstrecke wurden Investitionskosten in Höhe von ca. EUR 120 Mio. veranschlagt (vgl. Prätorius / Wichert 2004: 18). Die Präqualifikation wurde im Januar 2003 aufgehoben, da der Planfeststellungsbeschluss aus dem Dezember 2000 aus naturschutzrechtlichen Gründen rechtswidrig war. Diese Rechtswidrigkeit wurde im April 2004 auch vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.⁷²

Zu den weiteren geplanten Projekten gehört der so genannte Albaufstieg auf der Autobahn A 8 bei Mühlhausen in Baden-Württemberg. Derzeit sind dort die beiden

⁷¹ Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Aktenzeichen 4 C 2/03.

⁷² Vgl. hierzu und zu den Grundlagen des Projektes die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, Aktenzeichen 4 C 2/03.

Fahrspuren voneinander getrennt und führen ost- bzw. westseitig am Drackensteiner Hang vorbei. Geplant ist eine Brücken-Tunnellösung, mit der sich die Fahrzeit deutlich reduzieren könnte. Für die 8 km lange Strecke ist eine Investitionssumme von etwa EUR 348 Mio. vorgesehen (vgl. Prätorius / Wichert 2004: 18).

Ein weiteres Projekt nach dem F-Modell ist in Hamburg mit der so genannten Hafenuerspange geplant. Dabei handelt es sich um die Autobahn A 252 als Querverbindung zwischen der A 1 und der A 7. Diese Strecke ist etwa 8 km lang und wäre mit Gesamtinvestitionskosten von EUR 475,4 Mio. (vgl. Friedrichsen 2005: 12) verbunden. Eine Machbarkeitsstudie hat ergeben, dass die Hafenuerspange als F-Modell in der bestehenden Form nur schwer zu verwirklichen ist:

- *„Der Verkehr auf der A 252 reagiert sehr sensibel auf Mauterhebung.*
- *Bei allen untersuchten Finanzierungsmodellen und Mauttarifen ist eine Anschubfinanzierung von mehr als 60 % erforderlich.*
- *Für eine rein privatwirtschaftliche Finanzierung mit 20 % Eigenkapital (Renditeerwartung 15 %) und 80 % Fremdkapital (Zinsen 7 %) wären Mauteinnahmen von ca. 46 Mio. € pro Jahr erforderlich.*
- *Bei einer Pkw-Maut von 25,6 ct/km auf dem Ostabschnitt und 38,3 ct/km auf dem Westabschnitt wird das Einnahmenmaximum von ca. 17 Mio. € pro Jahr erreicht. Bei dieser Maut werden ca. 70 % des Verkehrs von der A 252 verdrängt.*
- *Soll durch die Bemautung nicht mehr als 1/3 des Verkehrs verdrängt werden, wächst die Anschubfinanzierung auf über 80 % an.*
- *Auch ergänzende Überlegungen zur Optimierung der Einnahmenseite brachten das Projekt in der Untersuchung vom Jahr 2000 nicht an Anschubfinanzierungen unter 50 % heran“ (Friedrichsen 2005: 15 f.)*

Zur Verwirklichung der Hafenuerspange gibt es aus diesen Gründen auch über das F-Modell hinausreichende Überlegungen. Danach würde die derzeit mautfreie Parallelstrecke „Köhlbrandbrücke“, die den Hauptgrund für die Verdrängungswirkung der Maut darstellt, ebenfalls bemautet. Für eine solche Maßnahme wäre jedoch eine Gesetzesänderung notwendig.

5.4.2.3. Bewertung

Ähnlich wie beim A-Modell sind auch beim F-Modell nicht ausschließlich Vor- oder Nachteile festzustellen.

Starre Modellstruktur

Die Modellstruktur des F-Modells ist relativ starr. Dies gilt sowohl für den Vergütungsmechanismus als auch für den Anwendungsbereich des Modells.

Der Vergütungsmechanismus ist – neben der möglichen Zahlung einer Anschubfinanzierung – auf die direkte Erhebung einer Nutzermaut durch den Konzessionär beschränkt. Somit trägt der Konzessionär das volle Verkehrsmengenrisiko. Fraglich ist jedoch, ob dies sachgerecht ist. Nach dem Prinzip der optimalen Risikoallokation sollte derjenige Partner ein Risiko tragen, der es am besten minimieren kann. Die Verkehrsmenge an einem Sonderbauwerk hängt jedoch nur zum Teil von der Leistung des Konzessionärs ab. Er kann die Verkehrsflüsse insoweit beeinflussen, wie es ihm gelingt, das Bauwerk stets in einem optimalen Zustand zu halten. Daher ist die Übertragung zumindest eines Teils des Verkehrsmengenrisikos grundsätzlich positiv zu beurteilen. Darüber hinaus wird die Verkehrsmenge jedoch auch von der Zahlungsbereitschaft der Nutzer beeinflusst; sind diese nicht bereit, eine Maut zu entrichten und haben sie obendrein die Möglichkeit, die Mautstrecke zu umfahren, so wird die Verkehrsmenge niedrig sein. Diesen Faktor kann der Konzessionär durch eigene Leistungen nicht beeinflussen.⁷³ Zudem kann auch die öffentliche Hand die Entwicklung der Verkehrsmenge durch eine Einflussnahme auf die Steuerung der Verkehrsströme beeinflussen.⁷⁴ Daher ist zu erwarten, dass ein Konzessionär für die Übernahme eines nicht sachgerechten Teils des Verkehrsmengenrisikos einen hohen Risikozuschlag verlangen wird. Abfedern könnte

⁷³ Andererseits kann aber die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos an einen privaten Konzessionär dazu führen, dass von den Anbietern im Laufe eines Vergabeverfahrens Verkehrsprognosen erstellt werden, die verlässlicher sind als die vom Staat erstellten. Dies ist auf die veränderte Anreizstruktur zurückzuführen: wenn die Verkehrsprognose einen tatsächlichen Einfluss auf die Erlösposition und damit auf die Kalkulationen des Betreibers hat, dann hat dieser einen Anreiz, eine möglichst korrekte Prognose zu erstellen. Dieser Anreiz existiert bei der konventionellen Beschaffungsvariante für die öffentliche Hand nicht, da die Verkehrsmenge keinen Einfluss auf die Erlösposition hat.

⁷⁴ Beispielsweise kann die Attraktivität von Parallelstrecken für den potentiellen Ausweichverkehr durch die Umwandlung in verkehrsberuhigte Zonen gesenkt werden.

man diese Problematik durch eine Änderung des Vergütungsmechanismus, beispielsweise indem zwar ein Teil des Verkehrsmengenrisikos übertragen wird, ein großer Teil der Vergütung jedoch auf der Verfügbarkeit des Bauwerkes beruht. Ein solcher differenzierter Vergütungsmechanismus ist im F-Modell jedoch nicht vorgesehen. Andererseits ist er gesetzlich aber auch nicht ausgeschlossen, so dass eine projektspezifische Anpassung, allerdings verbunden mit höheren Transaktionskosten, durchaus möglich wäre. In diesem Sinne bietet das F-Modell zwar einige Flexibilität, es wurde aber bislang sehr starr angewendet.

Darüber hinaus kann die Modellstruktur des F-Modells als starr bezeichnet werden, da das Modell nur für Sonderbauwerke zugelassen ist. Diese Beschränkung ergab sich ursprünglich aus einer Richtlinie der Europäischen Union; nach der Abschaffung der Eurovignette in Deutschland ist diese Beschränkung europarechtlich jedoch hinfällig (vgl. Kapitel 5.3.1). Vor diesem Hintergrund sollte überprüft werden, ob eine Öffnung des F-Modells auf sämtliche Streckenabschnitte von Bundesfernstraßen sinnvoll wäre. Für eine solche Öffnung spricht, dass damit die Option der Privatfinanzierung und der Mauterhebung für alle Neubauprojekte zur Verfügung stünde. Politisch gewollte, aber (derzeit) nicht finanzierbare Projekte könnten somit realisiert werden. Des Weiteren kann es auch jenseits von Sonderbauwerken Streckenabschnitte geben, bei denen die spezifische Risikoallokation des F-Modells zu Effizienzsteigerungen führen könnte. Andererseits jedoch würde gerade die Einführung der Lkw-Maut, die das „F-Modell auf der Strecke“ europarechtlich möglich gemacht hat, zu erheblichen Transaktionskosten führen. Ein Konzessionär eines F-Modells müsste entweder auf das bestehende Mautsystem für Lkw aufbauen und gleichzeitig ein eigenes Mautsystem für Pkw vorhalten, oder die entsprechende Strecke müsste aus dem Lkw-Mautsystem herausgetrennt werden. Beide Optionen würden zu nicht unerheblichen Transaktionskosten führen, welche die Effizienz eines „F-Modells auf der Strecke“ belasten würden.

Risikoallokation

Im F-Modell trägt der Konzessionär den größten Teil der Projektrisiken (s. o.). Das zentrale Risiko ist dabei das Verkehrsmengenrisiko, das bereits oben analysiert und dessen Übertragung auf den Privaten als nur teilweise positiv bewertet wurde.

Die Allokation der Baurisiken beim Konzessionär ist sachgerecht: indem seine Vergütungsquelle (abgesehen von der Anschubfinanzierung) erst mit Baufertigstellung und Verkehrsfreigabe zur Verfügung steht, erhält er einen Anreiz, den Bau fristgemäß oder sogar vorfristig fertig zu stellen. Indem er darüber hinaus nicht mit Einheitspreisen vergütet wird, erhält er einen Anreiz, den Kostenrahmen nicht zu überschreiten. Dessen ungeachtet muss sich die Vergütung jedoch erhöhen, wenn die öffentliche Hand nach Vertragsabschluss noch Kosten steigernde Änderungswünsche vorbringt.

Ebenso sachgerecht ist die Zuordnung der Betriebs- und Unterhaltungsrisiken zum Konzessionsnehmer. Dadurch werden zwei positive Anreize gesetzt: Der Konzessionär erhält (1) einen Anreiz, die Strecke in einem möglichst guten Zustand zu erhalten, um eine (Umsatz generierende) Nutzung zu ermöglichen und (2) einen Anreiz, eine hochwertige Bauweise zu nutzen, um spätere Betriebs- und Unterhaltungskosten zu senken. Somit können die Kosten über den gesamten Lebenszyklus des Projektes optimiert werden.

Projektauswahl

Im Bereich der Projektauswahl setzt das F-Modell sowohl beim Bund als auch bei den beteiligten Ländern teilweise Fehlanreize.

Für den Bund ergibt sich aus der Tatsache, dass für ein F-Modell i. d. R. weniger Haushaltsmittel aufzuwenden sind als für eine konventionelle Beschaffungsvariante, der Fehlanreiz, möglichst viele Projekte nach dem F-Modell zu initiieren. Daraus kann sich ergeben, dass die Projektentwicklung im Einzelfall erst gestoppt wird, nachdem Transaktionskosten in beachtlicher Höhe angefallen sind. Dies war insbesondere bei der gescheiterten Ausschreibung für die Strelasundquerung der Fall. Darüber hinaus kann dieser Fehlanreiz aber auch dazu führen, dass „schlechte“ Projekte umgesetzt werden, also solche, die sich aus verschiedenen Gründen eigentlich nicht für die Realisierung als F-Modell eignen. Einer dieser Gründe kann eine zu geringe Verkehrsmenge sein, wie es bei der Warnowquerung der Fall ist.

Der gleiche Fehlanreiz gilt auch für die beteiligten Länder. Dies gilt insbesondere, da bei der Realisierung von F-Modellen der über die Anschubfinanzierung hinausgehende Teil der Vergütung, also die vereinnahmte Nutzermaut, nicht die Länderquote des jeweiligen Landes belastet. Andererseits kann es aber für ein Land auch einen Anreiz

geben, bewusst zum Scheitern eines Projektes beizutragen; dies ist dann der Fall, wenn die Aussicht besteht, dass das entsprechende Bauwerk im Falle des Scheiterns des F-Modells als konventionelles Bauprojekt durchgeführt wird. In diesem Fall bietet sich für die Länder die Möglichkeit, politische Kosten zu vermeiden, die durch die Bemaunung der Straßennutzer entstehen.

5.4.2.4. Ausblick

Vor dem Hintergrund der geschilderten Vor- und Nachteile scheint das F-Modell ein wirksamer Ansatz zu sein, Sonderbauwerke schneller zu errichten und gleichzeitig durch ein alternatives Vergütungssystem Anreize zu Effizienzsteigerungen zu setzen. Fraglich ist jedoch, ob die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos in jedem Einzelfall sachgerecht ist. Sinnvoll wäre, in jedem Einzelfall eine projektspezifische Vergütungsstruktur zu erstellen, mit der die jeweiligen strategischen Projektziele der öffentlichen Hand optimal erreichbar sind.

Darüber hinaus sollte bei der Projektrealisierung sichergestellt werden, dass keine Fehlanreize für die öffentliche Hand gesetzt werden. Dies kann nur gelingen, indem jedes einzelne Projekt einer kritischen Überprüfung seiner Eignung als F-Modell unterzogen wird.

Insgesamt erscheint es sinnvoll, die in Frage kommenden Projekte weniger in dem starren Muster des F-Modells zu realisieren, sondern vielmehr eine individualisierte Projektentwicklung zu betreiben (vgl. Böger / Gerdes 2005: 343). Im Rahmen einer solchen Projektentwicklung wäre dann die Eignung des Projektes kritisch zu überprüfen und ein geeignetes Organisations- und Vergütungsmodell zu erstellen.

5.4.3. Funktionsbauvertrag

5.4.3.1. Hintergrund

Der Funktionsbauvertrag ist neben dem A- und dem F-Modell das dritte PPP-Modell für Bundesfernstraßen in Deutschland, wobei es sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der „Fachwelt“ eher eine untergeordnete Rolle spielt. Entwickelt wurde der Funktionsbauvertrag von einem Beraterkonsortium des BMVBS, dem die Forschungsgesellschaft DRC – R+P, die Beratungsgesellschaft Durth Roos Consulting

und das Ingenieurbüro Dr.-Ing. Ressel + Partner angehörten. Das entsprechende Gutachten wurde 1999 als Heft 780 der Schriftenreihe „Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik“ des BMVBS veröffentlicht (vgl. Knoll et al. 1999).

Der Funktionsbauvertrag ist dabei keine Neuentwicklung des genannten Gutachterkonsortiums. Vielmehr konnte auf vielfältigen internationalen Erfahrungen aufgebaut werden; insbesondere in Schweden werden ähnliche vertragliche Konstruktionen bereits seit den späten 70er Jahren für Gemeindestraßen, Landstraßen und Autobahnen genutzt (vgl. Jönsson 2001: o. S.). Daneben gibt es vergleichbare Vertragsformen in Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Finnland, Guatemala, Kanada, Kolumbien, Neuseeland, Peru, UK, Uruguay und den USA (vgl. Knoll et al. 1999: 26). Vor diesem Hintergrund handelt es sich also eher um die Adaption eines international gebräuchlichen Modells als um die Entwicklung eines neuen PPP-Modells.

5.4.3.2. Modellstruktur

(Nicht) Enthaltene Leistungen

In Funktionsbauverträgen werden unterschiedliche Elemente der Wertschöpfungskette von Bundesfernstraßen an einen privaten Auftragnehmer übertragen. Dabei handelt es sich um den Bau (Neubau, Ausbau oder Ersatzbau) einer Fernstraße sowie deren Erhaltung für einen Zeitraum von 20 Jahren (bei den bisherigen Projekten). Damit folgt dieses Modell zumindest in Grundzügen dem Lebenszyklusansatz, auch wenn andere Elemente der Wertschöpfungskette (insb. Betrieb und Finanzierung) nicht Gegenstand des Vertrags sind.

Ein weiteres Merkmal des Funktionsbauvertrages besteht in der Bündelung von bisherigen Teilleistungen. Die vier bisher realisierten Projekte umfassten jeweils eine Streckenlänge von etwa 10 km. Auf dieser Auftragsstrecke ist der private Auftragnehmer nicht nur für die eigentliche Fahrbahn, sondern auch für etwaige Brücken und Tunnel zuständig. Der Auftrag umfasst somit Aufgaben, die in einem klassischen Vergabeverfahren in Form mehrerer Teillose zur Ausschreibung gebracht worden wären. Im Gegensatz zu den PPP-Projekten nach dem A- und dem F-Modell handelt es sich beim Funktionsbauvertrag allerdings nicht um eine Konzession, sondern um einen Bauvertrag. Dieser wurde bei den bislang realisierten Projekten im Rahmen

eines Nicht-offenen Verfahrens mit vorgeschaltetem öffentlichen Teilnahmewettbewerb vergeben.

In einem Funktionsbauvertrag werden die vom privaten Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen in drei Leistungsteile gegliedert:

- *„Leistungsteil A [...] beinhaltet alle Vorleistungen, die nicht zum gebundenen Oberbau der Straße gehören. Darunter fallen insbesondere Aufgaben der Baustelleneinrichtung, Verkehrsführung, Markierungsarbeiten, Erd- und Entwässerungsarbeiten, Brücken- und Bauwerkssanierung sowie Arbeiten an der Frostschutzschicht.*
- *Leistungsteil B [...] bezieht sich auf die Funktionsbauleistung und verlangt die Herstellung des gebundenen Oberbaus, entsprechend der funktionalen Anforderungen. Im Rahmen der Ausschreibung wird für Teil B eine Referenzbauweise mit Mengenansätzen beschrieben, die jedoch weder für die Bieter noch den Auftraggeber verbindlich ist. Allerdings muss bei einem Abweichen von der Referenzbauweise seitens der Bieter die Gleichwertigkeit nachgewiesen werden.*
- *Leistungsteil C [...] enthält die Erhaltung der Funktionsbauleistung des Teils B über die vorgesehene Vertragslaufzeit“ (von Hirschhausen / Beckers / Klatt 2005: 41).*

Der Funktionsbauvertrag erhält seinen Namen aus der Tatsache, dass die zu erbringenden Leistungen in Leistungsteil B – und somit mittelbar auch die Leistungen in Teil C – funktional beschrieben werden (vgl. zum Folgenden Knoll et al. 1999: 23). Dabei werden Mindestanforderungen an die Leistung des zu erstellenden „Produktes“ (hier: eine Bundesfernstraße) formuliert, ohne dass die präzisen Spezifika des eigentlichen Produktes vertraglich festgelegt werden. In der Regel ersetzen Leistungsprogramme dabei die ansonsten üblichen Leistungsverzeichnisse. Demgegenüber werden die Aufgaben, die in Leistungsteil A enthalten sind, weiterhin mit Hilfe eines Leistungsverzeichnisses festgelegt.

Ziele der öffentlichen Hand

Mit der Vergabe von Funktionsbauverträgen verfolgt die öffentliche Hand Ziele, die mit den grundlegenden Zielen des PPP-Ansatzes⁷⁵ vergleichbar sind:

- *„Übernahme der Planungsverantwortung durch den Auftragnehmer: Die Leistungen des Auftragnehmers im Bereich Planung und Entwurf beinhalten die Bemessung bzw. Dimensionierung, die Wahl der Erhaltungsstrategie und die Auswahl der optimierten Kombination aus beiden.*
- *Freisetzung von Innovationspotentialen der Unternehmen: Vom Grundsatz des Vertrages her werden die Regelbauweisen auf Dauer nicht mehr das Maß aller Dinge sein und übertragbare sowie im Ausland bewährte Bauweisen zur Ausführung kommen.*
- *Qualitätssteigerung: Bei Vertragslaufzeiten von 20–30 Jahren werden Qualitätsgedanken, Wirtschaftlichkeitsfragen und Nutzungsdauer einen deutlich höheren Stellenwert einnehmen.*
- *Kostensenkungen für den Auftraggeber: Kostensenkungen erscheinen unter synergetischen Gesichtspunkten realisierbar. Die Bündelung von Bau und Erhaltung in einer Hand wird unter dem Aspekt langfristiger Betrachtung wirtschaftlichere Lösungen fordern und fördern.*
- *Kostensparnis: Ferner ergeben sich Kostenersparnisse im Vergleich privat betriebener Projekte gegenüber rein staatlichen Projekte. Der Aufwand, der zur Instandhaltung einer Strasse betrieben werden muss, ist letztendlich abhängig von der Ausführungsqualität. Je höher der Qualitätsstandard ist in dem eine Strasse erstellt wird, desto geringer sind die Aufwendungen zur Sicherstellung des einwandfreien Betriebes“ (Nösler 2003: 18).*

Ähnliche Ziele definieren auch von Hirschhausen / Beckers / Klatt (2005: 42):

- *„Minimierung der Gesamtkosten, bestehend aus Bau-, Erhaltungs- und Nutzerkosten in Form von Zeitverlusten*

⁷⁵ Alfen (2000: 148) definiert als übergeordnetes Ziel solcher privatwirtschaftlichen Modelle, „sowohl die öffentlichen Haushalte nachhaltig zu entlasten als auch verkehrsspezifische Einnahmen über die jeweils geschlossenen Verträge so zu binden, dass daraus auch langfristig die erforderlichen Mittel für die als bedarfsgerecht erachteten Neubau-, Ausbau-, Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen sicher zu stellen sind“.

- *Minimierung der Erhaltungskosten durch geeignete Wahl der Bauweise und –qualität*
- *Förderung innovativer Bauweisen und –verfahren*
- *Längerfristige Planbarkeit der Erhaltungskosten im Zuge der Finanzplanung*
- *Vereinfachung und Einsparung von Personalkosten im Bereich der Bauüberwachung und Abrechnung“*

Diese Ziele sollen durch die spezifischen Charakteristika von PPP-Modellen erreicht werden, zu denen insbesondere die Lebenszyklusorientierung, eine outputorientierte Leistungsbeschreibung, die Risikoallokation zwischen den Partnern, die Einbringung von Ressourcen durch alle Partner und eine leistungsabhängige Entlohnung gehören (vgl. Böger / Gerdes 2005). Obwohl bei Funktionsbauverträgen (bislang) auf die Vergabe von Betriebsdienstleistungen und Finanzierungselementen verzichtet wird, tragen diese Verträge die genannten übergeordneten Merkmale von PPP-Modellen.

Vergütungssystem

Eines der Kernmerkmale von PPP-Projekten ist in der Regel eine Vergütung des privaten Konzessions- bzw. Auftragnehmers, die sich an der Qualität der tatsächlich erbrachten Leistung orientiert. Häufig wird hierbei ein Bonus-Malus-System vertraglich vereinbart, bei dem der Auftragnehmer Vergütungsabzüge hinnehmen muss, wenn er eine Leistung erbringt, die schlechter ist, als es vereinbart wurde. Umgekehrt erhält er in einem vertraglich festgelegten Rahmen eine höhere Vergütung, wenn seine Leistung über der vereinbarten Basis liegt. Ein ähnliches System ist auch für die Funktionsbauverträge entwickelt worden (vgl. zum Folgenden: von Hirschhausen / Beckers / Klatt 2005: 42).

Diese leistungsabhängige Vergütung gilt nicht für den Leistungsteil A. Hier erhält der Auftragnehmer die vereinbarte Vergütung nach Abnahme der festgelegten Bauabschnitte. Für Leistungsteil B werden 90 % der Vergütung ausgezahlt, wenn die Baumaßnahme fertig gestellt ist, die übrigen 10 % folgen, nachdem die Übergabeinspektion ausgewertet wurde. Im Leistungsteil B kann also von einer teilweise leistungsabhängigen Vergütung gesprochen werden: der Auftragnehmer „haftet“ mit 10 % seiner Vergütung für die Qualität der von ihm erbrachten Leistung.

Die Vergütung für Leistungsteil C wird von den privaten Bietern im Rahmen ihres Angebotes barwertig angegeben. Der Auftraggeber bildet aus diesem Barwert dann Annuitäten, so dass jährlich ein gleich bleibender Betrag an den Auftragnehmer ausgezahlt wird. Die Auszahlung erfolgt unabhängig davon, ob tatsächlich Erhaltungsmaßnahmen erfolgt sind. Die Auszahlung ist jedoch abhängig von Funktionsinspektionen durch die öffentliche Hand, die erstmals nach neun Jahren und dann alle drei Jahre durchgeführt werden. Der Auftragnehmer erhält also seine erste Vergütung für Leistungsteil C erst nach 9 Jahren, danach bekommt er alle drei Jahre die kumulierte Vergütung für die letzten drei Jahre ausgezahlt. Dieser Vergütungsmechanismus ist klar leistungsorientiert: der Auftragnehmer wird nur dann vergütet, wenn er alle Erhaltungsmaßnahmen vornimmt, die notwendig sind, um die vereinbarte Leistung (d. h. die Vorhaltung einer Straße in einem festgelegten Zustand) zu erbringen; welche Erhaltungsmaßnahmen dies aber genau sind, wird vom Auftraggeber nicht festgelegt.

Zwischen dem Leistungsteil A einerseits und den Leistungsteilen B und C andererseits besteht weiterhin der Unterschied, dass die Vergütung in ersterem mit Hilfe von Einheitspreisen erfolgt, bei den beiden letzteren hingegen mit Hilfe von Pauschalpreisen (d. h. Festpreisen). Der Unterschied besteht darin, dass bei Einheitspreisen der Preis je Leistungseinheit ermittelt wird (z. B. je Kubikmeter eines bestimmten Materials). Wird mehr Material benötigt, als ursprünglich geplant, so erhöht sich auch die Vergütung. Bei Pauschalpreisen wird hingegen ein fester Preis vereinbart, der sich nicht in Abhängigkeit von den tatsächlich verbrauchten Ressourcen verändert.

Risikoallokation

Aus der beschriebenen Art der Vergütung des Auftragnehmers ergibt sich eine bestimmte Risikoallokation. Als Grundprinzip kann dabei gelten, dass der Auftragnehmer diejenigen Risiken trägt, für die er zumindest mit einem Anteil seiner Vergütung „haftet“. Je größer dieser Anteil ist, desto mehr Risiko trägt er.

Folgt man dem beschriebenen Grundsatz, so trägt der Auftragnehmer für den Leistungsteil A kein Risiko. Er erhält die vereinbarte Vergütung nach Fertigstellung des Bauabschnitts, so dass er kein Bauzeitrisiko trägt (d. h. die Vergütung wird nicht gemindert, wenn die Fertigstellung sich verzögert). Darüber hinaus trägt er kein

Baukostenrisiko, da er mit Hilfe von Einheitspreisen vergütet wird. Erhöht sich also der Ressourceneinsatz, so erhöht sich auch die Vergütung.

Im Leistungsteil B erhöht sich das Risiko für den Auftragnehmer im Vergleich zum Teil A. Er trägt einen Teil des Bauzeitrisikos, da sich die Höhe der Vergütung abgesehen von Pönalen zwar nicht am Zeitpunkt der Baufertigstellung bemisst, wohl aber der Auszahlungszeitpunkt. Er hat darüber hinaus das Baukostenrisiko zu tragen, da mit dem Auftraggeber ein Pauschalpreis vereinbart wurde. Auch wenn sich der Ressourceneinsatz des Auftragnehmers erhöht, bleibt dieser Preis konstant.⁷⁶ Zu einem begrenzten Teil hat er darüber hinaus das Qualitätsrisiko zu tragen, da 10 % des Pauschalpreises erst nach einer Übergabeinspektion ausgezahlt werden.

In Leistungsteil C hat der Auftragnehmer schließlich die drei genannten Risiken vollständig zu tragen. Er trägt das Erhaltungsrisiko (das in diesem Leistungsteil dem zuvor genannten Bauzeitrisiko entspricht), da alle notwendigen Erhaltungsmaßnahmen bis zur nächsten Inspektion abgeschlossen sein müssen. Er trägt des Weiteren das Qualitätsrisiko, da die Vergütung erst nach bestandener Inspektion ausgezahlt wird, und das Erhaltungskostenrisiko, da er (ebenso wie in Leistungsteil B) mit Hilfe eines Pauschalpreises vergütet wird. Aus dieser Vergütungsstruktur ergibt sich auch eine teilweise Übernahme des Verfügbarkeitsrisikos: wenn die Straße aufgrund einer nicht oder nicht ausreichend ausgeführten Erhaltungsmaßnahme nicht verfügbar ist, so wird die Vergütung des Auftragnehmers gemindert.

Die Risikoallokation ist in der folgenden Tabelle schematisch zusammengefasst:

| Tabelle 10: Risikoallokation bei Funktionsbauverträgen | | | |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|
| | Leistungsteil A | Leistungsteil B | Leistungsteil C |
| Bauzeitrisiko / Erhaltungsrisiko | Nein | Teilweise | Ja |
| Baukostenrisiko | Nein | Ja | Ja |
| Qualitätsrisiko | Nein | Teilweise | Ja |
| Marktrisiko | Nein | Nein | Nein |
| Verfügbarkeitsrisiko | Nein | Nein | Teilweise |
| Quelle: Eigene Darstellung | | | |

Diese Risikoallokation dürfte, ohne dass an dieser Stelle eine tief greifende juristische Analyse durchgeführt werden kann, nicht ausreichen, Projekte nach dem

⁷⁶ Dies gilt jedoch nicht in den Fällen, in denen Änderungswünsche des Auftraggebers nach Vertragsabschluss zu einer Erhöhung des Ressourceneinsatzes führen.

Funktionsbauvertrag „maastricht-neutral“ durchzuführen. Dazu wäre nach einer Entscheidung von Eurostat (vgl. hierzu Kleinlein 2006: 27 ff.) zumindest (1) das Baurisiko und (2) das Markt- oder das Verfügbarkeitsrisiko zu übertragen. Dies ist beim Funktionsbauvertrag nicht in ausreichendem Maße der Fall. Die Ausgaben für diese Verträge sind daher der Staatsverschuldung zuzurechnen.

5.4.3.3. Bisherige Projekterfahrungen

Der Funktionsbauvertrag ist ein vergleichsweise junges PPP-Modell, so dass Projekterfahrungen in Deutschland erst in sehr begrenztem Umfang vorliegen. Nach der Entwicklung des Modells in einem Gutachten (s. o.) wurden 2002 in einer ersten Tranche zwei Funktionsbauverträge ausgeschrieben und vergeben (vgl. BMVBW 2004b: 34, BMVBS 2005: 20, Schmidt 2003: o. S.):

- A 61 in Rheinland-Pfalz (AK Koblenz – AS Krufthaus)
- A 81 in Baden-Württemberg (AS Oberndorf – AS Rottweil)

Beide Strecken sind – verglichen mit den Pilotprojekten nach dem A-Modell – verhältnismäßig kurz; sie umfassen jeweils etwa 10 km. Es handelte sich bei beiden Strecken um eine „grundhafte Erneuerung“ (vgl. Schmidt 2003: o. S.). In der Folge wurden in Bayern ein Teilstück der A 93 (AS Brannenburg – AS Kiefersfelden) und in Nordrhein-Westfalen ein Teilstück der A 31 (AS Lembeck – AS Geschel / Coesfeld) als Funktionsbauverträge realisiert (vgl. von Hirschhausen / Beckers / Klatt 2005: 43), die ebenfalls mit den beiden erstgenannten Projekten vergleichbar sind.

Die Ausschreibung für ein fünftes Projekt (A 59 in Nordrhein-Westfalen zwischen Düsseldorf und Monheim; vgl. Beckers 2005: 191) wurde aufgehoben, da vom Bund keine Haushaltsmittel bereitgestellt werden konnten. Eine Ausweitung der Funktionsbauverträge auf Neubaustrecken ist angedacht (vgl. Krüger 2004: 15); in Thüringen soll der sechsspurige Ausbau der A 9 (AS Dittersdorf – Tal der Wisenta) auf einer Länge von 9 km als Funktionsbauvertrag vergeben werden (vgl. Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2006).

5.4.3.4. Bewertung

Der Funktionsbauvertrag ist – insbesondere im Vergleich zum A- und zum F-Modell – ein relativ überschaubares und „einfaches“ Modell. Es werden lediglich zwei Stufen der Wertschöpfungskette an einen privaten Auftragnehmer (Bau und Erhaltung) übertragen. In Verbindung mit der spezifischen Vergütungsstruktur und der daraus folgenden Risikoallokation ergeben sich bestimmte Stärken und Schwächen dieses Modells.

Positiv ist zu bewerten, dass der Funktionsbauvertrag nur zu geringen Transaktionskosten führt. Mehrere Faktoren tragen zu diesem Befund bei:

- Da der Betrieb nicht auf den Auftragnehmer übertragen wird, entstehen keine Schnittstellenkosten zwischen dem bestehenden staatlichen Betriebsdienst und einem privaten Betriebsdienst. Dies wäre der Fall, wenn zugunsten eines privaten Betreibers ein Autobahnteilstück aus dem Gesamtnetz der staatlichen Autobahnmeistereien herausgelöst würde.
- Es werden mehrere Aufgaben gemeinsam vergeben, die ansonsten losweise hätten ausgeschrieben werden müssen. Dies gilt sowohl horizontal (Verlängerung der Baustrecke über die übliche Losgröße hinaus; Zusammenfassung mehrerer Erhaltungsaufgaben) als auch vertikal (Zusammenfassung von Bau- und Erhaltungsmaßnahmen). Die Anzahl der durchzuführenden Ausschreibungen kann somit reduziert werden.

Weiterhin ist positiv zu beurteilen, dass die Risikokosten, die bei einem Funktionsbauvertrag von den privaten Bietern in ihre Angebote eingerechnet werden, eher gering sein dürften. Insbesondere eine Übertragung des Verkehrsmengenrisikos hätte zu potentiell hohen Risikokosten geführt. Ebenso führt der weitgehende Verzicht auf eine private (Vor-)Finanzierung zu geringeren Finanzierungskosten, da die öffentliche Hand dank ihrer besseren Bonität Kredite günstiger aufnehmen kann als die Privatwirtschaft.

Auch aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie sind Elemente des Funktionsbauvertrages positiv zu bewerten:

- Die Vergabe von Bau und Erhaltung in einer gemeinsamen Ausschreibung schafft einen Anreiz, ein qualitativ hochwertiges Bauwerk zu erstellen, das diese Qualität auch langfristig halten kann.

- Die lange Vertragslaufzeit von 20 Jahren schafft einen Anreiz, den gesamten Projektlebenszyklus zu betrachten und nicht nur die übliche Gewährleistungszeit (z. B. 5 Jahre).
- Die Vergütung des Auftragnehmers nach dem Pauschalpreisprinzip in den Leistungsteilen B und C schafft einen Anreiz, eine kostengünstige Bauweise zu wählen, mit der dennoch die geforderte Mindestqualität erreicht wird. Dies führt einerseits zu Effizienzsteigerungen und kann andererseits die Ausschöpfung vorhandenen Innovationspotentials fördern. Die Interessen von Auftraggeber (Prinzipal) und –nehmer (Agent) sind in diesem Sinne gleichgerichtet, so dass nur geringe Agency Costs entstehen.

Trotz der genannten Vorteile verfügt der Funktionsbauvertrag allerdings auch über Schwächen:

- Der Auftragnehmer erhält keinen Anreiz, im Leistungsteil A effizient und wirtschaftlich zu arbeiten, da er mit Hilfe von Einheitspreisen vergütet wird.
- In Leistungsteil B erhält der Auftragnehmer 90 % seiner Vergütung nach Baufertigstellung und somit unabhängig von der tatsächlichen Qualität der Leistung. Es ist fraglich, ob 10 % der Auftragssumme für diesen Leistungsteil ausreichen, um einen wirksamen Anreiz zur Erstellung einer qualitativ hochwertigen Leistung zu setzen.
- Aus der Vergütungsstruktur der drei Leistungsteile ergibt sich für den Bieter der Fehlanreiz, sein Gebot dergestalt zu strukturieren, dass ein Großteil der Vergütung in den Leistungsteilen A und B gefordert wird, während Leistungsteil C für einen sehr niedrigen Preis angeboten wird. Durch eine solche Strukturierung kann der Bieter einen größeren Teil seiner zu erwartenden Vergütung risikofrei fordern; es besteht somit sowohl ein Anreiz als auch die Möglichkeit, weite Teile der Projektrisiken vom vorgesehenen Risikoträger auf die öffentliche Hand zurückzutransferieren.

Der letztgenannte Punkt ließe sich durch zwei Optionen vermeiden: (1) durch eine Vergütung des Auftragnehmers durch einen Pauschalpreis in allen Leistungsteilen, verbunden mit der Auszahlung der gesamten Vergütung erst nach einer Qualitätsinspektion oder (2) durch die Beibringung eines Finanzierungsanteils durch den Auftragnehmer, wobei nicht die gesamte Maßnahme durch diesen zu finanzieren

wäre, sondern lediglich ein Betrag, der einen Anreiz zur bestmöglichen Leistungserbringung setzt.

Ein weiterer Nachteil des Funktionsbauvertrages ist schließlich, dass mit dieser Konstruktion keine „maastricht-neutrale“ Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur gelingen kann. Dazu wäre ein weiterreichender Risikotransfer auf den Auftragnehmer notwendig.

5.4.3.5. Ausblick

Beim Funktionsbauvertrag handelt es sich nicht nur um ein vergleichsweise einfaches, sondern auch um ein flexibles Konstrukt, das ohne spezielle gesetzliche Grundlage umgesetzt werden kann. Es ist, soweit dies von den politischen und administrativen Entscheidungsträgern gewünscht wird, in drei Richtungen modifizierbar:

- Es ist möglich, die Vertragslaufzeit anzupassen, wenn sich die bislang üblichen 20 Jahre als nicht optimal herausstellen.
- Es ist möglich, den Funktionsbauvertrag um weitere Stufen der Wertschöpfungskette anzureichern, so z. B. um eine Finanzierungskomponente oder um den Betriebsdienst.
- Schließlich ist es denkbar, die Auftragsstrecke anzupassen, wenn die derzeit gebräuchlichen 10-15 km sich als nicht optimal erweisen.

Diese Flexibilität des Funktionsbauvertrages kann es der öffentlichen Hand ermöglichen, projektspezifische Lösungen zu ermitteln, bei denen fallweise von den bislang getroffenen Regelungen abgewichen wird. Es könnte beispielsweise im Vorfeld einer Vergabe ermittelt werden, welcher Streckenzuschnitt bei welcher Vertragslaufzeit aus Sicht der öffentlichen Hand die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Ebenso könnte insbesondere auf Neubaustrecken, bei denen es keinen bestehenden staatlichen Betriebsdienst gibt, der Betrieb als weiteres Vertragsselement auf den Auftragnehmer übertragen werden.

Durch die fallweise Hinzufügung von Leistungsteilen können Benchmarks für die Verwaltungsmodernisierung ermittelt werden, um die Effizienz der traditionellen Beschaffungsvariante zu testen. Bezüglich des Neubaus eines Streckenabschnitts ist

dies jedoch nur noch in einem begrenzten Zeitfenster möglich, da das Bundesfernstraßennetz annähernd seinen endgültigen Ausbauzustand erreicht hat.

5.5. Zusammenfassung der Fallstudie

Zusammenfassend lassen sich aus der Analyse der Fallstudie „Deutschland“ folgende Ergebnisse ableiten:

- Das traditionelle System der Bereitstellung von Bundesfernstraßen in Deutschland ist zumindest intransparent, möglicherweise auch ineffizient. Darauf deuten diverse Prinzipal-Agenten-Probleme hin, die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung entstehen. Dies gilt insbesondere für den Verzicht auf eine systematische Mittelverwendungskontrolle im Rahmen von zentralisierten Controlling-Maßnahmen durch den Bund. Darüber hinaus führt die kleinteilige, losweise Vergabe sowie der Verzicht auf eine Gesamtbetrachtung der Lebenszykluselemente (insb. Bau einerseits sowie Betrieb und Erhaltung andererseits) zu Effizienzverlusten.
- Die Allokation der Investitionsmittel ist nach dem bestehenden Bereitstellungssystem nicht bedarfsgerecht. Vielmehr hat jedes Bundesland Anspruch auf Investitionsmittel in Höhe der jeweiligen Länderquote. Die prioritäre Allokation von Mitteln zu den Projekten, bei denen tatsächlich der dringendste Bedarf besteht, wird somit erschwert.
- Die Einführung der Lkw-Maut ist – trotz einzelner Fehlanreize für die Nutzer und der Kritik an der Wahl der PPP-Beschaffungsvariante – insgesamt positiv zu bewerten. Durch diese Maut werden externe Effekte transparent gemacht, die Nutzer werden effektiv an der Kompensation dieser Effekte beteiligt und es wird ein Anreiz gegeben, die Fahrleistung und somit die externen Effekte zu reduzieren.
- Die institutionellen Reformen können noch nicht abschließend bewertet werden, da die politische Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft noch nicht beendet ist. Dennoch kann festgehalten werden, dass die Gründung dieser Gesellschaft ein positiver Schritt ist, um die Nutzung der Einnahmen aus der Lkw-Maut transparent zu gestalten.

- Die in Deutschland durchgeführten PPP-Modelle sind insgesamt eher kritisch zu bewerten. In den zwölf Jahren seit der Verabschiedung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes wurden lediglich zwei Projekte nach dem F-Modell durchgeführt, was für sich genommen bereits ein deutlicher Hinweis auf Defizite des Modells ist. Diese Defizite liegen insbesondere in der Verbindung des Modells mit einer direkten Nutzerfinanzierung bei gleichzeitiger Übertragung des vollen Marktrisikos. Die offenkundig niedrige Akzeptanz einer Pkw-Mauterhebung in Deutschland führt zu sehr unsicheren Verkehrsmengenprognosen, die wiederum zu hohen Risikoaufschlägen der Konzessionäre führen. Diese Zuschläge vermindern die Wirtschaftlichkeit des F-Modells. Beim A-Modell ist dieses Problem als weniger gewichtig einzustufen, da das Modell lediglich mit der Weiterleitung der Einnahmen aus der Lkw-Maut verbunden ist. Es handelt sich somit um ein reines Schattenmautmodell, da keine zusätzliche Mauterhebung stattfindet. Die Verbindung aus Lkw-Maut und A-Modell ist daher eine rein kalkulatorische⁷⁷: der Konzessionär erhält eine Vergütung, die der Höhe der entsprechenden Einnahmen aus der Lkw-Maut entsprechen; dies bedeutet jedoch nicht, dass er tatsächlich genau diese Einnahmen bekommt. Faktisch wird er aus dem Mauttitel im Bundeshaushalt vergütet; er könnte allerdings ebenso aus einem regulären Titel des Bundeshaushaltes vergütet werden, ohne dass sich am Rechtsverhältnis zwischen Konzessionsgeber und –nehmer etwas ändern würde. Eine endgültige Bewertung des A-Modells kann jedoch erst vorgenommen werden, wenn eine entsprechende Anzahl von Projekten durchgeführt wurde. Der Funktionsbauvertrag verzichtet auf jede Verbindung zu Nutzerfinanzierungselementen und kommt somit ohne entsprechende Risikozuschläge aus. Aufgrund der gleichzeitigen Verknüpfung von wesentlichen Lebenszykluselementen (Bau und Erhaltung) ist zu erwarten, dass dieses PPP-Modell tatsächlich zu einer effizienteren Beschaffung führt.

⁷⁷ Diese Verbindung ist darüber hinaus auch rhetorischer Natur: durch die Vergütung des Konzessionärs aus der Lkw-Maut entsteht der Eindruck, die Beschaffung wäre für die öffentliche Hand sozusagen kostenlos, da das Projekt seine eigenen Umsätze generiert. Dieser Eindruck ist unrichtig, da das A-Modell zu entgangenen Einnahmen führt, die faktisch gleichbedeutend sind mit Ausgaben.

- Sowohl das F-Modell als auch das A-Modell sind hochgradig standardisierte PPP-Lösungen. Diese Tatsache lässt zunächst eine deutliche Reduzierung von Transaktionskosten erwarten. Dennoch ist, wie die obigen Analysen gezeigt haben, eher das Gegenteil der Fall. Der Grund hierfür dürfte gerade in dem hohen Standardisierungsgrad liegen: da sich die Projekte untereinander deutlich unterscheiden, das Modell in seiner Struktur und seiner Anwendung aber sehr starr ist, entstehen hohe Anpassungskosten. Ebenso entstehen hohe Anpassungskosten durch unterschiedliche Vorgehensweisen der verschiedenen Bundesländer. Die einzelnen Projekte werden also ineffizienter, weil sie an ein hochstandardisiertes Modell angepasst werden müssen. Alternativ wäre eine projektindividuelle Strukturierung eines PPP-Geschäftsmodells denkbar (vgl. Böger / Gerdes 2005: 343), dessen Entwicklung dann aber ebenfalls zu hohen Transaktionskosten führen würde. Auf der Suche nach einem transaktionskostenminimalen PPP-Modell ist also ein Mittelweg zwischen Standardisierung und Flexibilität zu finden.
- Die Verbindung von PPP-Modellen mit institutionellen Reformen kann als erfolgreich angesehen werden. Dies zeigt sich bereits daraus, dass (abgesehen von den Funktionsbauverträgen, die derzeit nicht in den Zuständigkeitsbereich der VIFG fallen) vor der Gründung der VIFG als „Kompetenzzentrum PPP im Verkehrssektor“ lediglich zwei F-Modelle realisiert wurden, nach deren Gründung in deutlich kürzerer Zeit jedoch vier A-Modelle. Dies weist darauf hin, dass eine Institution außerhalb der klassischen Ministerialbürokratie in PPP-Projekten in der Lage ist, als Mittler zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zu fungieren. Ebenso weist die lange Projektvorbereitungs- und –ausschreibungsdauer für PPP-Modelle darauf hin, dass keine vollständige Kompatibilität zwischen traditioneller Verwaltung und PPP-Beschaffung besteht. Eine Beschaffung im modernisierten Verwaltungsrahmen könnte hier zu Effizienzsteigerungen führen.
- Eine übergeordnete PPP-Strategie ist nicht zu erkennen. Vielmehr werden Projekte ad hoc und primär aufgrund eines Mangels an verfügbaren Haushaltsmitteln ausgewählt. Ebenso fehlt eine konsistente, strategische Verbindung zwischen PPP-Lösungen und den Bereichen der institutionellen und finanzwirtschaftlichen Reformen. Eine dauerhafte Verknüpfung zwischen PPP-

Lösungen und institutionellen Reformen findet erst seit der Gründung der VIFG statt; dies gilt darüber hinaus nur eingeschränkt, da die VIFG in den PPP-Projekten eine beratende, aber keine projektdurchführende Position einnimmt.

6. Österreich

6.1. Traditioneller Bereitstellungsansatz

Der traditionelle Bereitstellungsansatz für das hochrangige Straßennetz in Österreich (Bundesfernstraßen) ist insgesamt dem Ansatz in Deutschland ähnlich; im Folgenden erfolgt eine komprimierte Darstellung dieses Systems (vgl. zum Folgenden insb. Mayerl / Ramaseder 2004: 85 ff.). Der Fokus liegt dabei auf der Darstellung der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg sowie vor der Gründung der ASFiNAG im Jahre 1982, da dieser Schritt im Verständnis dieser Arbeit als institutionelle Reform gewertet wird. Die in Österreich gegründeten Sondergesellschaften werden dabei dem traditionellen Bereitstellungsansatz zugeordnet.

Finanzierung

Für die Finanzierung von Bau und Erhaltung der Bundesstraßen ist in Österreich nach §8 BStG der Bund zuständig. Zur Erfüllung dieser Finanzierungsfunktion stehen ihm im Allgemeinen die gesamten Haushaltsmittel und somit alle Einnahmen des Bundes (mit Ausnahme anderweitig zweckgebundener Mittel) zur Verfügung. Im Speziellen jedoch gibt es verkehrsbezogene Einnahmen, die zum Teil auch für den Verkehrssektor zweckgebunden sind.

Die Mineralölsteuer als Verbrauchssteuer existiert allgemein seit 1949 sowie „als für den Straßenbau zweckgebundener Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer seit 1950“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 100). Die Zweckbindung galt dabei nicht für diejenige Mineralölsteuer, die auf Heizstoffe erhoben wurde, sondern nur für die auf Kraftstoffe erhobene Steuer. Diese Zweckbindung wurde 1987 aus Gründen der Budgetsanierung aufgehoben, was zunächst zu einem deutlichen Rückgang der Investitionen in den Straßensektor führte (vgl. Mayerl / Ramaseder 2004: 91).

Die Kraftfahrzeugsteuer als Bestandssteuer existiert in verschiedenen Formen seit 1952. In ihrer ursprünglichen Form war sie nicht zweckgebunden. Dies änderte sich 1976 mit der Einführung einer Bundeskraftfahrzeugsteuer, die zweckgebunden für den öffentlichen Verkehr zu nutzen war. Zwei Jahre später kam die Straßenbenützungsabgabe hinzu, die von (in- und ausländischen) Kraftfahrzeugen mit

einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als zwölf Tonnen erhoben wurde und somit deutliche Ähnlichkeiten mit einer Vignette hatte.

Im Jahre 1991 wurde die so genannte Normverbrauchsabgabe (Nova) eingeführt, die einmalig bei der ersten Zulassung eines Pkw oder eines Motorrads zu leisten ist. Die Höhe dieser Abgabe

„leitet sich aus dem durchschnittlichen Treibstoffverbrauch des jeweiligen Kraftfahrzeugs ab und kann zwischen 4 % und 16 % des Kaufpreises bzw. Wertes des Fahrzeugs zum Zeitpunkt der erstmaligen Zulassung betragen. Nach Hinzurechnen der Umsatzsteuer in der Höhe von 20 % ergibt sich somit ein effektiver Höchstsatz von 19,2 %“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 104).

Im Jahre 1992 wurde das gesamte Kraftfahrzeugsteuersystem neu geordnet. Für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von unter 3,5 Tonnen wurde fortan eine „Motorbezogene Versicherungssteuer“ erhoben, für Kraftfahrzeuge mit einem höheren zulässigen Gesamtgewicht weiterhin die (zum Teil zweckgebundene) Kraftfahrzeugsteuer. Die Straßenbenützungsabgabe wurde mit der Einführung der Lkw-Maut im Jahre 2004 abgeschafft.

Neben die Haushaltsfinanzierung des höherrangigen Straßennetzes trat seit den sechziger Jahren die Finanzierung von besonders investitionsintensiven Strecken durch Sondermauten:

„Im April 1959 nahm der Bau der österreichischen Brenner Autobahn mit dem Spatenstich für die Europabrücke seinen Anfang. Autobahnbauten über den Alpenhauptkamm bzw. in bergigen Gebieten erhöhten die Kosten immens und verringerten das allgemeine Budget für den Straßenbau. Aus diesem Grund wurde die Finanzierung vorerst nicht aus den zweckgebundenen Mittel der Mineralölsteuer vorgenommen, sondern vorläufig durch den allgemeinen Bundeshaushalt. Diese Finanzierungssituation stellte sich für den Bund als unbefriedigend heraus. Deshalb wurde am 3. Juni 1964 das Gesetz betreffend der „Finanzierung der Autobahn Innsbruck – Brenner“ verabschiedet, welches die Finanzierung des weiteren Ausbaus der 36 Kilometer langen Brenner-Autobahn (A 13) auf Kreditbasis einer einzurichtenden Sonderfinanzierungsgesellschaft sowie mittels Haftungsübernahmen des Bundes sicherte. Außerdem wurde damit erstmals in Österreich die Einführung einer Maut ermöglicht. Damit leisteten die Benützer zum

ersten Mal auf österreichischen Autobahnen direkte Wegekostenbeiträge. Die vorgeschriebene Sonderfinanzierungsgesellschaft wurde als Brenner Autobahn Aktiengesellschaft (BAAG) [90 % Bund, 10 % Land Tirol, A. d. V.] errichtet, die sowohl durch Mauteinnahmen als auch durch Kreditaufnahmen die Kosten des Baus und der Erhaltung der Autobahn finanzieren soll und damit nicht mehr die Mittel des Budgets verwenden muss. Da ein Teilstück der Brenner-Autobahn bereits 1963 offiziell eröffnet wurde, wurden die bisherigen Verbindlichkeiten im Nachhinein von der Sonderfinanzierungsgesellschaft übernommen, wobei der Bund eine Haftung in Höhe von ca. 109 Mio. € als Bürge und Zahler übernahm“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 87).

In der Folge wurden weitere Sonderfinanzierungsgesellschaften zur Errichtung von Sondermautstrecken errichtet, denen ebenso wie später der BAAG neben den Einnahmen aus Mautzahlungen auch die Einnahmen aus Nebenbetrieben wie Autobahntankstellen und Raststätten zugewiesen wurden (vgl. zum Folgenden Mayerl / Ramaseder 2004: 88 ff.):

- 1969: Tauernautobahn AG (TAAG); der Bund übernahm eine Haftung in Höhe von EUR 501 Mio., die Länder Salzburg und Kärnten zahlten für 15 Jahre einen jährlichen Zuschuss von EUR 1,45 Mio.
- 1971: Phyrnautobahn AG (PAG); der Bund übernahm eine Haftung in Höhe von EUR 480 Mio., das Land Steiermark zahlte für 15 Jahre einen jährlichen Zuschuss von EUR 1,09 Mio.
- 1973: Arlbergstraßentunnel AG (ASTAG); der Bund übernahm eine Haftung in Höhe von EUR 203 Mio., die Länder Tirol und Vorarlberg zahlten einen jährlichen Zuschuss von EUR 2,9 Mio. in den ersten fünf Jahren, danach bis zum zehnten Jahr EUR 1,45 Mio. jährlich.
- 1978: Karawankenautobahn; die Verantwortung für Planung und Bau wurde an die TAAG übertragen.

Die Gründung einer jeden Sonderfinanzierungsgesellschaft geschah auf gesetzlicher Grundlage. In den jeweiligen Gesetzen wurde auch die Haftungshöchstsumme festgelegt. Diese Grenze konnte jedoch in keinem Fall eingehalten werden, so dass sich die Bundeshaftungen stufenweise erhöhten (vgl. ebd.):

- Brenner: von EUR 174 Mio. auf EUR 465 Mio.

- Tauern: von EUR 501 Mio. auf EUR 1,12 Mrd.
- Phyrn: von EUR 539 Mio. auf EUR 828 Mio.
- Arlberg: von EUR 327 Mio. auf EUR 436 Mio.

Die skizzierte Struktur blieb bis in die achtziger Jahre hinein unverändert; von den genannten Sondermautstrecken abgesehen wurde der Ausbau und die Erhaltung des österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetzes aus zweckgebundenen und allgemeinen Steuereinnahmen finanziert.

In den achtziger Jahren wurde für die Stadt Wien ein hoher Investitionsbedarf festgestellt, der aus Haushaltsmitteln nicht gedeckt werden konnte. Daher wurde neben den genannten Sonderfinanzierungsgesellschaften die „Bundesstraßen-Planungs- und Errichtungsgesellschaft für Wien“ (später Wiener Bundesstraßen AG) gegründet, so dass „die Planung und der Bau von Autobahn- und Bundesstraßenteilstrecken in Wien einer Aktiengesellschaft (Grundkapital: ca. 291.000 €, Anteile: Bund 75 %, Stadt Wien 25 %) übergeben und durch zweckgebundene Bundesmittel finanziert“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 91) werden konnten.

Zusammenwirken von Bund und Ländern

Nach Artikel 10 (1) Ziffer 9 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) fallen Gesetzgebung und Vollziehung in „Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge“ in den Aufgabenbereich des Bundes. In Artikel 102 (2) des Bundes-Verfassungsgesetzes werden die Angelegenheiten festgelegt, die „im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden“. Die Bundesstraßen zählen nicht zu diesen Angelegenheiten. Sie fallen somit in den Anwendungsbereich des Artikels 102 (1), nach dem die Vollziehung des Bundes „der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden [ausüben] (mittelbare Bundesverwaltung)“.

Somit sind nach dem traditionellen Bereitstellungsansatz die Bundesländer für die operative Bereitstellung der Bundesstraßen verantwortlich. Die dabei gewählte Konstruktion (mittelbare Bundesverwaltung) ist mit der in Deutschland üblichen Bundesauftragsverwaltung (vgl. Kapitel 5.1) vergleichbar. Im Zusammenhang mit der oben dargestellten Finanzierung der betreffenden Straßen durch den Bund kann also ein

Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung festgestellt werden.

Neben diesem institutionellen Gefüge aus Bund und Ländern wurden ab Mitte der sechziger Jahre Sonderfinanzierungsgesellschaften gegründet (s. o.), deren Eigentum zumeist zwischen Bund und betreffendem Land bzw. betreffenden Ländern geteilt wurde. Darüber hinaus waren in den achtziger Jahren

„größere Autobahn- und Schnellstraßenbauten in Niederösterreich und Salzburg vorgesehen. Die Planung und die Errichtung wurde jedoch nicht direkt vom Bund übernommen, sondern eine ausgegliederte, zu 100 % dem Bund unterstehende Aktiengesellschaft wurde damit beauftragt. Der Nationalrat beschloss eine Errichtung einer Autobahnen- und Schnellstraßen Aktiengesellschaft (ASAG), welche den Ausbau der A 2 (Südautobahn), der S 6 (Semmering Schnellstraße) und die Errichtung der S 36 (Murtal Schnellstraße) übernehmen soll. Die ASAG (Grundkapital: 1,45 Mio. €) konnte im eigenen Namen und auf Kosten des Bundes bzw. aus Mittel der zweckgebundenen Mineralölsteuer planen und errichten, ohne damit selbständig Finanzierungsoperationen, im Gegensatz zu den Sondergesellschaften, tätigen zu müssen“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 89 f.).

Bei der Gründung der ASAG handelte es sich somit um eine institutionell geprägte Veränderung, nicht um eine finanziell geprägte.

Restrukturierung der Sondergesellschaften

Anfang der neunziger Jahre existierten in Österreich neben der klassischen Bereitstellung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung bei Finanzierung durch den Bund insgesamt sechs Sondergesellschaften, davon fünf Sonderfinanzierungsgesellschaften (vgl. zum Folgenden Mayerl / Ramaseder 2004: 92). Diese Konstruktion stieß auf Kritik des Rechnungshofes, woraufhin eine Restrukturierung dieser Gesellschaften beschlossen wurde. Die Anzahl der Gesellschaften wurde von sechs auf zwei reduziert:

- ASAG, TAAT, PAG und Wiener Bundesstraßen AG fusionierten zur „Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft“ (ÖSAG)

- ASTAG und BAAG fusionierten zur „Alpen Straßen Aktiengesellschaft“ (ASG)

An den beiden neuen Gesellschaften waren die jeweils betroffenen Bundesländer beteiligt.

6.2. Institutionelle Reformen

6.2.1. Gründung der ASFiNAG 1982

Mit einem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 wurde eine Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft („ASFiNAG“) errichtet (vgl. ASFiNAG 2006: 70), die sich vollständig im Besitz des Bundes befindet. Zweck dieses Unternehmens ist „die Übernahme finanzieller Verpflichtungen von [...] Gesellschaften, die Entgegennahme von Geldern oder die Durchführung von Kreditoperationen im In- und Ausland für die Erfüllung von Aufgaben dieser Gesellschaften und die Zuweisung der Gelder an diese Gesellschaften“ (§ 2 (1) ASFiNAG-Gesetz i. d. F. vom 13. Dezember 1982). Bei den angesprochenen Gesellschaften handelt es sich (vgl. § 3 ASFiNAG-Gesetz i. d. F. vom 13. Dezember 1982) um

- die Brenner Autobahn Aktiengesellschaft,
- die Tauernautobahn Aktiengesellschaft,
- die Tauernautobahn-Aktiengesellschaft, hinsichtlich der Karawanken Autobahn,
- die Pyhrn Autobahn Aktiengesellschaft,
- die Arlberg Straßentunnel Aktiengesellschaft sowie
- die Autobahn und Schnellstraßen Aktiengesellschaft.

Darüber hinaus hat die Gesellschaft lt. § 2 ASFiNAG-Gesetz (i. d. F. vom 13. Dezember 1982) die Finanzierung von spezifizierten Baumaßnahmen zu übernehmen, die zwischen dem Bund und den Bundesländern vereinbart worden sind.

Auf der Einnahmeseite wurden der ASFiNAG drei Komponenten zugesprochen. Zum einen wurde das Unternehmen gesetzlich befähigt, Kredite zur Bestreitung ihrer Aufgaben aufzunehmen, wobei der Bundesfinanzminister lt. § 6 ASFiNAG-Gesetz (i. d. F. vom 13. Dezember 1982) innerhalb eines vorgegebenen Rahmens die Haftung

für diese Kredite übernehmen kann. Ein Entgelt für die Übernahme dieser Kreditgarantie ist ausgeschlossen.

Neben den Einnahmen, die der ASFiNAG über die Aufnahme von Fremdkapital zufließen, erhält die ASFiNAG auch einen Teil der Einnahmen aus Mautgebühren, die auf den o.g. Streckenabschnitten eingenommen werden. Hierzu wurde ein Mechanismus definiert (vgl. § 4 (1) ASFiNAG-Gesetz), nach dem die jeweiligen Gesellschaften (z. B. die Brenner Autobahn Aktiengesellschaft) einen Teil der Mauteinnahmen behalten, um ihre „angemessenen Personal- und Verwaltungskosten, die Kosten der Einhebung der Benützungsentgelte und den Erhaltungsaufwand, nicht aber die Kosten für den Bauaufwand, das Tilgungserfordernis und den Zinsenaufwand aus Kreditoperationen“ (ebd.) zu decken. Den verbleibenden Teil der Mauteinnahmen haben die Gesellschaften an die ASFiNAG abzuführen. Als dritten Teil der Einnahmestruktur der ASFiNAG wurde diese befähigt, „nicht rückzahlbare Zuschüsse, die für Zwecke des Baues und der Erhaltung der durch dieses Bundesgesetz betroffenen Bundesstraßen von wem immer gewährt werden, entgegenzunehmen“ (§ 5 (1) ASFiNAG-Gesetz).

Insgesamt handelt es sich bei der ASFiNAG in der Ausgestaltung zum Zeitpunkt ihrer Gründung somit um eine reine Finanzierungsgesellschaft, die keine operativen Aufgaben wahrnimmt. Vielmehr wurde durch die Gründung der ASFiNAG die Kreditaufnahme und das Finanzmanagement zentralisiert, was insbesondere angesichts der vergleichsweise hohen Kreditbeträge für die Errichtung von Sonderbauwerken (z. B. Brennerpass) zweckmäßig erschien.

Für den Betrieb des Bundesfernstraßennetzes war die ASFiNAG nicht zuständig. Dieser wurde zum kleineren Teil durch die Straßengesellschaften des Bundes (ÖSAG, ASG) durchgeführt, zum größeren Teil durch die Länder in Auftragsverwaltung des Bundes (vgl. Trattner 2005a: 3).

6.2.2. Erweiterung der Aufgaben der ASFiNAG 1997

Die Aufgaben und Rechte der ASFiNAG wurden 1997 mit dem so genannten „ASFiNAG-Ermächtigungsgesetz“ deutlich erweitert. Dieses Gesetz regelt mehrere Sachverhalte, die miteinander in einen Zusammenhang gebracht werden:

- Die Anteile des Bundes an der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen Aktiengesellschaft (ÖSAG) und an der Alpen Straßen

Aktiengesellschaft (ASG) werden als Sacheinlage in die ASFiNAG eingebracht (§ 1). Die Rechte und Pflichten des Bundes bezüglich dieser Gesellschaften gehen auf die ASFiNAG über (§ 4). Darüber hinaus kann Bundesvermögen, das für die Betriebsführung der ASFiNAG notwendig ist, als Sacheinlage des Bundes in die Gesellschaft eingebracht werden (§ 7).

- Der ASFiNAG wird per Vertrag das Fruchtnießungsrecht an „allen Bestandteilen [...] bestehender und künftig zu errichtender Bundesstraßen [...] übertragen“ (§ 2 (1)). Dieses Recht „stellt ein nicht abnutzbares Wirtschaftsgut dar“ (§ 3) und kann somit in der Bilanz der ASFiNAG nicht abgeschrieben werden. Mit Abschluss dieses Vertrages tritt die ASFiNAG in alle betroffenen Rechtsverhältnisse des Bundes mit Dritten ein (§ 8).
- Die ASFiNAG zahlt dem Bund ein Entgelt für die Einräumung des Fruchtnießungsrechts in Höhe von etwa ATS 78 Mrd. (ca. EUR 5,7 Mrd.), wobei dieses Entgelt mit den Forderungen der ASFiNAG aus Straßenbau gegen den Bund gegenzurechnen ist (§ 5).
- Die ASFiNAG erhält das Recht zur Erhebung von Mauten und Benutzungsgebühren von allen Nutzern der entsprechenden Bundesfernstraßen, wobei dieses Recht an Dritte übertragbar ist (§ 6).
- Der Verkehrsminister erhält das Recht, der ASFiNAG im Fruchtgenussvertrag „Zielvorgaben zu setzen und eine begleitende Kontrolle hinsichtlich der Maßnahmen der Gesellschaft [...] durchzuführen“ (§ 10). Insbesondere hat die ASFiNAG dem Minister „jährlich im Vorhinein sämtliche Kostenpläne für Planung, Bau, Erhaltung und Verwaltung“ vorzulegen (ebd.).

Bei einem Fruchtnießungs- bzw. Fruchtgenussrecht, das in diesem Gesetz eine zentrale Rolle spielt, handelt es sich nach österreichischem Recht um „das Recht, eine fremde Sache, mit Schonung der Substanz, ohne alle Einschränkung zu genießen“ (§ 509 ABGB; vgl. Oberhammer 2001: 75 ff.). Im Falle der ASFiNAG wurde dieses Recht vom Bund in einem Fruchtgenussvertrag für eine Dauer von 50 Jahren, also bis zum Jahr 2047, übertragen (vgl. Beckers et al. 2005: 2). In dieser Zeit hat die ASFiNAG die Pflicht, das bestehende Fernstraßennetz zu betreiben und zu erhalten sowie nach Zielvorgabe des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

(BMVIT) auszubauen. Im Gegenzug hat die ASFiNAG das Recht, eine Maut (bzw. Benutzungsgebühr) von allen Nutzern des Bundesfernstraßennetzes zu erheben.

Dieses Recht nutzt die ASFiNAG, indem sie seit 1997 zeitbezogene Vignetten verkauft, die von allen Nutzern vor Benutzung des Fernstraßennetzes zu erwerben sind (vgl. Kapitel 6.3). Die Vignettenpflicht galt zunächst für sämtliche Benutzer des Netzes. Anfang 2004 wurde die Vignette für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5 t durch eine streckenbezogene Maut ersetzt. Für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht unterhalb dieses Wertes gilt weiterhin die Vignettenpflicht. Auf Sondermautstrecken (z. B. der Brennerautobahn, s. o.) gilt darüber hinaus weiterhin eine gesonderte Mautregelung für alle Nutzer. Somit ergeben sich die Einnahmen der ASFiNAG aus drei Elementen:

- Einnahmen aus der zeitbezogenen Vignette für Fahrzeuge unter 3,5 t
- Einnahmen aus der streckenbezogenen Maut für Fahrzeuge über 3,5 t
- Einnahmen aus Sondermaut

Hinzu kommen in geringerem Umfang noch sonstige Einnahmen, z. B. aus Strafgeldern und Liegenschaften (vgl. Beckers et al. 2005: 5).

Auf der Ausgabeseite stehen dem insbesondere Erweiterungsinvestitionen für Neu- und Ausbaustrecken, Betriebs- und Erhaltungsausgaben, Zinszahlungen sowie sonstige Kosten (z. B. für Fremddienstleistungen wie den Betrieb des Lkw-Mautsystems) gegenüber (vgl. ebd.). Der Betrieb wurde dabei nach der Übernahme der Betriebspflicht durch die ASFiNAG zunächst nicht durch die Gesellschaft selbst durchgeführt. Vielmehr wurden lediglich 17 % des Netzes von Tochtergesellschaften der ASFiNAG (ÖSAG, ASG) betrieben.

Trotz dieses Verzichts auf die Eigenerledigung des Betriebsdienstes durch die ASFiNAG wurde die Bundesauftragsverwaltung mit der Übertragung der Zuständigkeit vom Bund auf die ASFiNAG beendet. An die Stelle der Bundesauftragsverwaltung traten nun Werkverträge, die von der ASFiNAG mit allen Bundesländern abgeschlossen wurden. Auf Basis dieser Werkverträge wurden 83 % des Netzes durch die Bundesländer betrieben (vgl. Trattner 2005a: 8). Im Rahmen dieser Verträge wurde auch die Straßenerhaltung von den Bundesländern übernommen. Insgesamt wurden Betrieb und Erhaltung somit von elf Organisationen erledigt: neun Bundesländern sowie

zwei Tochtergesellschaften des Bundes. Eine Kündigung dieser Werkverträge ist erstmals 2003 mit Wirkung ab 2006 möglich gewesen (vgl. Rechnungshof 2002: 270).

Die Werkverträge zwischen ASFiNAG und Bundesländern enthalten Anreizregelungen, die zu Kosteneinsparungen führen sollen (Landesrechnungshof Steiermark 2004: 99):

„Gemäß Werkvertrag mit der ASFiNAG bezüglich Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen sind die Bundesländer verpflichtet eine Vollkostenrechnung zu führen, es besteht für die FA 18c [Fachabteilung 18c, Straßenerhaltungsdienst, A. d. V.] daher eine vertragliche Verpflichtung zur Führung einer KLR. Jährlich wird der ASFiNAG ein Bericht und eine Betriebsabrechnung mit detaillierten Kosten- und Leistungsaufstellungen übermittelt, jedes 2. Jahr wird mit der ASFiNAG eine Abrechnung durchgeführt. Die Verrechnung mit der ASFiNAG erfolgt grundsätzlich über eine monatliche Pauschale (Normkosten). Wird anhand der im Abstand von 2 Jahren durchgeführten Abrechnung festgestellt, dass die Kosten der FA 18c höher sind als die Vergütungen der ASFiNAG der letzten 2 Jahre (Unterdeckung), so muss die ASFiNAG 50 % dieser Unterdeckung zusätzlich an die FA 18 c verrechnen. Umgekehrt ist die FA 18 c verpflichtet, 50 % einer eventuellen Überdeckung an die ASFiNAG rückzuverrechnen.“

Zu den Zielen der Betriebskostenabrechnung zählen folgende Punkte (Landesrechnungshof Steiermark 2004: 100 f.):

- *„Nachweis von erbrachten Leistungen*
- *Ermittlung von Teilungsschlüsseln zur Kostenrefundierung*
- *Verstärkung des Kostenbewusstseins*
- *Motivation und Information der verantwortlichen Personen*
- *Eigenkontrolle der verantwortlichen Personen bezüglich des Aufwandes der betrieblichen Erhaltung*
- *Schaffung einer Grundlage für die Budgeterstellung (Kosten / Leistungen)*
- *Unterstützung bei der Entscheidung: Eigenregie oder Fremdleistungen („make or buy“)*

- *Kostenvergleichsmöglichkeiten zwischen Straßenmeistereien, zwischen Baubezirken und zwischen Bundesländern (Bench-Marking) zur Erhöhung des Qualitätsstandards*
- *Darstellung von Kostenentwicklungen über Jahre*
- *Früherkennung und Vermeidung von Fehlentwicklungen“*

Bei der anteiligen Rückvergütung gilt ein Limit von 10 % der entsprechenden Kosten, so dass darüber hinausgehende Kostenüberschreitungen von der ASFiNAG nicht übernommen werden. (vgl. Rechnungshof 2002: 270).

Die Normkosten wurden dabei bereits vor der Übernahme der Zuständigkeit durch die ASFiNAG zwischen dem damaligen Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (BMWA) und den Bundesländern auf Basis mehrjähriger Untersuchungen vereinbart (vgl. ebd.). Die ASFiNAG hatte auf die Gestaltung dieser Normkosten keinen Einfluss (vgl. ebd.), zumal die in die Normkosten einfließenden Parameter „nicht betriebswirtschaftlich, sondern so bestimmt [waren], dass sich das Ergebnis letztlich der durch die bisherige Organisationsform in den Bundesländern bestehenden Ausgabensituation weitgehend annäherte“ (Rechnungshof 2002: 272). Über diese Normkosten hinaus erhalten die Bundesländer eine Abgeltung von 5 % der Normkosten für Verwaltungsausgaben sowie von 10 % der Normkosten für die Erneuerung von Fahrzeugen und Geräten. Ein Nachweis für die Verwendung dieser Mittel wird nicht erbracht (vgl. Rechnungshof 2002: 270). Darüber hinaus werden den Ländern Belastungen aus Abgabepflichten (z. B. Kommunalsteuern) sowie die Kosten für Versicherungen nach tatsächlichem Aufwand erstattet (vgl. ebd.).

Bereits in ihrer „alten“ Ausgestaltung, also vor Inkrafttreten des ASFiNAG-Ermächtigungsgesetzes, war es der ASFiNAG erlaubt, Kredite aufzunehmen. Die ASFiNAG ist, wie dargestellt, für die gesamten Neu- und Ausbauinvestitionen in das österreichische Bundesfernstraßennetz zuständig; derzeit reichen die über Maut- und Gebühreneinnahmen generierten Umsätze jedoch nicht aus, um die Investitionsausgaben zu decken. Daher nimmt die ASFiNAG regelmäßig Kredite am Kapitalmarkt auf (vgl. zum Folgenden: Becker et al. 2005: 7 f.). Die Rückzahlung dieser Kredite wird von der Republik Österreich garantiert, was zum bestmöglichen Rating „AAA“ geführt hat.

„Aufgrund der Staatsgarantien liegen die Fremdkapitalkosten der ASFiNAG nur um wenige Basispunkte im einstelligen Bereich über denen der Republik Österreich. Trotzdem wird die ASFiNAG nicht dem öffentlichen Sektor in Österreich zugerechnet. Ihre Verschuldung wird daher bei der Überprüfung der Einhaltung der Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes gemäß Artikel 104 EG-Vertrag nicht berücksichtigt. Diese Entscheidung ist vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) als zuständige Institution der Europäischen Union getroffen worden. Grundlage ist die Regelung zur Zurechnung von Institutionen zum öffentlichen bzw. privaten Sektor, die im „Europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (ESVG) 1995 festgelegt und seitdem mehrmals aktualisiert wurde“ (ebd.).

Nach diesem System sind Kredite dann nicht zur Berechnung des Maastricht-relevanten Staatsdefizits hinzuzuziehen, wenn die Institution, die diese Kredite aufnimmt, nicht dem „Sektor Staat“, sondern dem Unternehmenssektor zugerechnet werden kann. Für die Unterscheidung, ob es sich bei der ASFiNAG um eine Einheit des Staates oder des Unternehmenssektors handelt, ist neben anderen Kriterien insbesondere die 50-Prozent-Regel des ESGV maßgeblich (vgl. Europäische Kommission 2002). Diese Regel besagt, dass eine Einheit „Marktproduzent“ ist, wenn die laufenden Kosten (Vorleistungen, Personalkosten, Abschreibungen, nicht jedoch Schuldzinsen) mindestens zu 50 % durch Produktionserlöse (Verkaufserlöse, Entgelte, Gebühreneinnahmen für konkrete Leistungen) gedeckt werden. Zuflüsse aus Zwangsabgaben, Subventionen, Zinseinnahmen, Schuldaufnahmen oder Transferzahlungen zählen explizit nicht zu den Produktionserlösen.

Laut einer EUROSTAT-Regel aus dem Januar 2003 sind auch Finanzierungen des Bundes für Dritte, so genannte „Rechtsträgerfinanzierungen“, bei den Schulden im Sinne von Maastricht hinzuzuzählen (vgl. zum Folgenden Staatsschuldenausschuss 2003: 21). Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) agiert im Namen und auf Rechnung des Bundes und ist seit 1998 zusätzlich auch für Rechtsträger des Bundes wie z. B. ÖBB und ASFiNAG tätig. Die ÖBFA nimmt die Finanzierung für Dritte (Rechtsträger und seit 2000 auch Bundesländer)

„entsprechend den Vorgaben der Auftraggeber im Namen des Bundes vor und leitet die Mittel zu analogen Konditionen in Form von Darlehensvergaben an die

Rechtsträger bzw. Bundesländer weiter. Obwohl der Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) zur Gänze von den Auftraggebern (Rechtsträgern und Bundesländern) getragen wird, so handelt es sich doch um aushaftende Schuldtitel des Bundes (i. d. R. Bundesanleihen), die gemäß EUROSTAT bei den Schulden des Bundes im Sinne von Maastricht (strenges Bruttokonzept) hinzugezählt werden müssen“ (ebd.).

Seither werden Anleihen zur Finanzierung der ASFiNAG direkt durch die Gesellschaft emittiert, um den Schuldenstand des Bundes im Sinne von Maastricht nicht zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sind auch die Haftungsgarantien des Bundes begrenzt worden, welche den jährlichen Finanzplanungen angepasst werden. Der Finanzminister erhält einen Verfügungsspielraum im Bundesfinanzplan zugewiesen. Um im Fall der Inanspruchnahme einer Haftungsgarantie nicht die Staatsverschuldung mit der Gesamtsumme der Garantie zu belasten, ist es dem Bund möglich, einzelne Annuitäten bzw. Teilschuldzahlungen für das jeweilige Unternehmen zu übernehmen. In diesem Fall würde die Anleihe weiterhin in der Bilanz des Unternehmens verbleiben, bei einer gleichzeitigen Transferierung von Kapital zugunsten des Unternehmens.

6.2.3. Abstufung der Bundesstraßen 2002

Im Jahre 2002 kam es zu einer wesentlichen Veränderung im institutionellen Gefüge, als sich der Bund und die Länder im Bundesstraßen-Übertragungsgesetz⁷⁸ darauf einigten, „alle Bundesstraßen in die vollständige Verantwortung der Länder zu übertragen“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 95) und somit die Finanzierungs- und die Ausführungsverantwortung zusammenzuführen. Die Bundesländer erhielten dabei entschädigungslos das Eigentum an den bisherigen Bundesstraßen sowie „zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben einen bis 2008 fixierten Zweckzuschuss in der Höhe der Ausgaben des bisherigen Bau- und Erhaltungsbudgets“ (ebd.). Mit dem gleichen Gesetz wurden der ASFiNAG alle Rechte und Pflichten des Bundes aus dem Bundesstraßengesetz übertragen. Die ASFiNAG ist somit für das verbleibende Bundesfernstraßennetz (Bundesautobahnen und –schnellstraßen) verantwortlich.

⁷⁸ Es handelte sich dabei um ein Artikelgesetz, mit dem mehrere Einzelgesetze geändert wurden. Zu diesem Artikelgesetz gehört auch das „Bundesgesetz über die Auflassung und Übertragung von Bundesstraßen“.

6.2.4. Konzernstrukturreform der ASFiNAG 2005

Die dargestellte Unternehmensstruktur der ASFiNAG ist insgesamt komplex, da Aufgaben (1) im Unternehmen selbst, (2) in Tochtergesellschaften im Vollbesitz der ASFiNAG, (3) in Tochtergesellschaften im Teilbesitz der ASFiNAG und (4) im Rahmen von Werkverträgen mit den neun Bundesländern erfüllt werden. Diese komplexe Aufgabenstruktur führte teilweise zu Kritik. Bereits 2001 setzte sich die Aufgabenreformkommission, die von der Bundesministerin für öffentliche Leistung und Sport eingesetzt wurde⁷⁹, mit verschiedenen Themen der staatlichen Aufgabenerfüllung auseinander. Neben u. a. der Gesundheitsverwaltung, der kommunalen Ver- und Entsorgung und dem Arbeitsmarktservice behandelte die Kommission auch die Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur. Die Kritikpunkte und Empfehlungen der Kommission bezüglich der ASFiNAG bezogen sich auf verschiedene Umstände:

„Die Kommission kommt zu der Beurteilung, dass die drei Gesellschaften [ASFiNAG, ÖSAG und ASG, A. d. V.] verschmolzen werden sollten. [...]

Wenn die ASFiNAG mit Angelegenheiten des Baus und der Erhaltung von Bundesstraßen betraut wird, dann hat dies jedoch zur Voraussetzung, dass sie in der Lage ist, diese Aufgaben selbst – also ohne sie an die Länder weiterzuübertragen – zu erfüllen. Die heute feststellbare überwiegende indirekte Betrauung der Ämter der Landesregierungen wirft nicht nur verfassungsrechtliche Probleme auf, sondern ist auch unzweckmäßig.

Überdies ist die Kommission zu der Beurteilung gekommen, dass die bestehenden Verträge der ASFiNAG mit den Ländern pauschale Entgeltsanteile beinhalten und daher nicht auf eine sparsame Gebarung ausgerichtet sind. Sie sollten ehestmöglich gekündigt werden.“ (Aufgabenreformkommission 2001: 85).

Auch ein internes Gutachten, das im Auftrag der ASFiNAG erstellt wurde, stellte Optimierungspotential in der Konzernorganisation fest. Der Inhalt dieses Gutachtens wurde in einem Minderheitsbericht des Rechnungshofausschusses des österreichischen Parlaments wiedergegeben, der die „Verkehrs und Infrastrukturpolitik seit dem Jahr

⁷⁹ Vgl. zu den Aufgaben und zur Zusammensetzung der Kommission: Aufgabenreformkommission (2001: 5 ff.)

2000 hinsichtlich der Bereiche Straße und Schiene, insbesondere die Finanzierung des ‚Generalverkehrsplanes‘ sowie Management-, PPP- und Lkw-Maut-Problemstellungen der ASFiNAG“ (Rechnungshofausschuss 2005a: 1) zu untersuchen hatte:

„[...] [So] zeigte ein sogenanntes Controlling Audit, das für die ASFINAG durch das Unternehmen Contrast Management-Consulting durchgeführt wurde, erhebliche Probleme innerhalb des Konzerns auf. Festgestellt wurde, dass ‚kein funktionierendes Berichtswesen‘ gegeben sei, die ‚Grundstruktur des Konzernberichtswesens‘ und der ‚Berichtspyramide‘ ist nicht existent. Es gibt keine zentrale Zusammenführung der kaufmännischen Berichte und die Reporting-Linien sind unklar, ebenso werden Berichtslinien umgangen. Insgesamt stellt dieser vertrauliche Bericht fest, dass das Management keinen Überblick über den Gesamtkonzern hat. Auch gebe es keine durchgängige IT-Strategie, Software-Entscheidungen fallen nach personenbezogenen Präferenzen und werden nicht aufeinander abgestimmt. Abschließend empfahl die Studie die Neuordnung der Investitionswirtschaft (Entscheidungskriterien, instrumentelle Harmonisierung, Genehmigungsprozesse) sowie eine Führungskräfte-Schulung. Des Weiteren wurde die Einführung eines IKS sowie eines strategischen Controllings und einer Gesamtnutzen-Rechnung dringend empfohlen“ (Rechnungshofausschuss 2005b: 8).

Die in dem Bericht angesprochene Kritik wurde von der ASFiNAG „aufgenommen und in der neuen Struktur berücksichtigt“ (Rechnungshofausschuss 2005a: 14). Die neue Konzernstruktur wurde von der ASFiNAG in den Jahren 2004 bis 2006 eingeführt. Sie umfasste organisatorische Veränderungen in mehreren Bereichen (vgl. zum Folgenden: Trattner 2005b).

Die Werkverträge mit den Ländern wurden bereits 2004 mit Wirkung ab Mitte 2006 gekündigt. Die Aufgaben, die bisher von den Bundesländern durchgeführt wurden, werden nunmehr von Netzgesellschaften übernommen. Diese Netzgesellschaften übernehmen Aufgaben aus den Bereichen Planung und Bau, Betrieb sowie Finanzierung. Zu diesem Zweck wurden vier regional voneinander abgegrenzte Gesellschaften gegründet, an denen die ASFiNAG jeweils mindestens 51 % der Anteile und die entsprechenden Bundesländer bis zu 49 % halten:

- ASFiNAG Autobahn Service GmbH Nord (Oberösterreich und Salzburg) mit 433 km Betriebsstrecke und 8 Meistereien

- ASFiNAG Autobahn Service GmbH Ost (Wien, Niederösterreich, Burgenland) mit 556 km Betriebsstrecke und 18 Meistereien
- ASFiNAG Autobahn Service GmbH Süd (Steiermark, Kärnten) mit 749 km Betriebsstrecke und 17 Meistereien
- ASFiNAG Alpenstraßen GmbH (Tirol, Vorarlberg) mit 301 km Betriebsstrecke und 5 Meistereien

Im Durchschnitt betreut jede Meisterei damit derzeit weniger als 50 km Betriebsstrecke. Bis zum Jahr 2010 ist geplant, die durchschnittliche Betriebsstrecke auf 81 km zu erhöhen, wobei sich diese Erhöhung nicht nur aus einer Reduktion der Mitarbeiterzahl, sondern auch aus einer Verlängerung des gesamten Streckennetzes ergibt. Die Mitarbeiter der neuen Netzgesellschaften wurden von den Ländern übernommen, so dass sich die Mitarbeiterzahl der ASFiNAG (konzernweit) mit der Kündigung der Werkverträge deutlich erhöht hat. Mit der Kündigung der Werkverträge sind die neuen Netzgesellschaften in die Planungs- und Betriebsverträge der Bundesländer eingestiegen. In die neuen Netzgesellschaften wurden auch die Aufgaben der bisherigen ÖSAG und ASG eingebracht, so dass diese nun nicht mehr existieren. Insgesamt werden die Aufgaben also nicht mehr von neun Vertragspartnern und zwei Tochtergesellschaften der ASFiNAG, sondern von vier Tochtergesellschaften erledigt, so dass der Komplexitätsgrad deutlich abgenommen hat.

Im Rahmen der Konzernreorganisation der ASFiNAG wurden weitere Maßnahmen vorgenommen, die in ihrer Bedeutung jedoch zum Teil hinter die Gründung der Netzgesellschaften zurücktreten:

- Es wurden vier weitere Tochtergesellschaften gegründet: die ASFiNAG Bau Management GmbH, die ASFiNAG Verkehrstelematik GmbH, die ASFiNAG Maut Service GmbH sowie die ASFiNAG Verkehrsinfrastrukturberatungs und –beteiligungs GmbH.
- Die ASFiNAG kauft von der italienischen Autostrade S.p.A. die EUROPPASS Lkw-Mautsystem GmbH. Damit ist dieses Unternehmen, welches das österreichische Lkw-Mautsystem betreibt, nunmehr in vollständigem Besitz der ASFiNAG.

6.3. Finanzwirtschaftliche Reformen

Bis zur Übertragung der Finanzierungsverantwortung an die ASFiNAG mit dem bereits oben dargestellten ASFiNAG-Ermächtigungsgesetz von 1997 wurde das österreichische Fernstraßennetz weitgehend aus dem Bundeshaushalt finanziert. Ausgenommen hiervon waren lediglich die durch eine Sondermaut finanzierten Strecken (z. B. die Brennerautobahn). Dem Non-Affektationsprinzip folgend bestand kein direkter Zusammenhang zwischen verkehrssektorbezogenen Einnahmequellen und Investitionen in das Bundesfernstraßennetz. Der Verkehrssektor wurde beispielsweise über die leistungsabhängige Mineralölsteuer und die leistungsunabhängige Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des staatlichen Budgets herangezogen (vgl. Zentrum Transportwirtschaft Logistik 2002: 21).

Mit dem Straßenbenützungsgesetz (StraBAG) von 1994 wurde eine zeitabhängige Gebühr eingeführt, die für die Straßennutzung mit schweren Lastkraftwagen ab einem zulässigen Gesamtgewicht von zwölf Tonnen zu entrichten ist. Diese Gebühr konnte für einen Tag, eine Woche, einen Monat oder ein Jahr entrichtet werden. Sie beschränkte sich nicht allein auf Bundesfernstraßen, sondern galt nach § 1 (1) StraBAG für die Nutzung „von Straßen mit öffentlichem Verkehr im Inland durch Kraftfahrzeuge und von diesen gezogenen Anhängern, (1) die in einem inländischen oder ausländischen Zulassungsverfahren zum Verkehr zugelassen wurden und (2) die nach ihrer Bauart und Ausrüstung allein oder in Kombination ausschließlich oder vorwiegend zur Beförderung von Gütern bestimmt sind und (3) deren höchstes zulässiges Gesamtgewicht allein oder in Kombination zwölf Tonnen oder mehr beträgt“. Es handelte sich also faktisch um eine Zwangsabgabe für alle zugelassenen Lkw, da es höchst unwahrscheinlich ist, dass ein Lkw zwar zugelassen, aber nicht genutzt wird. Die Abgabenhöhe „bestimmt sich nach der Anzahl der Achsen und der Einstufung des Lkw aufgrund der Schadstoffemissionen in EURO I oder EURO II“ (Stahlschmidt 2002: 76). Trotz dieser Tarifgestaltung stand die Finanzierungsfunktion der Abgabe im Vordergrund, wobei „nicht ausgeschlossen werden [kann], dass die Tarifspreizung aufgrund der Schadstoffemission lenkende Wirkung entfaltet, aber diese ist derzeit nicht empirisch belegbar“ (ebd.).

Vor dem Hintergrund, dass die Straßenbenützungsgabgaben faktisch eine Zwangsabgabe darstellen, kann ihre Einführung nicht als Schritt zu einer verstärkten

Nutzerfinanzierung gewertet werden. In diese Richtung deutet auch der Verzicht auf eine Zweckbindung der Mittel, die aufgrund des StraBAG eingenommen wurden.

Im Jahre 1996, also in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem ASFiNAG-Ermächtigungsgesetz, wurde mit dem Bundesstraßenfinanzierungsgesetz (BStFG) eine allgemeine Benutzungsgebühr eingerichtet. Nach diesem Gesetz haben alle Benutzer

„von Bundesstraßen A (Bundesautobahnen), sowie von mehrspurigen Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen) und Bundesstraßen B, die ähnliche Merkmale wie Bundesstraßen A (Bundesautobahnen) aufweisen, [...] dem Bund als Entgelt eine fahrleistungsabhängige Maut zu leisten. Darüber hinaus können Brücken, Tunnel und Gebirgspässe auf sonstigen Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen) und Bundesstraßen B ebenfalls fahrleistungsabhängig bemautet werden“ (§ 1 (1) BStFG).

Solange eine fahrleistungsabhängige Maut aus technischen Gründen nicht erhoben werden kann, wird von allen Benutzern der genannten Straßen gemäß § 7 (1) BStFG eine zeitabhängige Maut erhoben. Dies weist deutlich darauf hin, dass die Umstellung auf eine fahrleistungsabhängige Maut für alle Fahrzeugklassen, also auch für Pkw, bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des BStFG vorgesehen war.

Die Einnahmen aus der fahrleistungs- bzw. zeitabhängigen Maut sind teilweise zweckgebunden. Zunächst wird von den Mauteinnahmen der Betrag abgezogen, der den Sondermautstreckengesellschaften laut § 4 (1) ASFiNAG-Gesetz zusteht für „ihre angemessenen Personal- und Verwaltungskosten, die Kosten der Einhebung der Benützungsentgelte und den Aufwand für die betriebliche und bauliche Erhaltung, nicht aber die Kosten für den Bauaufwand einschließlich allfälliger Erweiterungsmaßnahmen, das Tilgungserfordernis und den Zinsenaufwand aus Kreditoperationen“. Die nach Vornahme dieses Abzugs verbleibenden Einnahmen aus der Maut „für einspurige Kraftfahrzeuge und für mehrspurige Kraftfahrzeuge, deren höchstes zulässiges Gesamtgewicht bis einschließlich 3,5 Tonnen beträgt“ sind gemäß § 9 (2) BStFG „für die Errichtung und Erweiterung von Bundesstraßen, vornehmlich von Bundesstraßen A (Bundesautobahnen) und Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen) zu verwenden“. ⁸⁰ Es

⁸⁰ Stahlschmidt (2002: 77) merkt zwar an, dass sich „weder aus dem BStFG noch aus den Materialien [...] eine Zweckbindung des Aufkommens [ergibt]“. Diese Interpretation des Gesetzes ist jedoch nicht unmittelbar nachvollziehbar.

handelt sich somit um eine Zweckbindung derjenigen Einnahmen, die von Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen oder weniger erhoben werden.

In § 1 (4) BStFG wird zudem festgelegt, dass „die Bundesstraßengesellschaften zur Durchführung von Kreditoperationen im In- und Ausland zur Finanzierung der Planung, Errichtung und Erweiterung von Mautstrecken gemäß Abs. 1 einschließlich der für den Betrieb und für die fahrleistungsabhängige Bemautung erforderlichen Anlagen und Einrichtungen“ ermächtigt werden können. In diesem Fall werden ihnen gemäß § 10 BStFG „die Einnahmen aus den namens des Bundes eingehobenen zeitabhängigen Mauten und auf gemäß § 1 (2) festgelegten Mautstrecken eingehobenen fahrleistungsabhängigen Mauten [...] insoweit überlassen, als sie damit sämtliche Kosten für die Einhebung der genannten Mauten sowie die Kosten für das Tilgungserfordernis und den Zinsaufwand aus Kreditoperationen gemäß § 1 (4) decken können“. Diese Regelung bietet somit die Grundlage für die etwa ein Jahr später erfolgte institutionelle Reform, die in der Erweiterung der Aufgaben der ASFiNAG bestand (ASFiNAG-Ermächtigungsgesetz; s. o.).

Auf Basis des BStFG wurde zu Beginn des Jahres 1997 die zeitbezogene Maut für alle Nutzer des Fernstraßennetzes eingeführt. Die oben dargestellte Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw blieb bestehen; nach Artikel 7 der Richtlinie 1999/62/EG der Europäischen Union ist zwar die parallele Erhebung von zeit- und leistungsbezogenen Gebühren für die gleiche Nutzergruppe auf der gleichen Strecke untersagt (außer bei Sonderbauwerken, also Brücken, Tunneln und Pässen), nicht jedoch die gleichzeitige Erhebung von zwei verschiedenen zeitbezogenen Gebühren. Die Beibehaltung der Straßenbenutzungsgebühr trotz Einführung einer Vignettenlösung unterstreicht die bereits oben festgestellte ausschließliche Finanzierungsfunktion der Straßennutzungsgebühr.

Im Jahr 2002 wurde mit dem Bundesstraßen-Mautgesetz (BStMG) der Übergang von der zeit- zur leistungsabhängigen Bemautung eines Teils der Benutzer des Fernstraßennetzes eingeleitet. Das Gesetz regelt dabei sowohl die leistungsabhängige Bemautung für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen als auch die zeitabhängige Bemautung für Kraftfahrzeuge, die diese Grenze nicht überschreiten. Letzteres ist allerdings nicht als materieller Unterschied zur Rechtslage des BStFG von 1996 zu betrachten.

Das BStMG ist die oberste Rechtsnorm in einer Hierarchie zur Einführung der leistungsabhängigen Maut, die im Folgenden dargestellt wird.

Auf Basis des BStMG erlässt das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) verschiedene Rechtsnormen, welche das Mautregime konkretisieren:

- Mauttarifverordnung, in der die Mauttarife inkl. des Grundkilometertarifs festgelegt sind
- Mautstreckenausnahmenverordnung, in der Strecken festgelegt sind, die von der Bemautung ausgenommen werden
- Vignettenausnahmenverordnung, in der Fahrzeuge definiert werden, die keine zeitabhängige Maut zu entrichten haben
- Mautinbetriebnahmeverordnung, in der der genaue Beginn der Erhebung der fahrleistungsabhängigen Maut festgelegt wird

Die Höhe der Mauttarife wird zwar vom BMVIT auf dem Verordnungswege festgelegt, dies geschieht jedoch auf Vorschlag der ASFiNAG. Diese muss sich bei ihren Vorschlägen an die Vorgaben der Europäischen Union (Richtlinie 1999/62/EG) halten, wonach sich die Gebühren insbesondere an den Kosten für (Aus-)Bau, Betrieb und Instandhaltung des Netzes zu orientieren haben. Die Mauttarife werden grundsätzlich nach der Achszahl des mautpflichtigen Fahrzeugs⁸¹ differenziert. Daneben ist nach § 9 (5) BStMG allerdings auch eine Differenzierung „im Interesse der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs, des Schutzes der Nachbarn und der Umweltverträglichkeit nach dem Zeitpunkt der Straßenbenützung“ sowie „für einzelne Mautabschnitte oder Fahrzeugkategorien“ zulässig.

Unterhalb der vom BMVIT erlassenen Verordnungen veröffentlicht die ASFiNAG jährlich eine Mautordnung, die allerdings trotz ihres Namens – beispielsweise durch die Einteilung in Kapitel statt in Paragraphen – eher einem Handbuch als einem Rechtssetzungsdokument ähnelt. In dieser Mautordnung wird die praktische Umsetzung der Mauterhebung geregelt, also z. B. die Verkaufsstellen für die Pkw-Vignetten, die Bezahlungsmöglichkeiten für die leistungsabhängige Lkw-Maut und das jährlich wechselnde optische Erscheinungsbild der Vignettenabzeichen.

⁸¹ Es gibt drei gesetzlich festgelegte Kategorien: zwei Achsen, drei Achsen, vier oder mehr Achsen.

Die Maut fällt nach § 3 BStMG grundsätzlich dem Bund zu. Sollte dieser der ASFiNAG das Recht der Fruchtnießung an den Bundesfernstraßen eingeräumt haben, so tritt die ASFiNAG als Mautgläubiger auf. Dieses Fruchtgenussrecht wurde, wie oben dargestellt, mit dem ASFiNAG-Ermächtigungsgesetz 1997 übertragen, so dass die ASFiNAG die nach dem BStMG erhobene Maut einnimmt. Dies gilt sowohl für die zeit- als auch für die fahrleistungsbezogene Maut. Da die Aufgaben der ASFiNAG klar umrissen und auf den Bundesfernstraßensektor beschränkt sind, führt die Übertragung des Fruchtgenussrechts zu einer Zweckbindung der Mauteinnahmen.

Mit der Einführung der fahrleistungsabhängigen Maut für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen trat das bis dahin geltende Straßenbenutzungsabgabengesetz (StraBAG) außer Kraft. Somit werden nunmehr keine zeitabhängigen Straßenbenutzungsgebühren für diese Fahrzeuggruppe mehr erhoben, so dass die Vorgabe der Europäischen Union erfüllt wurde. Die fahrleistungsabhängige Maut auf den Sonderstrecken bleibt hingegen für alle Fahrzeugklassen von der Neuregelung durch das BStMG unberührt.

Die konkrete Umsetzung der Lkw-Maut erfolgte durch eine europaweite Ausschreibung durch die ASFiNAG. In dieser Ausschreibung setzte sich mit der Firma EUROPPASS Lkw-Mautsystem GmbH eine Tochtergesellschaft des italienischen Mautstraßenbetreibers Autostrade⁸² durch (vgl. zum Folgenden Dellantonio 2005). Die Umsetzung erfolgte im Rahmen eines PPP-Modells, nach dem die EUROPPASS das Mautsystem im Auftrag der ASFiNAG zu planen, zu errichten, zu finanzieren und zu betreiben hatte. Die Aufgaben der ASFiNAG im Rahmen dieses PPP-Modells umfassen die Festlegung der Mauthöhe (in Zusammenarbeit mit dem BMVIT), die Mittelverwendung, die Überwachung des Betreibers, die Verrechnung sowie die Mautaufsicht. Der Vertrag wurde für einen Zeitraum von 10 Jahren abgeschlossen, wobei eine Verlängerungsmöglichkeit um weitere 5 Jahre bereits Bestandteil des Vertrages war.

Die EUROPPASS baute nach Vertragsabschluss das so genannte „GO Mautsystem für Lkw und Bus“ auf, das – im Gegensatz zur in Deutschland gewählten technischen Lösung – auf der Mikrowellentechnologie basiert. Diese Technologie wurde zuvor

⁸² Bei der Gesellschaft handelt es sich um eine Tochtergesellschaft, die von Autostrade allein zu diesem Zwecke errichtet wurde („single-purpose company“).

bereits für verschiedene innerstädtische Nutzerfinanzierungslösungen weltweit verwendet, so dass der Neuerungsgrad sich auf die flächendeckende Anwendung beschränkte.

Bei dem „GO Mautsystem“ handelt es sich um ein „multi-lane freeflow“-System, d. h. der mautpflichtige Nutzer muss zur Abrechnung weder anhalten noch auf eine bestimmte Fahrspur wechseln. Er kann die Maut entweder ex ante entrichten, indem er ein Guthaben auf die im Fahrzeug befindliche personalisierte „GO-Box“ auflädt, oder ex post, indem er an einem Terminal beispielsweise an einer Tankstelle bezahlt.

Das österreichische Lkw-Mautsystem ist am 01.01.2004 termingerecht eingeführt worden, so dass eine Verzögerung wie beim deutschen Lkw-Mautsystem vermieden werden konnte.

Im Zuge der Konzernstrukturreform der Jahre 2004 bis 2006 hat die ASFiNAG zum 01.09.2005 die EUROPPASS Lkw-Mautsystem GmbH vollständig von Autostrade übernommen und als ASFiNAG Maut Service GmbH in den Konzern integriert. Die zunächst gewählte PPP-Lösung zur Bereitstellung des Lkw-Mautsystems wurde somit aufgelöst. Pressemitteilungen zufolge (vgl. Infra-News 2005) entrichtete die ASFiNAG für die Übernahme der EUROPPASS einen Kaufpreis von EUR 208 Mio., womit die bisherige Muttergesellschaft Autostrade einen Nettogewinn von EUR 129 Mio. verbuchen konnte. Als Grund für den Kauf wird in diesen Berichten eine Bitte der österreichischen Regierung angegeben.

6.4. PPP-Lösungen

6.4.1. PPP-Projekt „Ostregion“

In Österreich wurden bereits verschiedene Sonderbauwerke außerhalb des Bundeshaushaltes mit Hilfe von ausgegliederten Gesellschaften erstellt und über Sondermauten refinanziert. Diese Konstruktion weist eine gewisse Ähnlichkeit zur Realisierung von PPP-Projekten auf, unterscheidet sich jedoch von diesen, da – jenseits von Einzelaufträgen – kein privater Partner beteiligt war. Trotz der Ähnlichkeit in Projektstruktur und Refinanzierungsregime werden diese Projekte daher im Folgenden nicht als PPP-Projekte definiert und somit in diesem Kapitel nicht näher untersucht.

Für das erste PPP-Projekt auf österreichischen Bundesfernstraßen wurde das Projekt „Ostregion“ ausgewählt (vgl. zum Folgenden ASFiNAG 2005 sowie Thaler 2005). Dabei handelt es sich um den Neubau eines Teilnetzes nordöstlich von Wien, das sich aus Teilen des Autobahnringes um Wien (Schnellstraßen S 1 und S 2, Autobahn A 22) sowie der Autobahnverbindung bis zur tschechischen Grenze („Nordautobahn“ A 5) zusammensetzt. Darüber hinaus umfasst das Teilnetz einige Landesstraßen im Bundesland Niederösterreich. Insgesamt umfasst das Projekt „Ostregion“ eine Streckenlänge von etwa 110 km. Hinzu könnte noch eine Erweiterung um etwa 22 km auf tschechischer Seite kommen, die eine Anbindung an das tschechische Autobahnnetz sicherstellt. Die geschätzten Gesamtbaukosten für das neue Teilnetz liegen bei etwa EUR 3,1 Mrd. (zzgl. etwa EUR 105 Mio. für die Erweiterung auf tschechischer Seite). Die Lebenszykluskosten, also die Baukosten zuzüglich beispielsweise der Betriebs-, Erhaltungs- und Finanzierungskosten, liegen noch weit höher. Daher entschied sich die ASFiNAG dazu, das Teilnetz in vier „Pakete“ aufzuteilen und diese getrennt voneinander auszuschreiben. Die Strukturierung dieser Pakete zeigt die nachfolgende Tabelle.

| Tabelle 11: Aufteilung der Pakete für das Projekt „Ostregion“ | | | | |
|--|--|--------------------------|--|--|
| | Projektumfang | Länge | Geschätzte Baukosten | Zeitplan für Ausschreibung |
| Paket 1 „Ypsilon“ | S 1 Ost S 2 A 5 Süd S 1 West | 51 km | EUR 850 Mio. | April 2005 |
| Paket 2 „A 5 Nord“ | A 5 Nord A A 5 Nord B Evtl. Grenzüberschreitend bis Pohorlitz (Schnellstraße R 52) | 34 km (etwa 22 km) | EUR 260 Mio. (etwa EUR 105 Mio.) | 2006 (derzeit mit Tschechien in Abstimmung) |
| Paket 3 „Ölhafen“ | Donauquerung Lobauquerung Betrieb S 1 Süd? Betrieb A 4 bis Schwechat? | 17 km | EUR 1.370 Mio. | Etwa 2007 |
| Paket 4 „A 22“ | Verlängerung A 22 – A 4 Betrieb A 22 bis Korneuburg? Betrieb A 23 bis Inzersdorf? | 7 km | EUR 610 Mio. | Etwa 2007 |
| Quelle: Thaler (2005: 15); die Aufnahme der in dieser Tabelle mit einem Fragezeichen gekennzeichneten Streckenabschnitte in das jeweilige Paket steht noch nicht fest. | | | | |

Als Kriterien für den Zuschritt der einzelnen Pakete nennt die ASFiNAG folgende Faktoren:

- „Grundlegende Komplexität als erstes derartiges PPP-Projekt in Österreich

- *Planungsstand der Streckenteile*
- *Genehmigungsstand der Streckenteile*
- *Finanzierbare Projektgröße in Hinblick auf benötigtes Eigen-, Fremdkapital und etwaige Zuschüsse (bankability)*
- *Relative Kalkulationssicherheit bzw. Risikoklarheit*
- *Wirtschaftlich sinnvolle, zusammenhängende Betriebsgröße“ (ASFiNAG 2005: 5)*

Für die Definition des Teilnetzes „Ostregion“ als straßenbaulicher Bedarf sind verschiedene Gründe ausschlaggebend (vgl. Thaler 2005: 13). Zum einen sind die in Frage stehenden Streckenteile in und um Wien sehr verkehrsreich und somit überlastet. Darüber hinaus besteht keine gute Verbindung der Hauptstadt mit den umliegenden stadtnahen und ländlichen Regionen im Norden. Eng verbunden hiermit ist auch das Fehlen einer effizienten Nord-Süd-Verbindung von Wien zur tschechischen Grenze. Letzteres ist auch der Grund, warum die A 5 von Wien bis zur Grenze ein Teil des von der Europäischen Union definierten und somit förderungswürdigen Transeuropäischen Netzes (TEN, hier: TEN-Projekt 25) ist.

Die einzelnen PPP-Projekte der „Ostregion“ werden von der ASFiNAG durchgeführt, die – wie oben dargestellt – für das gesamte österreichische Bundesfernstraßennetz verantwortlich ist und das Fruchtgenussrecht für dieses Netz besitzt. Zur Durchführung wurde seitens der ASFiNAG ein Projektteam gebildet, das externe Berater hinzuzieht. Im Gegensatz zum Vorgehen in Deutschland tritt mit der ASFiNAG in Österreich ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen auch als Konzessionsgeber auf.

6.4.2. Bisherige Projekterfahrungen

Grundlagen

Die Entscheidung der ASFiNAG, das Teilnetz „Ostregion“ in verschiedene PPP-Projekte aufzuteilen und diese sukzessive zu realisieren, führt dazu, dass die Projekte individuell strukturiert werden können. Dabei können sowohl Erkenntnisse aus den früheren Projekten in die jeweilige Geschäftsmodellentwicklung einfließen als auch Besonderheiten des Einzelprojektes, die im Geschäftsmodell abzubilden sind. Darüber

hinaus ist es – im Extremfall – auch möglich, die Durchführung von PPP-Projekten zu stoppen, wenn sich in den ersten Projekten zeigt, dass diese nicht zu den gewünschten Resultaten führen.

Als erstes PPP-Projekt des Teilnetzes „Ostregion“ wurde im Jahre 2005 das Paket „Ypsilon“ zur Ausschreibung gebracht, das neben zwei Teilen des Wiener Autobahnringes auch den südlichen Abschnitt der Autobahnverbindung zur tschechischen Grenze umfasst (s. o.). Insgesamt umfasst dieses Paket eine (zusammenhängende) Streckenlänge von 51 km sowie Baukosten in Höhe von etwa EUR 850 Mio.

(Nicht) enthaltene Leistungen

Der private Konzessionär tritt in das Projekt „Ypsilon“ nach dem erfolgten Grunderwerb ein (vgl. ASFiNAG 2005: 11). Die klassische öffentliche Planung einschließlich z. B. Trassenführung und Umweltverträglichkeitsprüfung verbleibt dabei bei der öffentlichen Hand. Der Konzessionsnehmer ist nach Abschluss dieser Leistungen für die Detailplanung und die Bauplanung zuständig. Die Lebenszyklusphase „Planung“ wird somit effektiv zwischen Konzessionsgeber und Konzessionsnehmer geteilt, wobei ersterer diejenigen Aufgaben übernimmt, die einerseits über eine gewisse Nähe zu hoheitlichen Aufgaben (z. B. Enteignungen) verfügen oder andererseits von einem hohen Unsicherheitsgrad geprägt sind (z. B. Planfeststellungsbeschluss).

Nach der Planungsphase übernimmt der Private sämtliche Aufgaben, die unmittelbar mit dem Projekt verbunden sind. Dies umfasst den Bau, die Finanzierung sowie den Betrieb und die Erhaltung des Bauwerkes über die gesamte Vertragslaufzeit von etwa 33 Jahren. Dagegen übernimmt er keine Aufgaben, die in den Bereich der Mauterhebung fallen: es wird keine fahrleistungsabhängige Maut von Fahrzeugen unterhalb eines zulässigen Gesamtgewichts von 3,5 Tonnen erhoben; die Mauterhebung für andere Fahrzeuge erfolgt auch auf der neuen Strecke im institutionellen und technologischen Gefüge des bestehenden Mautsystems.

Vergütungsmechanismus und Risikoallokation

Bei PPP-Projekten spiegelt sich in der Regel in dem gewählten Verfügbarkeitsmechanismus die Risikoallokation innerhalb des Projektes wider. Beim PPP-Projekt „Paket Ypsilon“ wurde ein Mischmodell⁸³ zur Vergütung des Privaten gewählt (vgl. zum Folgenden: Thaler 2005: 24).

Der private Konzessionär erhält eine Gesamtvergütung, die aus zwei Elementen besteht und deren Verhältnis in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Verkehrsfrequenzbänder flexibel ist (s. u.). Zu etwa 30 % seiner Gesamtvergütung erhält er eine Schattenmaut pro Fahrzeugkilometer, die übrigen 70 % erhält er in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Strecke (sog. Verfügbarkeitsentgelt). Daraus folgt eine teilweise Übernahme des Verkehrsmengenrisikos, das sich auf die Schattenmautkomponente der Vergütung niederschlägt. Durch die tatsächliche Umsetzung dieses Schattenmautmodells kann der private Bieter den Grad der Übernahme des Verkehrsmengenrisikos noch weiter steuern. Er erhält die Möglichkeit, in seinem Angebot eine individuelle Schattenmauthöhe für vier Verkehrsfrequenzbänder anzugeben. Die Auswirkung dieses Mechanismus soll an zwei vereinfachten Beispielen verdeutlicht werden⁸⁴:

- Wenn eine hohe Schattenmaut (z. B. EUR 1) für das niedrigste Verkehrsfrequenzband (z. B. für die ersten 15.000 Kfz je Tag) angeboten wird, jedoch nur eine sehr geringe Schattenmaut (z. B. EUR 0,1) für das höchste Verkehrsfrequenzband (z. B. für eine Verkehrsmenge von 30.000 Kfz und mehr), so führt diese Konstruktion zu einer geringen Übernahme des Verkehrsmengenrisikos. Der Private erhält in diesem Fall bereits bei einer geringen Verkehrsmenge annähernd seine vollständige Vergütung. Umgekehrt gilt dies analog.
- Wenn eine gleichmäßige Schattenmaut (z. B. EUR 0,4) für alle Verkehrsfrequenzbänder angeboten wird, so entspricht dies effektiv einer

⁸³ Vgl. zu den denkbaren Vergütungsmechanismen bei PPP-Lösungen im Straßensektor Böger / Gerdes (2005).

⁸⁴ Dieses Beispiel hat nur illustrativen Charakter. Die angenommenen Zahlen stehen in keinem Zusammenhang mit einem tatsächlichen Projekt.

Teilung des Verkehrsmengenrisikos zwischen Konzessionsgeber und Konzessionsnehmer.

Entsprechend der aus zwei Komponenten bestehenden Vergütung ist das Verfügbarkeitsentgelt so ausgestaltet, dass der Konzessionär bei einer vom Konzessionsgeber erwarteten und vertraglich festgehaltenen Verfügbarkeit der Strecke (z. B. 95 %) eine festgelegte Vergütung erhält, die 70 % der erwarteten Gesamtvergütung entspricht. Durch eine höhere Verfügbarkeit kann diese Vergütungskomponente somit zwar gesteigert werden, sie kann allerdings aus Sicht des Konzessionärs nicht aufwandsdeckend wirken.

Auf die Risikoallokation angewandt bedeutet dieser zweiteilige Vergütungsmechanismus, dass das Verkehrsmengenrisiko stets (aber in variablen Verhältnis) geteilt wird, während das Verfügbarkeitsrisiko immer vollständig vom Konzessionär zu tragen ist. Dagegen ist das Mautrisiko, also die „Beeinflussung der Mautentgelte durch wirtschaftliche, rechtliche, technische, etc. Rahmengeddingungen“ (Thaler 2005: 23) immer beim Konzessionsgeber angesiedelt. Somit hat z. B. ein Ausfall des Mauterhebungssystems keine Auswirkungen auf die Vergütung des PPP-Partners.

Die Allokation anderer Risiken innerhalb des Projektes ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

| Tabelle 12: Risikoallokation im Projekt „Ostregion“ | | | | |
|---|--|----|-------|----|
| Risiko | Risikobeschreibung | KG | KN/KG | KN |
| Genehmigungsrisiko § 4 Verordnung | Für die gegenständlichen Projektabschnitte ist eine § 4 Verordnung nicht im geplanten Zeitraum zu erhalten | X | | |
| Baukostenrisiko | Generelle Überschreitung der Baukosten | | | X |
| Auflagenrisiko | Ungeplante Auflagen aus den Materienrechtsverfahren, sowie Auflagen, die aus umwelttechnischen, verkehrstechnischen sowie sicherheitstechnischen Notwendigkeiten erlassen werden | | X | |
| Betriebsrisiko | Sämtliche Risiken der technischen und betriebswirtschaftlichen Betriebsabwicklung | | | X |
| Verkehrsmengenrisiko | Abweichungen der tatsächlichen Verkehrszahlen von den Prognosedaten | | X | |
| Verfügbarkeitsrisiko | Die Verfügbarkeit der Strecke ist nicht bzw. nicht im geplanten Umfang gegeben | | | X |
| Mautrisiko | Beeinflussung der Mautentgelte durch wirtschaftliche, rechtliche, technische, etc. Rahmenbedingungen | X | | |

| | | | | |
|---|--|--|---|--|
| Risiko der Änderung der Rahmenbedingungen | Änderungen der technischen, politischen, rechtlichen, etc. Rahmenbedingungen beeinflussen den Projektverlauf | | X | |
| Baugrundrisiko | Unvorhergesehene Ereignisse durch (schlechte) Bodenbeschaffenheit | | X | |
| Quelle: Thaler (2005 : 23) | | | | |

Ziele der öffentlichen Hand

Mit der Realisierung von PPP-Projekten verfolgt die ASFiNAG verschiedene Ziele. Zunächst ist dabei zu berücksichtigen, dass die ASFiNAG die Ziele und somit die Aufträge der Politik umzusetzen hat. Die Durchführung des Teilnetzes „Ostregion“ als Konzessionsmodell erfolgt dabei infolge eines politischen Beschlusses auf Kabinettschichtebene, so dass die ASFiNAG in der Wahl ihrer Mittel nicht mehr als frei zu bezeichnen ist. Unabhängig davon setzt sich die ASFiNAG jedoch auch eigene Ziele, die sie bei der Umsetzung von Projekten erreichen möchte:

- *„Aufbau von alternativen Wettbewerbsstrukturen zu Errichtung und Betrieb von Bundesstraßen – Benchmark*
- *Optimierung der Kosten für ASFiNAG / Bund bei der Errichtung von Verkehrsinfrastruktur – Kostensicherheit*
- *Positiver Input für die Kernaufgaben Bau und Betrieb durch die Hereinnahme privater Partner und deren Know-How*
- *Chance für ASFiNAG-Kunden, noch schneller bessere und kostengünstigere Straßen zu erhalten“ (Thaler 2005: 18).*

Während der erste und der dritte Punkt eher einen einzuleitenden Prozess beschreiben, sind der zweite und der vierte Punkt unmittelbar anhand der privaten Angebote zu testen. Daher wurde von der ASFiNAG das operationelle Ziel des „Value for Money“ aufgestellt, bei dem es sich um ein erweitertes Wirtschaftlichkeitsprinzip handelt: nicht das billigste Gebot bzw. die billigste Variante ist automatisch die vorzuziehende, sondern diejenige, bei der Kosten und empfangene Leistungen in einem möglichst positiven Verhältnis stehen. Dabei werden die barwertigen Kosten des herkömmlichen Projektes mit dem Barwert der PPP-Angebote verglichen, wobei auch die transferierten und die zurückbehaltenen Risiken bewertet werden. Eine Vergabe des Projektes erfolgt nur, wenn eine Vorteilhaftigkeit des PPP-Projektes im Sinne eines besseren „Value for

Money“ als bei der klassischen Beschaffungsvariante erwiesen ist (vgl. Thaler 2005: 20).

Akteursstruktur

Wie bereits oben dargestellt, tritt bei den österreichischen PPP-Projekten infolge der Übertragung des Fruchtgenussrechtes die ASFiNAG als Konzessionsgeberin auf. Dennoch sind im Vorfeld der Projektrealisierung auch andere – insbesondere politische – Akteure an zentraler Stelle beteiligt. Die Beschlussfassung auf dem Weg zu einem PPP-Projekt ist dabei exemplarisch für die Aufgabenteilung zwischen Politik und ASFiNAG im Rahmen des Institutionengefüges im österreichischen System der Bereitstellung von Bundesfernstraßen (vgl. zum Folgenden auch Thaler 2005: 8).

Zunächst wurde ein Grundsatzbeschluss zur Realisierung von PPP-Projekten im Jahre 2002 bei der Aufstellung des Generalverkehrsplanes (GVP) vom Bundeskabinett (Ministerrat) getroffen (vgl. Thaler 2005: 8). In diesem Ministerratsbeschluss erfolgte auch ein deutlicher Hinweis auf die verstärkte Einbindung Privater bei der Realisierung von Projekten.⁸⁵

Im Anschluss daran wurde ein weiterer Anstoß zur Nutzung von PPP-Lösungen zur Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur von der „Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ gegeben, die ihren Endbericht im August 2002 vorlegte (vgl. Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2002). An dieser Arbeitsgruppe wirkten neben dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) unter anderem auch das Bundesministerium für Finanzen, die ASFiNAG, die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft (SCHIG) sowie verschiedene Arbeitgeberverbände mit. Die Arbeitsgruppe empfahl im Ergebnis, die Anwendung von PPP-Projekten im Straßenbereich „unverzüglich“ (Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2002: 41) zu prüfen und identifizierte darüber hinaus sechs Beispielprojekte, für die eine solche Prüfung durch die ASFiNAG durchgeführt werden sollte. Des Weiteren wurde empfohlen, alle Projekte des Generalverkehrsplanes auf ihre PPP-Eignung zu überprüfen, wobei „die Nicht-Anwendung eines PPP-Modells

⁸⁵ „Wo immer es möglich ist, müssen neue Finanzierungsquellen für die Verkehrsinfrastruktur erschlossen werden, etwa durch private Beteiligungen und Interessenträgerschaften“ (zit. n. Mayerl / Ramaseder 2004: 124).

begründet werden“ (ebd.) sollte. Faktisch handelt es sich hierbei um eine Umkehrung der Beweislast zugunsten von PPP-Projekten (vgl. Mayerl / Ramaseder 2004: 97). Die ASFiNAG selbst positionierte sich im Rahmen der Arbeiten der Arbeitsgruppe eindeutig kritisch zum Potential von PPP-Projekten. Dies wird aus der „Zusammenfassenden Beurteilung der ASFiNAG“ (Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2002: 40) deutlich:

„Dort wo die ASFINAG sich mit neuen Risikokategorien wie z. B. Technologierisiken der Lkw-Maut konfrontiert sieht, lohnt es sich nach Partnern zu suchen, die über bessere Möglichkeiten verfügen mit diesen Risiken umzugehen. Sie können dann die Risikoprämien minimieren und dadurch die Gesamtkosten für den Nutzer verringern. Diese Vorteile können allerdings nur dann lukriert werden, wenn die Wahl des Partners über einen sehr umfassenden, aber transparenten Leistungswettbewerb erfolgt.

Für den Planungs- und Betreiberprozess eines Autobahnteilstückes sind diese Vorteile noch nicht erkennbar bzw. nachvollziehbar, was für die ASFINAG Anlass ist, die Diskussion über alternative Formen der Leistungserbringung offensiv zu führen und bereits erfolgreiche Projekte bezüglich der Übertragung für den Bereich der Bewirtschaftung des hochrangigen Straßennetzes zu überprüfen, um auch über diesem Wege verstärkt Wettbewerb in den Leistungsprozess zu integrieren.

Möglichkeiten zur Nutzung von PPP-Projekten bei der Straßeninfrastruktur sieht die ASFINAG grundsätzlich in den Bereichen Telematik, Kommunikationseinrichtungen, Verkehrsleitsysteme oder nach dem Beispiel des Projekts des multifunktionalen Lärmschutzes in Gleisdorf. Ziel könnte also sein, dass sich die ASFINAG auf ihre Kernaufgaben konzentriert. Dieses Ziel verfolgt die ASFINAG bereits derzeit, indem sie sich für Planung und Bauausführung der Ämter der Landesregierungen bedient“ [Hervorhebungen durch den Verfasser].

Im „Lenkungsausschuss PPP“ des BMVIT, der aus Vertretern des Ministeriums selbst, der ASFiNAG, der Industrie, der Bundesländer Wien und Niederösterreich sowie der Finanzwirtschaft bestand (vgl. Mayerl / Ramaseder 2004: 126), wurde dann 2003 über

die grundsätzliche Realisierungsform von Projekten entschieden, wobei sowohl ein Gesellschaftsmodell⁸⁶ als auch ein Konzessionsmodell⁸⁷ geprüft wurden. Die Prüfkriterien waren dabei u. a. das Vergaberecht, der Vergabeumfang, die Finanzierung, die Möglichkeit der beschleunigten Projektrealisierung, der Risikotransfer sowie die Auswirkung auf die Verschuldung des Staates. Bei der Prüfung dieser Kriterien wurden auch externe und internationale Gutachter und Experten hinzugezogen. Die oben skizzierte ablehnende Haltung der ASFiNAG hatte sich zu diesem Zeitpunkt abgeschwächt, was unter anderem an den „erlangten Erfahrungswerten aus der Zusammenarbeit mit Europpass zum Zweck der Einführung der fahrleistungsabhängigen Lkw-Maut“ (Mayerl / Ramaseder 2004: 126) lag. Die ASFiNAG schlug hierbei auch den Zuschnitt des Projektes „Ostregion“ vor.

Vom „Steering Committee PPP“, das im Auftrag des BMVIT die Ergebnisse des Lenkungsausschusses prüfte, wurde im Oktober 2003 auf Basis dieser Vorarbeiten dann vorgeschlagen, ein Konzessionsmodell zu realisieren. Dieser Vorschlag wurde im Dezember 2003 vom Ministerrat in einem Beschluss bestätigt. Dem folgte dann ein entsprechender Auftrag an die ASFiNAG sowie die Aufstellung des ASFiNAG PPP-Projektteams. Innerhalb dieses Projektteams (vgl. zum Folgenden Mayerl / Ramaseder 2004: 129) bearbeiten sechs Mitarbeiter in drei Arbeitsgruppen die Themenbereiche Infrastruktur, Betriebswirtschaft und Recht. Dabei werden externe Berater hinzugezogen. Das Projektteam berichtet einem Lenkungsausschuss aus BMVIT und Bundesfinanzministerium, der in dem oben genannten Ministerratsbeschluss eingerichtet wurde. Umgekehrt berät dieser Lenkungsausschuss das Projektteam und gibt Empfehlungen ab.

6.5. Bewertung

Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung

Die in Österreich erfolgte weitgehende Umstellung von einer Steuer- auf eine Nutzerfinanzierung des höherrangigen Straßennetzes ist grundsätzlich positiv zu

⁸⁶ Das Gesellschaftsmodell ist im Kontext dieser Arbeit gleichzusetzen mit dem Pool-Modell einer PPP (vgl. Kapitel 3.2).

⁸⁷ Das Konzessionsmodell ist im Kontext dieser Arbeit als ein Teilbereich des Tauschmodells einer PPP zu verstehen vgl. Kapitel 3.2).

bewerten. Diese positive Bewertung gründet primär auf der parallel vollzogenen Übertragung des Fruchtgenussrechts an diesem Straßennetz auf die ASFiNAG. Die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung sind somit dem polit-ökonomisch begründeten Zugriff der Finanzpolitik entzogen. Somit ist sichergestellt, dass die im Straßensektor erzielten Einnahmen tatsächlich zweckgebunden diesem Sektor zugute kommen.

Weiterhin ist positiv zu bewerten, dass die Einführung der Nutzerfinanzierung schrittweise erfolgte:

- Auf einigen Sondermautstrecken wurden im ersten Schritt Nutzermauten erhoben, um diese großvolumigen Investitionen zu refinanzieren.
- Auf dem Gesamtnetz wurde zunächst eine zeitbezogene Gebühr (Vignette) erhoben, allerdings mit der gesetzlichen Vorgabe, dass es sich hierbei nur um eine Übergangslösung handelte.
- Mit Erreichen der technologischen Machbarkeit wurde die zeitbezogene Gebühr für den Güterverkehr durch eine fahrleistungsabhängige Maut ersetzt.
- Absehbar (und bereits in § 1 (1) BStFG in Verbindung mit § 7 (1) BStFG festgelegt) wird auch die zeitbezogene Gebühr für alle anderen Nutzer durch eine fahrleistungsabhängige Maut zu ersetzen sein.

Dieses schrittweise Vorgehen führt zu einem hohen Maß an Planbarkeit sowohl für die Politik als auch für die betroffenen Nutzer. Da zwischen dem Beschluss und dem tatsächlichen Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung etwa eine Dekade liegt, sind die politischen Kosten sowohl für die damaligen als auch für die heutigen Verantwortlichen gering. Die politischen Kosten werden weiter dadurch gesenkt, dass das langfristige Vorgehen sowie die parallel erfolgte Erhöhung der Investitionen in den Straßensektor den Eindruck einer kohärenten Gesamtstrategie vermitteln.

Aus dem Zusammenwirken von langfristiger Planbarkeit einerseits und tatsächlicher Zweckbindung der Mittel andererseits ergibt sich eine insgesamt positive Bewertung der Umsetzung von Nutzerfinanzierungslösungen in Österreich.

Negativ ist demgegenüber zu werten, dass die zunächst bestehende Zweckbindung eines Teils des Mineralölsteueraufkommens im Jahre 1987 aus haushaltspolitischen Gründen aufgehoben wurde (vgl. Mayerl / Ramaseder 2004: 91). Diese Aufhebung ist zwar im Rahmen des Übergangs von einer Steuer- zu Nutzerfinanzierung konsequent, wurde

jedoch einige Jahre vor der Einführung einer Nutzerfinanzierung durchgeführt. Somit wurde aus Gründen der Haushaltssanierung ein mehrjähriges Absinken der Investitionstätigkeit im Straßensektor in Kauf genommen.

Bewertung des PPP-Projektes „Ostregion“

Aus institutionenökonomischer Sicht verursacht die Realisierung eines PPP-Projektes in der Regel zunächst höhere Transaktionskosten als die Umsetzung eines konventionellen Beschaffungsprojektes. Dies ist einerseits mit der horizontalen Integration im Rahmen eines solchen Projektes zu erklären (d. h. die Streckenlänge ist größer als bei einer klassischen losweisen Vergabe), und zum anderen mit der vertikalen Integration (d. h. es erfolgt eine Vergabe von Leistungen aus verschiedenen Lebenszyklusstufen). Langfristig kann die Vergabe als PPP-Projekt jedoch transaktionskostensenkend wirken, da es lediglich einen einzigen Beschaffungsvorgang und somit nur eine einzige Transaktion gibt. Bei einem Verzicht auf die genannten Integrationsschritte sind in der Regel mehrere Ausschreibungen durchzuführen, die jeweils Transaktionskosten hervorrufen. Dies gilt verstärkt, da PPP-Projekte auch eine Integration auf zeitlicher Ebene umfassen, so dass in einem einzigen Vergabeprozess die Bedingungen der Zusammenarbeit für etwa 30 Jahre festgelegt werden.

Neben dieser allgemeinen Feststellung über die Transaktionskostenwirkung von PPP-Projekten besteht beim konkreten Projekt „Ostregion“ die Besonderheit, dass es von der ASFiNAG als Konzessionsgeber in mehrere „Pakete“ unterteilt und schrittweise ausgeschrieben wird. Dies hat unterschiedlich gelagerte Auswirkungen auf die Transaktionskosten des Projektes:

- Die Vergabe in mehreren Teilprojekten bedeutet, dass mehrere Ausschreibungsprozesse vorgenommen werden müssen. Dies führt entsprechend zu höheren Transaktionskosten.
- Es ist zu erwarten, dass die Vergabestelle bereits im Laufe des ersten Teilprojektes Lerneffekte erzielen kann, die für die folgenden Teilprojekte transaktionskostensenkend wirken. Hierzu kann z. B. eine modifizierte Verhandlungsstrategie gehören; ebenso sind die Kosten für die klassische Beschaffungsvariante in Folgeprojekten einfacher zu erheben, wenn bereits aus dem ersten Teilprojekt eine belastbare Methodik zur Verfügung steht.

Insgesamt dürften die Transaktionskosten bei einer Aufteilung in mehrere Teilprojekte höher ausfallen als bei der Realisierung eines einzigen Projektes. Zudem könnte durch eine weitergehende Bündelung von Streckenabschnitten möglicherweise eine weitere Senkung der Produktionskosten erreicht werden. Diesem Befund stehen jedoch Vorteile einer solchen Aufteilung gegenüber:

- Es besteht jederzeit eine Abbruchmöglichkeit, falls sich herausstellt, dass die mit der Realisierung als PPP-Ansatz verbundenen Ziele nicht erreichbar sind. In diesem Fall reduziert die Aufteilung in sukzessive durchzuführende Teilprojekte die versunkenen Kosten; der öffentlichen Hand wird es ermöglicht, die Projekte im Zuge der klassischen Beschaffung weiterzuführen.
- Vor der Entscheidung über einen Abbruch des Projektes ist jedoch jederzeit die Modifikation des Geschäftsmodells möglich. Dabei kann anhand der Erfahrungen aus den ersten Teilprojekten geprüft werden, welche Projektstrukturen die Zielerreichung befördern und welche dieser entgegenstehen. Darüber hinaus ist eine Anpassung an die konkreten Projekterfordernisse möglich; dies gilt z. B. für die Risikostruktur oder das Vergütungssystem, deren optimale Struktur jeweils bei einem Sonderbauwerk anders aussehen kann als bei einer Autobahnstrecke.
- Aus Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie hat die Aufteilung in Teilprojekte unterschiedliche Auswirkungen. Zum einen erhöhen sich die Agency Costs, da dem Prinzipal nicht ein, sondern mehrere Agenten gegenüberstehen, deren Handeln zu überprüfen ist. Auf der anderen Seite erhalten die einzelnen PPP-Partner weniger Verhandlungsmacht, wenn sie jeweils nur für ein Teilprojekt verantwortlich sind. Darüber hinaus kann die Leistungserbringung der einzelnen privaten Partner vom Prinzipal miteinander verglichen werden, so dass die Transparenz des Handelns des Agenten erhöht und er zu einem Handeln ermutigt wird, das den Zielen des Prinzipals entspricht.
- Aus Sicht des Wettbewerbs schließlich kann ein höheres Effizienzpotential vermutet werden, da für jedes Teilprojekt mehrere Bieter zur Verfügung stehen dürften.

In Bezug auf das für das Teilprojekt „Ypsilon“ gewählte Geschäftsmodell ist die Wahl des Vergütungsmechanismus insgesamt positiv zu bewerten. Der Konzessionär trägt

lediglich einen Teil des Verkehrsmengenrisikos. Dies ist sinnvoll, da es sich hierbei um ein Risiko handelt, das er nur sehr eingeschränkt (durch Sicherstellung der Streckenverfügbarkeit) steuern kann. Ein deutlich stärkerer Einfluss auf die Verkehrsmenge wird einerseits allgemein durch die wirtschaftliche Lage, die Mauthöhe sowie die Umfahrungsmöglichkeiten ausgeübt und andererseits in diesem speziellen Fall durch die politische Entscheidung, ob das österreichische Streckennetz an das tschechische Netz angebunden wird. Vor diesem Hintergrund würde die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos zu einem sehr hohen Risikozuschlag auf den Angebotspreis führen und somit die Wirtschaftlichkeit des Projektes nachhaltig beeinflussen. Darüber hinaus kann „bei PPP-Projekten, bei denen der Bieter [das] Verkehrsmengenrisiko in einer relevanten Höhe trägt, eine erhöhte Wahrscheinlichkeit bestehen, dass nicht der effizienteste Bieter den Zuschlag erhält, sondern derjenige, der die Verkehrsentwicklung am stärksten überschätzt, und dass dieser den so genannten „Fluch des Gewinners“ („Winner’s Curse“) erleidet“ (Beckers 2005: 112). Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei vergleichbaren Kostenstrukturen aller Bieter die geforderte sonstige Vergütung umso niedriger ausfällt, je optimistischer die Verkehrsprognose ausfällt. Dieser Umstand führt dann zwar zu einer höheren Zuschlagswahrscheinlichkeit, aber auch zu einem größeren Risiko, dass die Verkehrsprognose untertroffen wird.

Die Übertragung eines Teils des Risikos ist dennoch sinnvoll, da durch den Lkw-Verkehr im Vergleich zum Pkw-Verkehr eine deutlich überproportionale Abnutzung der Streckenoberfläche erzeugt wird. Der Konzessionär wird in diesem Fall also für eine höhere Abnutzung durch ein höheres Verkehrsaufkommen mit einer entsprechend höheren Schattenmautzahlung entschädigt.

Weiterhin ist positiv zu bewerten, dass die privaten Bieter die genaue Ausprägung des Verkehrsmengenrisikos über die so genannten Verkehrsmengenbänder steuern können. Somit wird jeder Bieter in die Lage versetzt, ein aus seiner Sicht wirtschaftlich tragfähiges Geschäftsmodell anzubieten. Dies ermöglicht es wiederum dem Konzessionsgeber, dasjenige Gebot auszuwählen, das den größten Beitrag zu seiner Zielerreichung leistet.

Bewertung der Gründung und Entwicklung der ASFiNAG

Die Bewertung der Gründung und Weiterentwicklung der ASFiNAG zerfällt in zwei gegensätzliche Argumentationsstränge:

- Zum einen kann die Gesamtentwicklung, also der aktuelle Status quo, positiv bewertet werden. Die „ASFiNAG anno 2006“ ist ein Konzern, in dem der Staat als Eigentümer (Prinzipal) seine Interessen über den Aufsichtsrat sowie über die ihm verbleibende Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz steuern kann. Die operative Bereitstellung des Straßennetzes wird hingegen durch den Agenten erledigt, der dabei zumindest in der Entscheidung über das „wie“ der Aufgabenerledigung frei ist. Innerhalb des Konzerns können die einzelnen Teilaufgaben der Straßenbereitstellung (Finanzierung, Bau, Betrieb, etc.) so gesteuert werden, dass eine effiziente Aufgabenerledigung ermöglicht wird.
- Zum anderen ist aber der Weg, der zur „ASFiNAG anno 2006“ geführt hat, eher negativ zu bewerten. Die obigen Darstellungen haben gezeigt, dass von der Gründung von Sonderfinanzierungsgesellschaften über u. a. die Gründung der ASFiNAG, die Restrukturierung der Sonderfinanzierungsgesellschaften, die Aufgabenerweiterung der ASFiNAG, die Eingliederung der Gesellschaften in die ASFiNAG bis hin zur ASFiNAG-Konzernreform keine institutionelle Lösung mittelfristig Bestand hatte. Zwar handelte es sich zumeist um Weiterentwicklungen, so dass vorhergehende Entscheidungen weitgehend fortgeschrieben und nicht revidiert wurden, jedoch sind bei jeder dieser Weiterentwicklungen Transaktionskosten angefallen. Diese Transaktionskosten haben die Effizienz des institutionellen Systems somit gemindert. Darüber hinaus führt diese Art der inkrementellen Institutionenentwicklung zu einem Verlust an Vertrauen aller Beteiligten in die langfristige Stabilität des Systems.

Jenseits dieser Argumentationsstränge können aus Sicht des Prinzipals zwei Begründungen für die Gründung und Entwicklung der ASFiNAG herangezogen werden. Zum einen kann die ASFiNAG ein Mittel sein, um die Effizienz des österreichischen Bereitstellungssystems für Bundesfernstraßen zu erhöhen. Zum anderen aber kann sie ein Mittel sein, um die auf die Maastricht-Kriterien anrechenbaren Verschuldungskennzahlen des Staates zu senken. Diese zwei

Begründungsmöglichkeiten haben Auswirkungen auf das Anreizsystem der ASFiNAG und sind somit unterschiedlich zu beurteilen: wenn das Effizienzziel im Vordergrund steht, dann entsteht aus der Notwendigkeit, die Vorgaben des Prinzipals zu erfüllen, ein positiver Anreiz, tatsächlich effizienzsteigernde Maßnahmen und Arbeitsweisen umzusetzen. Steht hingegen das Motiv der „Flucht aus Maastricht“ im Vordergrund, so fehlt dieser positive Anreiz; in diesem Falle wäre das Ziel des Prinzipals bereits mit der Implementierung der institutionellen Lösung erfüllt; bezüglich der Arbeit des Agenten wäre er dann vergleichsweise interessenfrei. Welche dieser Begründungen bei den politischen Entscheidungsträgern als Vertreter des Prinzipals im Vordergrund stehen, kann aus der Außenperspektive dieser Arbeit nicht abschließend beurteilt werden.

Restrukturierung von Prinzipal-Agenten-Beziehungen

Die in Österreich unternommenen institutionellen Reformen haben zu einer Neuausrichtung der dortigen Prinzipal-Agenten-Beziehungen geführt. Diese Neuausrichtung fand auf mehreren Ebenen statt:

- Der sachliche Anwendungsbereich, in dem Prinzipal-Agenten-Beziehungen bei der Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur auftreten, wurde reduziert. Dies geschah durch die Abstufung von Bundesstraßen, die nunmehr in der Straßenbaulast der Länder liegen, sowie durch den Übergang der operativen Bereitstellung der Bundesautobahnen und –schnellstraßen von den Ländern (in mittelbarer Bundesverwaltung) auf die ASFiNAG. Somit besteht keine Prinzipal-Agenten-Beziehung mehr zwischen dem Bund und den Ländern.
- Die Rolle des Agenten bei der Bereitstellung von Bundesautobahnen und –schnellstraßen wurde bei der ASFiNAG zentriert. Innerhalb der ASFiNAG wiederum besteht eine Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen der strategisch tätigen Konzernleitung und den operativ tätigen Tochtergesellschaften.
- Nach Abschluss des Konzessionsvertrages zwischen der ASFiNAG und dem privaten PPP-Partner für das erste Teilpaket des Projektes „Ostregion“ wird zwischen diesen beiden Akteuren eine weitere Prinzipal-Agenten-Beziehung bestehen. Diese unterscheidet sich zwar strukturell nicht von der Prinzipal-Agenten-Beziehung, die auch bei einem klassischen Bauauftrag entsteht, sie

umfasst jedoch ein sowohl bezüglich des Investitionsumfangs als auch bezüglich des Zeitrahmens bedeutend größeres Projekt, so dass auch ein größerer Steuerungsbedarf für den Prinzipal entsteht. Dieser führt wiederum zu höheren Agency Costs.

Insgesamt ist festzustellen, dass die nunmehr bestehenden Prinzipal-Agenten-Beziehungen deutlich weniger komplex strukturiert sind, als dies vor den dargestellten institutionellen Reformen der Fall war. Insbesondere sind sie nun nicht mehr staatsebenenübergreifend, sondern beinhalten lediglich (1) den Bund und eine bundeseigene Gesellschaft sowie (2) innerhalb dieser Gesellschaft die Ebenen des Konzerns und der Tochterfirmen bzw. Auftragnehmer. Es greifen somit nicht mehr die Koordinationsmechanismen innerstaatlicher Zusammenarbeit (insb. Verhandlungen), sondern privatwirtschaftliche Mechanismen. Die Verfolgung der Ziele des Bundes kann über die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat sowie in der Hauptversammlung der ASFiNAG sichergestellt werden; dies erstreckt sich mittelbar auch auf die Tochtergesellschaften der ASFiNAG. Andererseits hat der Vorstand der ASFiNAG bei der operativen Tätigkeit Freiheitsgrade, die es ihm ermöglichen, die bestmöglichen Lösungsansätze zu erarbeiten. Mit anderen Worten: es besteht eine klare Trennung zwischen der strategischen Zielvorgabe und der operativen Umsetzung. Es ist anzunehmen, dass diese Konstruktion aus Sicht des Bundes einerseits zu geringeren Agency Costs und andererseits zu einem höheren Zielerreichungsgrad führt als die vorherige Beziehung zwischen Bundesebene und Landesebene als mittelbarer Bundesverwaltung. Ebenso werden die Agency Costs durch die operative Wahrnehmung von Aufgaben durch Tochtergesellschaften der ASFiNAG gesenkt, die deutlich einfacher steuerbar sind als die zuvor mit Werkverträgen eingebundenen Bundesländer.

Dieser prinzipiell guten Steuerbarkeit steht jedoch als potentieller Nachteil die Möglichkeit der politischen, insbesondere parteipolitischen, Einflussnahme durch die Bundesebene entgegen. Für die Politik besteht insofern ein Anreiz, bei Personalentscheidungen auf parteipolitische statt auf sachorientierte Einstellungskriterien zurückzugreifen. Dies würde zwar aufgrund der verkürzten Kommunikationswege die Agency Costs senken, wäre aber dennoch negativ zu bewerten, da die Gefahr von nicht sachorientierten Entscheidungen bestehen würde.

Verknüpfung institutioneller Reformen mit PPP-Lösungen

Die Verknüpfung von institutionellen Reformen mit der Durchführung von PPP-Lösungen ist aus institutionenökonomischer Sicht positiv zu bewerten:

- Die ASFiNAG kann aufgrund des ihr bis 2047 übertragenen Fruchtgenussrechts als dauerhafte Organisation gewertet werden. Sie ist damit in der Lage, dem privaten PPP-Partner langfristig zur Seite zu stehen und dabei von politischen Wechsell relativ unabhängig zu sein. Im Rahmen eines PPP-Vertrages nehmen die ASFiNAG als Konzessionsgeber die Rolle des Prinzipals und der Konzessionär die Rolle des Agenten ein. Es kann daher festgestellt werden, dass seitens des Prinzipals eine größere Stabilität zu erwarten ist, als dies bei einer Konzessionsvergabe durch ein Ministerium der Fall wäre, das spätestens zu Beginn einer neuen Legislaturperiode neuen politischen Einflüssen unterliegen würde. Diese größere Stabilität senkt die Ungewissheit seitens des Konzessionärs, der somit in sein Angebot eine entsprechende niedrigere Risikoprämie einrechnen kann. Dies kann vor dem geschilderten Hintergrund als eine Senkung von Agency Costs gewertet werden.
- Eine weitere Auswirkung der Funktion der ASFiNAG als Konzessionsgeber ist potentiell⁸⁸ die Steigerung der Qualität des Verhandlungsergebnisses sowie die Senkung des Risikos von Nachverhandlungen. Durch die Distanz zur Politik können die Verhandlungen mit den privaten Bietern unabhängig von Partikularinteressen (z. B. Förderung einheimischer Unternehmen, Förderung mittelständischer Unternehmen) geführt werden. Dies steigert die Chance auf eine wirtschaftliche Projektdurchführung und verringert das Risiko nach Vertragsabschluss auftretender Probleme. In diesem Zusammenhang kann die Rolle der ASFiNAG als Konzessionsgeber transaktionskostensenkend wirken.
- Da die ASFiNAG nach der Kündigung der Werkverträge mit den Ländern für alle Stufen der Bereitstellung des gesamten höherrangigen Straßennetzes zuständig ist, kann sie verlässliche Daten über die tatsächlichen Kosten der

⁸⁸ Ob diese potentiell positive Wirkung auch tatsächlich entfaltet wird, kann erst ex post in einer Analyse der Verhandlungsergebnisse bewertet werden. Diese Analyse ist im Rahmen dieser Arbeit aufgrund der zeitlichen Überschneidung mit den Verhandlungen über das entsprechende PPP-Projekt nicht leistbar.

Bereitstellung (Bau, Erhaltung, Betrieb, etc.) erheben. Diese Daten können dann mit den Kosten der eingehenden privaten Angebote verglichen werden, so dass die wirtschaftlichste Realisierungsvariante gewählt werden kann. Ein solches Vorgehen ist im institutionellen Gefüge der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (z. B. im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung) nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten möglich.

Kritisch zu bewerten ist hingegen die zumindest anfängliche Skepsis der ASFiNAG bezüglich der Durchführung von PPP-Projekten (vgl. Kap. 6.4). Für die ASFiNAG kann ein Fehlanreiz bestehen, suboptimale Projektergebnisse bspw. durch die Setzung bestimmter Vorgaben hervorzurufen, um somit die Überlegenheit des konventionellen Bereitstellungsstandards nachzuweisen.

Ebenso kritisch zu bewerten ist die Vergabe der Lkw-Mauterhebung zunächst als PPP-Modell, gefolgt von der Übernahme der Anteile des privaten PPP-Partners. Die strategischen Gründe, die zu diesen Schritten⁸⁹ geführt haben, sind nicht ersichtlich.

Keine vollständige Verknüpfung der Nutzermaut mit PPP-Lösungen

Wie bereits oben dargestellt und positiv bewertet, wird das Verkehrsmengenrisiko im Rahmen des Teilprojektes „Ypsilon“ nur zum Teil auf den Konzessionsnehmer übertragen. Neben der unmittelbar risikokostensenkenden Wirkung bedeutet dies auch, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Einführung einer Nutzerfinanzierung und der Durchführung von PPP-Lösungen nicht hergestellt wurde. Vielmehr handelt es sich bei der verkehrsmengenabhängigen Vergütung des PPP-Partners um eine Schattenmaut, die aus den allgemeinen Einnahmen der ASFiNAG geleistet wird. Diese Einnahmen bestehen zwar zu einem Großteil aus Nutzerbeiträgen (Lkw-Maut sowie Pkw-Vignette), sie decken allerdings alle Ausgaben der ASFiNAG, auch die für klassische Beschaffungsprojekte. Somit ist kein direkter Zusammenhang zwischen den finanzwirtschaftlichen Reformen einerseits und der Durchführung von

⁸⁹ Denkbar ist, dass polit-ökonomische Gründe zu diesem Schritt geführt haben: so war zunächst geplant, dass der österreichische Baukonzern Strabag als Anteilseigner in die Muttergesellschaft von EUROPPASS, Autostrade International, einsteigt (vgl. Autostrade 2003). Diese Übernahme kam schließlich nicht zustande, so dass ein ausländischer Konkurrent der Strabag für den Betrieb des Mautsystems zuständig war. Es ist vor diesem Hintergrund nicht auszuschließen, dass das Herauskaufen eines Konkurrenten auf den politischen Druck eines österreichischen Unternehmens (Strabag) zurückzuführen ist.

PPP-Projekten andererseits zu erkennen; die Finanzierung der verschiedenen Sondermautstrecken über Finanzierungsgesellschaften wird dabei – wie oben dargestellt – nicht als PPP im Sinne dieser Arbeit verstanden.

Dieser Befund bedeutet, dass der PPP-Partner von wesentlichen Risiken entlastet wird, die er nicht steuern kann. Dies betrifft einen Teil des Verkehrsmengenrisikos, aber auch das (technische) Mauterhebungsrisiko, das politische Risiko über das „Ob“ einer Mauterhebung sowie das Mauthöhenrisiko. Dieser Verzicht auf die Übertragung nicht steuerbarer Risiken ist positiv zu bewerten.

Negativ zu bewerten ist jedoch, dass die „Effizienz der Verkehrsprognose“ deutlich sinkt, wenn nur ein Teil des Verkehrsmengenrisikos übertragen wird. Die Prognose ist dennoch mit dem gleichen Aufwand und zu den gleichen Kosten zu erstellen, „rentiert“ sich aber kaum, wenn nur ein geringer Teil des Risikos zu tragen ist.

6.6. Zusammenfassung der Fallstudie

Zusammenfassend lassen sich aus der Analyse der Fallstudie Österreich folgende Ergebnisse ableiten:

- Die Ausgangssituation vor der Durchführung der oben untersuchten Reformen war mit der Ausgangssituation in Deutschland vergleichbar. Dies gilt insbesondere für das institutionelle Gefüge zwischen Bund und Bundesländern. Die Tatsache, dass dieses System insbesondere durch die klare Trennung zwischen Straßen des Bundes und der Länder sowie durch die Entwicklung der ASFiNAG aufgelöst wurde, deutet darauf hin, dass das „alte“ System seitens der Entscheidungsträger als defizitär betrachtet wurde. Dies unterstützt den obigen Befund über die Defizite des traditionellen deutschen Bereitstellungsansatzes hinsichtlich seiner Effizienz und Transparenz.
- Die institutionelle Lösung, die mit der Ausgestaltung der ASFiNAG gewählt wurde, ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass auf dem Weg zu dieser Lösung verschiedene Zwischenlösungen gewählt wurden, deren Implementierung jeweils Transaktionskosten hervorgerufen hatte.
- Mit der ASFiNAG, insbesondere mit der Übertragung des Fruchtgenussrechtes, wurde eine institutionelle Lösung gewählt, die „maastricht-neutral“ ist und somit

die Staatsverschuldung senkt. Unabhängig davon, ob dieses „Fluchtmotiv“ als solches positiv oder negativ zu bewerten ist, kann festgehalten werden, dass das politische Ziel der „Maastricht-Neutralität“ erreicht wurde.

- Es besteht eine strategische Integration der einzelnen Betrachtungsfelder dieser Arbeit. Von allen Nutzern des höherrangigen Straßennetzes werden zeitbezogene oder fahrleistungsabhängige Benutzergebühren erhoben, so dass das Prinzip der Nutzerfinanzierung – auch in Bezug auf Pkw – weitgehend umgesetzt wurde. Die Einnahmen stehen dem Straßensektor zur Verfügung, so dass auch das Prinzip „Straße finanziert Straße“ Gültigkeit besitzt. Diese Einnahmen stehen der ASFiNAG zu; es besteht also eine direkte Verbindung zwischen institutionellen und finanzwirtschaftlichen Reformen. Darüber hinaus werden von der ASFiNAG PPP-Projekte umgesetzt, so dass auch ein Zusammenhang zwischen institutionellen Reformen und PPP-Lösungen besteht. Insgesamt ist somit ein strategisches Gesamtkonzept für den Bereich der Bundesfernstraßen erkennbar. Dieses Konzept erstreckt sich – wie an der erfolgten Abstufung der Bundesstraßen zu erkennen ist – auch auf die Frage, welche Strecken zum strategisch bedeutenden Straßennetz des Bundes zählen und welche nicht.
- Ein direkter Zusammenhang zwischen der Nutzerfinanzierung und den PPP-Lösungen besteht nicht. Die Projekte (z. B. Brenner- und Tauernautobahn), die über direkte Nutzermauten refinanziert werden, wurden durch staatliche Sondergesellschaften realisiert. Auch wenn von dieser dann für den eigentlichen Bau private Vertragspartner herangezogen wurden, hatten letztere zu keinem Zeitpunkt das Risiko einer unzureichenden Verkehrsmenge zu tragen. Dieses Risiko verblieb stets bei der öffentlichen Sondergesellschaft.

Das PPP-Projekt „Ostregion“ zeichnet sich durch eine begrenzte Übertragung des Verkehrsmengenrisikos aus. Die Ausgestaltung der Risikoübernahme kann dabei durch den flexiblen Vergütungsmechanismus (Verkehrsmengenbänder) von den privaten Bietern beeinflusst werden. Die Übertragung eines Teils des Verkehrsmengenrisikos ist durchaus sinnvoll, da der Betreiber so gegen die höhere Abnutzung der Strecke durch schwere Lkw abgesichert werden kann. Die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos würde hingegen zu hohen

Risikozuschlägen führen. Vor diesem Hintergrund ist die Risikoallokation des ersten Pakets des Projektes „Ostregion“ grundsätzlich positiv zu bewerten.

- In Österreich bestehen – anders als in Deutschland mit dem F- und dem A-Modell – keine gesetzlich oder anderweitig festgelegten PPP-Modelle. Vielmehr wurde ein spezifisches Geschäftsmodell zunächst für das Paket „Ypsilon“ des Gesamtprojektes „Ostregion“ entwickelt. Dieses Geschäftsmodell kann später auch für die Realisierung der anderen Pakete herangezogen werden, dies ist jedoch nicht zwingend der Fall. Vielmehr erscheint es angemessen, auch weiterhin vor dem Hintergrund der projektspezifischen Gegebenheiten individuelle Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Der Verzicht auf gesetzlich fixierte PPP-Modelle kann mit den Rollen erklärt werden, die der Bund als Prinzipal und die ASFiNAG als Agent im österreichischen System der Bereitstellung von Bundesfernstraßen einnehmen. Der Bund kann einerseits in Wahrnehmung seiner hoheitlichen Rolle als Gesetz- und Verordnungsgeber und andererseits in Wahrnehmung seiner Rolle als Gesellschafter über den Aufsichtsrat Einfluss auf die strategische Ausrichtung der ASFiNAG nehmen. Er kann also den Grundsatzbeschluss zugunsten von PPP-Projekten sowie zur Auswahl von Projekten fällen. Die ASFiNAG als Agent ist hingegen für die operative Umsetzung zuständig. Die Entwicklung eines konkreten Geschäftsmodells erfolgt also auf der „Arbeitsebene“ durch Experten. Hier zeigt sich ein deutlicher Vorteil gegenüber der Situation in Deutschland, wo das Geschäftsmodell für das F-Modell vom Parlament im FStrPrivFinG 1994 festgelegt und seither zweimal verändert wurde. Es kam somit zu einer Ausübung einer operativen Tätigkeit durch ein Organ, das in diesem Politikfeld grundsätzlich eher übergeordnet-strategisch tätig ist.

7. Großbritannien

7.1. Traditioneller Bereitstellungsansatz

Der Staatsaufbau in Großbritannien ist im Gegensatz zu den in den ersten zwei Fallstudien betrachteten Staaten Deutschland und Österreich (vgl. Kap. 5 und 6) sehr zentralistisch. Eine mit den deutschen und österreichischen Bundesländern vergleichbare Staatsebene mit eigener Rechtssetzungskompetenz existiert nicht. Die kommunale Selbstverwaltung ist nicht verfassungsrechtlich abgesichert; die Kommunen können „nur auf der Grundlage nationalen Rechts agieren“ (Wegener 2002: 67).

Vor diesem staatsorganisatorischen Hintergrund ist der traditionelle Bereitstellungsansatz von Fernstraßen in Großbritannien im staatsrechtlichen und institutionellen Detail nur schwer mit dem Ansatz in Deutschland und Österreich zu vergleichen. Dennoch soll im Folgenden eine kurze Darstellung erfolgen, die insbesondere die Verteilung von Aufgaben zwischen öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Nutzern berücksichtigt und somit eine grundsätzliche Vergleichbarkeit zwischen den genannten Fallstudien herstellt.

Vor dem Aufbau des Fernstraßennetzes waren bis in die 1930er Jahre die Kommunen für das gesamte Straßennetz verantwortlich (vgl. zum Folgenden: Haynes / Roden 1999: 5 f.). Die Finanzierung des Baus und der Erhaltung erfolgte zunächst über eine Kraftfahrzeugsteuer („Vehicle Licence Fee“), ab den 1940er Jahren jedoch über die allgemeinen Steuereinnahmen (vgl. ebd.).

Die Zuständigkeit der Kommunen wurde geändert, um mit einem konsistenten Ansatz das Fernstraßennetz zu entwickeln und insbesondere ein Autobahnnetz aufzubauen. Seither ist innerhalb der Zentralregierung das Verkehrsministerium für sämtliche Fernstraßen („Trunk Roads“) zuständig. Dazu gehört die Festlegung der Ressourcen „to be spent on the network and the priorities to be given to spending and major new highways schemes“ (Haynes / Roden 1999: 6).

Bis zur Gründung der Highways Agency (HA) im Jahre 1994 (vgl. Kap. 7.2.2) wurde das Fernstraßennetz vom Road and Vehicle Safety Command des Verkehrsministeriums betrieben. Dieser Teil des Ministeriums war darüber hinaus zuständig für „wider policy, regulatory, advisory, and grant allocation functions relating to the whole road network,

including that part of the network managed by local highway authorities“ (Haynes / Roden 1999: 6).

Die größeren Bau- und Erhaltungsmaßnahmen wurden jedoch nicht vom Ministerium selbst durchgeführt, sondern im Wettbewerb an Privatunternehmen vergeben (vgl. zum Folgenden Mackie / Smith 2004: 1). Entsprechend der Finanzierung des Straßennetzes aus dem allgemeinen Haushalt gab es nur sehr wenige Mautstraßen (vgl. Kap. 7.3.2). Ebenso wurden nur sehr selten private Kapitalgeber zur Finanzierung von Straßenbau- oder anderen Projekten herangezogen. Dies war auf die „Ryrie Rules“ des Finanzministeriums⁹⁰ zurückzuführen, die unter anderem festlegten, dass privates Kapital in keinem Fall zu höheren Investitionen führen können, sondern „eins-zu-eins“ durch Kürzungen öffentlicher Mittel kompensiert wurden (vgl. Heald 2003: 344). Dadurch ergab sich kein Anreiz zur Nutzung von Privatfinanzierungsmodellen.

Der geschilderte traditionelle Bereitstellungsansatz von Straßen blieb bis in die 1990er Jahre hinein aktuell und änderte sich erst mit der Gründung der Highways Agency und der Nutzung von PPP-Modellen (vgl. Kap. 7.2.2 und 7.4).

Heute gibt es keine Zweckbindung bestimmter Einnahmen aus dem Verkehrssektor (Kraftfahrzeugsteuer, Mineralölsteuer, Führerscheingebühren), die sich auf etwa GBP 24 Mrd. belaufen, mehr; vielmehr fließen diese Einnahmen dem allgemeinen Haushalt zu. Ebenso werden sämtliche Ausgaben für den Straßenverkehrssektor aus dem allgemeinen Haushalt geleistet.

7.2. Institutionelle Reformen

7.2.1. Verwaltungsreformen in Großbritannien

In die Amtszeit der Regierung Thatcher (1979-1990) fallen verschiedene signifikante Verwaltungsreformen, in deren Kontext auch das Bereitstellungssystem für Fernstraßen verändert wurde. Im Folgenden soll daher ein kurzer allgemeiner Aufriss dieser Reformen erfolgen, um den Kontext der spezifischen Reformen im für diese Arbeit

⁹⁰ Das Finanzministerium galt in den 1980er Jahren als Gegner der Einbindung privaten Kapitals in die Bereitstellung von Infrastruktur. Diese Position wandelte sich in den 1990er Jahren; seither tritt das Finanzministerium als einer der stärksten Befürworter dieser Politik auf (vgl. Heald 2003: 344 sowie die dortige Fn. 6).

relevanten Sektor darzustellen (vgl. zum Folgenden soweit nicht anders angegeben Pollitt et al. 2004: 104 ff.).

- Innerhalb des Büros der Premierministerin wurde eine „Efficiency Unit“ gebildet, um die Effizienz der Ministerialbürokratie zu erhöhen. Die Leiter dieser Einheit wurden zumeist aus der Privatwirtschaft rekrutiert.
- Der Personalbestand der Ministerialbürokratie wurde in den Jahren der Regierung Thatcher (sowie nachfolgend der Regierung Major) deutlich verringert; zwischen 1978 und 1995 sank er um 28 % von 748.000 auf 533.000 (vgl. Dupont / Poisson / St-Amand 1997: o.S.). Direkt nach der Regierungsübernahme Margret Thatchers wurde das Ziel gesetzt, den Personalbestand der Ministerialbürokratie bis 1984, also binnen 5 Jahre, auf 630.000 zu reduzieren; dieses Ziel wurde schließlich übertroffen (vgl. Talbot 2005: 9).
- Unmittelbar mit dem Amtsantritt der Regierung Thatcher Ende der 70er Jahre wurde der Civil Service⁹¹ einer Effizienzüberprüfung („Efficiency Scrutiny“ bzw. „Rayner Scrutinies“ nach dem Leiter der „Efficiency Unit“, Derek Rayner) unterworfen. Dabei wurden Gruppen von jungen, ambitionierten Ministerialbürokraten gebildet, die von einem erfahreneren Kollegen geleitet wurden. Diese Gruppen erhielten 90 Tage Zeit, um ein Problem oder ein Thema zu untersuchen und über dieses zu berichten. Insgesamt wurden so 130 Berichte verfasst (vgl. Pollitt et al. 2004: 105).
- Dem folgte die „Financial Management Initiative“ (FMI; vgl. National Audit Office 1986), die ebenfalls darauf abzielte, Allokation, Management und Kontrolle von Ressourcen in der Ministerialbürokratie zu verbessern. Dabei mussten 31 Abteilungen ihre „systems of managerial responsibility, financial accounting and control“ (National Audit Office 1986: Kurzzusammenfassung) überprüfen und Pläne erarbeiten

⁹¹ Der britische Civil Service lässt sich grob mit der deutschen Ministerialbürokratie vergleichen. Der weiter gefasste Public Service ist hingegen mit dem deutschen Begriff „öffentlicher Dienst“ gleichzusetzen.

„which would meet the objectives of the Initiative covering the whole of their activities. Plans were to include the development of ways of measuring performance and the achievement of objectives“ (ebd.).

Parallel dazu wurde auf Initiative des Ministers Michael Heseltine zunächst im Umwelt- und dann im Verteidigungsministerium ein Unternehmens- und Geschäftsplanungssystem eingeführt (MINIS bzw. Ministerial Information System; vgl. Talbot 2005: 9).

- Nachdem weder die „Rayner Scrutinies“ noch die „Financial Management Initiative“ zu Resultaten im gewünschten Umfang geführt hatten, wurde von der „Efficiency Unit“ unter ihrem neuen Leiter Robin Ibbs ein Bericht verfasst, der unter dem Titel „Improving Management in Governance: The Next Steps“ die Einrichtung von „Agencies“ vorschlug. Dieser Bericht war nach den Richtlinien der „Rayner Scrutinies“ erstellt worden und wurde nach den Unterhauswahlen des Jahres 1987 veröffentlicht.

Für Pollitt et al. ergibt sich eine Linie „from Rayner Scrutinies to FMI to Agencies“ (Pollitt et al. 2004: 106), wobei folgendes Prinzip zur Anwendung kam:

„...if possible move all or parts of public services into the private sector; if that is not possible, introduce some kind of market-type mechanisms and competition within public services; and focus on reducing costs, improving efficiency and injecting rigorous managerial practices“ (Pollitt et al. 2004: 105).

Da die Bildung der Agencies mit der Gründung der Highways Agency eine unmittelbare Auswirkung auf den Straßensektor hatte, soll dieser Reformschritt im Folgenden näher erläutert werden.

Insgesamt wurden in Großbritannien seit dem „Next Steps Report“ etwa 120 Agencies innerhalb von Ministerien gebildet (vgl. zum Folgenden Pollitt et al. 2004: 106 ff.). Sie haben dabei einen Status, der unterhalb von vollständiger Autonomie, aber oberhalb von einfachen Abteilungen innerhalb eines Ministeriums liegt. Ihre Arbeit ist gekennzeichnet durch folgenden Rahmen:

- Gründungsdokumente („Framework Document“; ähnlich einem Gesellschaftervertrag), in denen der Rahmen für die Arbeit der Agency abgesteckt wird⁹²
- Einsetzung eines „Chief Executives“ mit einem befristeten Vertrag und direkter Berichtspflicht gegenüber dem jeweiligen Minister
- Jährliche Berichtspflicht
- Separate Budgets
- Zielvereinbarungen

Agencies wurden innerhalb nahezu aller Ministerien gebildet, wobei dieser Übergang einfacher war, wenn bereits die Abteilungen innerhalb des Ministeriums einer funktionalen Organisation unterlagen und schwieriger, wenn die Abteilungen beispielsweise nach regionalen Kriterien organisiert waren. Mit der Bildung von Agencies gab es nunmehr für jede Funktion (bzw. für jedes Funktionsbündel) eine separate Organisation. Oftmals ist diese Agency jedoch deckungsgleich mit der zuvor bestehenden Abteilung, so dass der Neuerungsgrad gering ist.

Die eigentliche Neuerung, die mit der Bildung von Agencies verbunden war, war somit im Wesentlichen nicht die fachliche Zuständigkeit bzw. der fachliche Zuschnitt. Wichtiger war vielmehr der verwaltungskulturelle Wandel, der mit den genannten Charakteristika des Agency-Modells einherging; dies gilt insbesondere im Hinblick auf die erhöhte Verantwortlichkeit für die effiziente Verwendung des zur Verfügung stehenden Budgets sowie die entsprechenden Berichtspflichten.

Diese höhere Verantwortlichkeit ist jedoch nicht bei allen gebildeten Agencies gleichermaßen vorhanden. Vielmehr kann zwischen drei verschiedenen Finanzierungsvarianten für Agencies unterschieden werden:

- „Fully Funded Agencies“ wirtschaften grundsätzlich wie Abteilungen eines Ministeriums, d. h. ihr Budget (Einnahmen und Ausgaben) ist ein Teil des jährlichen Budgets des jeweiligen Ministeriums. Dieser

⁹² Pollitt et al. (2004: 112) definieren diese Gründungsdokumente als „more of a quasi-constitution than a quasi-contract“.

Finanzierungsmechanismus schafft die wenigsten Anreize für wirtschaftliches Handeln.

- „Net Funded Agencies“ erhalten ihre Einnahmen aus verschiedenen Quellen (z. B. Gebühren für die Ausstellung von Ausweisen und Führerscheinen); es ist ihnen gestattet

„to retain some of this income and offset it against their overhead costs. This created incentives for them to increase their income and enabled them to cover additional costs from the increases” (Pollitt et al. 2004: 109).

- Agencies, die unter dem „Trading Fund“ Regime arbeiten, sind sogar vollständig selbstfinanziert, wobei ihre Einnahmen nicht nur ihre laufenden Kosten sowie die Kosten für ihre Dienstleistungen decken müssen, sondern es am Ende des Geschäfts- bzw. Haushaltsjahres sogar zu einer Ausschüttung an den Bundeshaushalt kommen soll.

Von den 127 Agencies, die in Großbritannien gegründet wurden (Stand Juli 2002; vgl. HM Treasury 2002: 41) sind 62 „Fully Funded Agencies“, 46 sind „Net Funded Agencies“ und nur 19 sind „Trading Funded Agencies“.

Lediglich zur Bildung der letztgenannten „Trading Fund Agencies“ ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, da sie mit kommerziellen Organisationen Handel treiben (vgl. Pollitt et al. 2004: 100). Von dieser Ausnahme abgesehen ist die Regierung in Großbritannien in hohem Maße frei in der Entscheidung über die Organisation der Regierungstätigkeit (z. B. die Gründung, Auflösung und der Zusammenschluss von Ministerien).

Neben den Anreizen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sticht bei der Bildung von Agencies ein weiteres Charakteristikum heraus: es kam zu einer Aufgabenteilung im Geschäftsbereich der Ministerien (vgl. Hogwood / Judge / McVicar 1999: 4). Zum einen gibt es nunmehr einen strategischen Kern, in dem die politisch legitimierte und vernetzte Ministeriumsleitung gemeinsam mit einem kleineren Kreis von Beamten die Grundzüge der Politik festlegt. Dieser Kern bleibt als Ministerium bestehen. Er umgibt sich zum anderen mit „Satelliten“, die für die operative Umsetzung der Politik zuständig sind. Diese verfügen dabei zwar über eine mehr oder weniger ausgeprägte Freiheit bei ihrem wirtschaftlichen Handeln, jedoch nicht über eine politiksetzende Freiheit.

Zusammenfassend kann sowohl bei der wirtschaftlichen Dimension der Bildung von Agencies als auch bei der strategischen Dimension von der Herausbildung eines neuartigen Prinzipal-Agenten-Verhältnisses gesprochen werden, das über die intraministerielle Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Ministeriumsleitung und Fachabteilungen deutlich hinausgeht.

7.2.2. Arbeit der Highways Agency

Einordnung der Highways Agency in den Kontext der Agencification

Nach der oben ausgeführten Kategorisierung gehört die Highways Agency zu den „Fully Funded Agencies“, also zu den nach hergebrachten Prinzipien wirtschaftenden Agencies. Insgesamt befinden sich im Geschäftsbereich des Verkehrsministeriums (Department for Transport, DfT) sieben Agencies⁹³, die von durchaus unterschiedlicher strategischer Bedeutung für die Arbeit der Regierung sind.⁹⁴

Als „Fully Funded Agency“ bedurfte es keiner gesetzlichen Regelung, um die Highways Agency zu gründen. Diese Gründung erfolgte 1994, womit sie sowohl verglichen mit den übrigen Agencies des Verkehrsministeriums als auch im Vergleich mit den Agencies übriger Ministerien eher zum zeitlichen Mittelfeld gehörte (vgl. HM Treasury 2002: 50 ff.).

Wie die anderen Agencies auch wurde die Highways Agency von ihrem Ministerium mit einem Framework Document (vgl. Department for Transport 2005) ausgestattet, in dem die Aufgaben zwischen beiden Institutionen abgegrenzt und Vorkehrungen für finanzielle Arrangements getroffen werden. Dieses Gründungsdokument wird spätestens alle fünf Jahre aktualisiert; die zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit aktuelle Fassung stammt aus dem Jahr 2005. Das Dokument definiert neben den Aufgaben der Highways Agency auch sehr deutlich die Aufgaben, die beim Ministerium verbleiben:

⁹³ Vgl. Internetseite des Departments for Transport:
<http://www.dft.gov.uk/about/how/organisationofthedft> [abgerufen am 13.04.2007].

⁹⁴ Eine dieser Agencies ist beispielsweise die Government Car and Despatch Agency (GCDA), die für den Fuhrpark der Regierung zuständig ist. Von deutlich größerer strategischer Bedeutung dürfte die Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA) sein, die sowohl für das Führerscheinenwesen als auch für die Zulassung von PKW zuständig ist.

- *„overall Government policy on roads in England*
- *the addition of roads to, or the removal of roads from, the strategic roads network*
- *decisions on schemes and the approval of scheme briefs, for additional capacity or other major enhancements to the strategic road network*
- *decisions following public inquiries into orders relating to the strategic road network*
- *policy on road user charging*
- *policy on the development of the use of private finance for roads*
- *the methodology to be used in the appraisal of improvements to the strategic roads network” (Department for Transport 2005: 7)*

An diesen Festlegungen wird deutlich, dass die Zuständigkeit der Highways Agency dort endet, wo strategische Entscheidungen zu treffen sind. Die Agency selbst ist damit nur für die operative Umsetzung der vom Ministerium festgelegten Strategie zuständig.

Aufgaben der Highways Agency

Die operativen Aufgaben der Highways Agency (vgl. zum Folgenden National Audit Office 2003: 7 ff. sowie Department for Transport 2005: 6) umfassen das Management, die Erhaltung und die Verbesserung des Fernstraßennetzes⁹⁵, wobei dieses aus den „Motorways“ (z. B. M1, M2) sowie den „A Roads“ (z. B. A1, A2) besteht. Zusätzlich zur Straße im engeren Sinne gehören zum von der Highways Agency verwalteten Netz auch Schilder, Grasbetten, Lichter, Sicherheitsbarrieren, Brücken und andere Objekte, die zusammen das Gesamtsystem „Straße“ bilden. Das von der Highways Agency verwaltete Straßennetz umfasst etwa 9.500 km und wird mit einem Anlagewert von GBP 60 Mrd. bewertet. Diese Zahlen stammen aus dem Jahr 2003; seither hat sich die von der Highways Agency verwaltete Netzlänge auf etwa 7.500 km verringert, wobei sich der Anlagewert auf GBP 65 Mrd. erhöht hat.⁹⁶ Dies ist zurückzuführen auf die

⁹⁵ Ausgenommen sind einige Kilometer, die sich in der Verwaltung von lokalen Gebietskörperschaften befinden (vgl. National Audit Office 2003: 7)

⁹⁶ Vgl. Internetseite der Highways Agency: <http://www.highways.gov.uk/aboutus/125.aspx> [abgerufen am 13.04.2007].

Übertragung der Verantwortung für nicht-strategische, häufig einspurige Straßen an die lokalen Regierungen (vgl. National Audit Office 2003: 9). Für diese Abstufung ist (im Gegensatz zum oben ausgeführten Fallbeispiel Österreich) ebenso wie für die Gründung der Highways Agency keine gesetzliche Grundlage notwendig; statt dessen bedarf es einer Einigung zwischen der Agency und der jeweiligen, übernehmenden Gebietskörperschaft.⁹⁷

Das von der Highways Agency verwaltete Netz umfasst zwar nur 4 % des gesamten englischen Straßennetzes, trägt aber mehr als ein Drittel zum gesamten Verkehrsaufkommen sowie zwei Drittel zum Lkw-Verkehrsaufkommen bei. Die daraus folgende vergleichsweise hohe Abnutzung der Straße führt zu relativ hohen Ausgaben (GBP 56.000 pro km und Jahr) der Highways Agency für die Erhaltung der Strecke. Die Erhaltungsstrategie verfolgt dabei zwei übergeordnete Ziele:

- *“Protect the life of the assets making up the network. Most maintenance work – perhaps 90 per cent – is planned. Timely action can avoid damage to assets and save money in the long run. For example, repairing cracks in the road surface can prevent rain and frost penetrating and damaging the structure of the road; [...]*
- *Protect safety. For example, rutted roads need to be repaired so that they can continue to be safely used by vehicles travelling at high speeds and grass verges need to be cut so that drivers can see other traffic clearly at junctions”* (National Audit Office 2003: 7).

Insbesondere der erste Punkt unterstreicht das Effizienzziel, das mit der Bildung von Agencies in Großbritannien allgemein verbunden wurde. Letztlich ist aber auch der zweite Punkt von einem gewissen Effizienzdenken getrieben, denn

„in deciding how much maintenance to do and when it should be done, the Agency seeks to maintain the network in a safe and serviceable condition, while minimising whole life costs. The Agency seeks to minimise input costs plus the time value of disruption caused by roadworks to road users and others, the

⁹⁷ Vgl. Internetseite der Highways Agency: <http://www.highways.gov.uk/aboutus/1105.aspx> [abgerufen am 25.09.2006].

social costs of accidents at roadworks and any adverse effect on the environment” (National Audit Office 2003: 8).

Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass die Highways Agency in ihrer Arbeit das Ziel sowohl betriebswirtschaftlicher wie volkswirtschaftlicher Kostenminimierung verfolgt.

Organisation der Arbeit der Highways Agency

Die „Unternehmensleitung“ der Highways Agency besteht aus insgesamt 12 Mitgliedern des „Board of Directors“; von diesen ist der „Chief Executive“ für die Gesamtleitung der Agency zuständig, die acht „Executive Directors“ stehen jeweils einem Unternehmensbereich vor (z. B. Finanzen, Großprojekte, Beschaffung), während die drei „Non-Executive Directors“ keinen Funktionsbereich innerhalb der Organisation verantworten. Diese Form der Organisation ähnelt sehr stark dem angelsächsischen Modell der privaten Unternehmensorganisation. Die Rolle der „Non-Executive Directors“ ist dabei eine vierfache:

- *„Strategy: Non-executive directors should constructively challenge and contribute to the development of strategy.*
- *Performance: Non-executive directors should scrutinise the performance of management in meeting agreed goals and objectives and monitor the reporting of performance.*
- *Risk: Non-executive directors should satisfy themselves that financial information is accurate and that financial controls and systems of risk management are robust and defensible.*
- *People: Non-executive directors are responsible for determining appropriate levels of remuneration of executive directors and have a prime role in appointing, and where necessary removing, senior management and in succession planning“ (Higgs 2003: 27).*

Ihre Aufgabe lässt sich somit eher als Unternehmenskontrolle denn als Unternehmensführung beschreiben, so dass die „Non-Executive Directors“ der Highways Agency nach deutschem Aktienrechtsverständnis eher mit Aufsichtsratsmitgliedern als mit Vorstandsmitgliedern vergleichbar sind.

Ebenso wie die oben ausgeführten Arbeitsgrundlagen der Highways Agency weist auch die privatwirtschaftsähnliche Unternehmensstruktur auf eine besondere Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgedankens hin.

Die Highways Agency stellt mehrjährige Geschäftspläne auf (Business Plans), in denen die Ausgaben geplant werden. Für das Geschäftsjahr 2006-2007 sind insgesamt Ausgaben von etwa GBP 6,4 Mrd. geplant. Diese Planung wird von der Highways Agency nach drei Dimensionen untergliedert⁹⁸ (jeweils mit den Zahlen für das Geschäftsjahr 2006-2007; vgl. Highways Agency 2006: 36):

- Administrative Kosten (GBP 114 Mio.), die für die Verwaltung der Highways Agency anfallen (z. B. IT-Kosten) vs. Programmkosten (GBP 6,3 Mrd.) für die eigentliche Arbeit der Agency (z. B. Betrieb und Erhaltungsmaßnahmen)
- Ausgaben innerhalb des „Departmental Expenditure Limits“ (über drei Jahre von der Regierung fest geplante Ausgaben; GBP 3,7 Mrd.) vs. Ausgaben innerhalb der „Annually Managed Expenditure“ (Verfügungsrahmen für nicht präzise planbare Ausgaben; GBP 2,7 Mrd.)
- „Capital Costs“ (GBP 1,1 Mrd.) zur Erhöhung des Anlagewertes des Straßennetzes vs. „Resource Costs“ (GBP 5,3 Mrd.) zum Werterhalt des Straßennetzes

Der letztgenannte Punkt reflektiert einen Strategiewandel, der mit dem Regierungswechsel in Großbritannien 1997 eingesetzt hat. Die neue, von der Labour Party gestellte Regierung unter Tony Blair veröffentlichte 1998 ein „White Paper“ (Strategiepapier) mit dem Titel „A New Deal for Trunk Roads in England“ (vgl. zum Folgenden Department for Transport 1998: 3 ff.). Dabei wird die Fernstraßenpolitik in den Gesamtzusammenhang der Transportpolitik eingebettet und es werden neue strategische Prioritäten gesetzt. Seither hat der Bau neuer Fernstraßen nicht mehr die erste Priorität. Vielmehr werden drei prioritäre Handlungsfelder identifiziert:

- *„improve trunk road maintenance, making it our first priority*
- *make better use of the roads we have through network control, traffic management measures and safety improvements*

⁹⁸ Eine Ausgabe wird dabei in jeder Dimension jeweils einer Ausprägung zugeordnet.

- *tackle some of the most serious and pressing problems through a carefully targeted programme of improvements*“ (Department for Transport 1998: 4)

Der Ausbau („improvement“) des Netzes ist also nunmehr die dritte Priorität; bevorzugt werden der Werterhalt des Netzes durch bessere Erhaltungsmaßnahmen sowie die bessere Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten. Hierzu werden zum Beispiel die Entwicklung neuer Verkehrssteuerungstechnologien sowie die Integration des Straßenfernverkehrs mit anderen Verkehrsträgern vorgeschlagen (vgl. ebd.). Aus dieser Prioritätenreihung heraus lässt sich das Verhältnis (fast 5-zu-1) zwischen Ausgaben zur Werterhaltung („Resource Costs“) und Ausgaben zur Wertsteigerung („Capital Costs“) erklären. Ein weiterer im Kontext dieser Arbeit relevanter Strategiewechsel, der im Rahmen dieses „White Papers“ eingeleitet wurde, ist die bereits oben angesprochene Abstufung von Straßen von der Ebene der Zentral- auf die der Lokalregierungen. Hierzu wurde ein Kernnetz identifiziert, das bei der Zentralregierung zu verbleiben hat; die übrigen Strecken werden seither sukzessive abgestuft.

Der größte Teil der Arbeiten im Zuständigkeitsbereich der Highways Agency wird nicht von ihren Mitarbeitern selbst durchgeführt. Vielmehr greift ein System, das mit den oben beschriebenen Systemen in Deutschland und Österreich vergleichbar ist; die Agency führt reguläre Betriebsdienste selbst durch, vergibt jedoch größere Erhaltungs- und Baumaßnahmen an private Unternehmen. Bezüglich des Vorgehens bei der Erhaltung des Straßennetzes geht die Highways Agency jedoch noch weiter als die entsprechenden Institutionen in Deutschland und Österreich. Die Erhaltungsarbeiten werden in zwei Stufen ausgelagert (vgl. National Audit Office 2003: 9):

- Unterhalb der „Konzernebene“ arbeitet die Highways Agency in vier Regionen, die wiederum in insgesamt 14 kleiner gefasste regionale Bereiche aufgeteilt sind. In jedem dieser Bereiche wird ein „Managing Agent“ eingesetzt, der die größeren Reparaturarbeiten plant und die Erhaltungsarbeiten in seinem Bereich verwaltet und kontrolliert. Bis vor einigen Jahren wurden die lokalen Regierungen als „Managing Agents“ eingesetzt; inzwischen ist die Highways Agency dazu übergegangen, diese Funktion in einer wettbewerblichen Ausschreibung zu vergeben.
- Die eigentliche Erhaltungsarbeit wird von privaten „Term Maintenance Contractors“ durchgeführt, die für einen bestimmten Zeitraum mit der

Durchführung bestimmter Arbeiten beauftragt werden und dafür eine Pauschalvergütung erhalten.

Seit 1999 beginnt die Highways Agency in einigen regionalen Musterbereichen, die beiden Funktionen des „Managing Agents“ und des „Term Maintenance Contractors“ zum so genannten „Managing Agent Contractor“ zusammenzuführen.

Ebenso wie Erhaltungsmaßnahmen werden auch Baumaßnahmen nicht von Mitarbeitern der Highways Agency selbst durchgeführt, sondern von dieser in wettbewerblichen Verfahren an Privatunternehmen vergeben. Dabei wird allerdings – abgesehen von DBFO-Projekten (vgl. Kap. 7.4.1) – nach dem traditionellen Beschaffungsmodell (z. B. keine lebenszyklusübergreifende Vergabe) vergeben.

Bewertung der Arbeit der Highways Agency durch Rechnungsprüfungsinstanzen

Trotz einiger Autonomie in Bezug auf finanzielle und operative Fragen sind die Agencies in Großbritannien gegenüber drei Institutionen rechenschaftspflichtig. Zunächst haben sie innerhalb des strategischen Rahmens zu arbeiten, der von den Ministerien vorgegeben wird. Dazu werden Leistungsziele und –indikatoren vereinbart, an denen sich die Agency messen lassen muss (vgl. Department for Transport 2005: 7). Darüber hinaus unterliegen sie einer externen Rechnungsprüfung durch den „Comptroller and Auditor General“ (Rechnungshofspräsident). Dieser hat weitgehende Prüfungsrechte:

„The Comptroller and Auditor General will:

- *audit the Agency's expenditure and receipts;*
- *examine their regularity and propriety; and*
- *lay the accounts before Parliament.*

In addition, the Comptroller and Auditor General will have access to the books and records of the Agency in order to follow up any concerns over matters of regularity and propriety and to carry out examinations into economy, efficiency and effectiveness with which the Agency has used its resources in discharging its functions” (Department of Transport 2005: 13).

Im dritten Punkt der Aufzählung der Prüfungsrechte ist die dritte Institution angesprochen, der gegenüber die Highways Agency rechenschaftspflichtig ist: das

Parlament. Gegenüber der Öffentlichkeit werden diese Prüfungsrechte insbesondere vom Rechnungshof (National Audit Office) sowie vom Verkehrsausschuss des Parlaments (Transport Committee) wahrgenommen, die jeweils Berichte über Einzelfragen der Arbeit der Highways Agency publizieren.⁹⁹

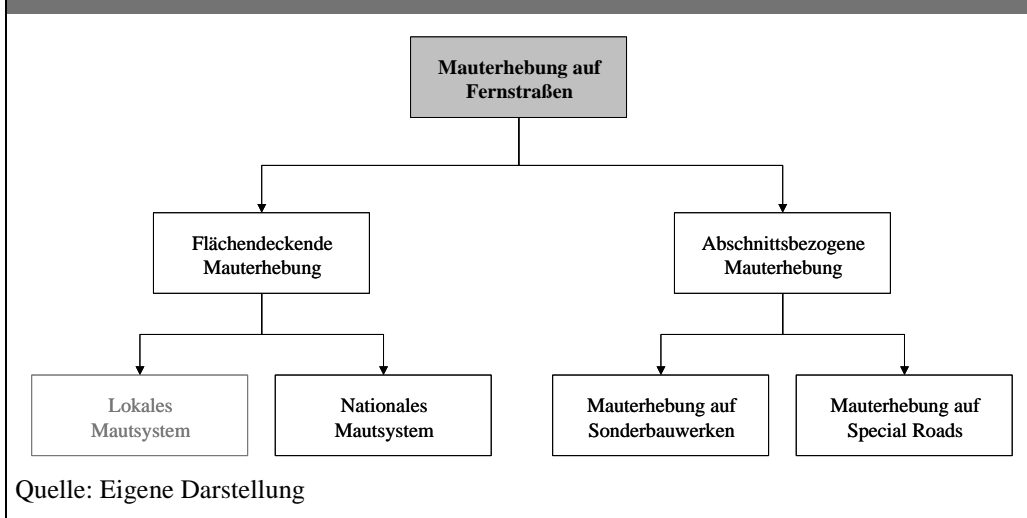
7.3. Finanzwirtschaftliche Reformen

Im institutionellen System der Bereitstellung von Fernstraßen in Großbritannien sind sämtliche Fragen der Erhebung von Nutzerentgelten auf diesen Straßen dem Verkehrsministerium vorbehalten und somit nicht der Entscheidungskompetenz der Highways Agency übertragen. Dies ergibt sich zum einen aus dem Framework Document der Agency (vgl. Department for Transport 2005: 7), zum anderen aber auch aus der gesetzlichen Grundlage für die Bereitstellung von Fernstraßen, dem Transport Act aus dem Jahr 2000 (Artikel 167).

Die Erhebung von Nutzerentgelten lässt sich in Großbritannien in streckenbezogene und abschnittsbezogene Lösungen einteilen, die im Folgenden näher erörtert werden.

⁹⁹ Vgl. z. B. National Audit Office (2003), House of Commons Committee of Public Accounts (2003), House of Commons Transport Committee (2003), House of Commons Transport Committee (2006).

Abbildung 6: Schematische Darstellung der Mauterhebung in Großbritannien



7.3.1. Einführung einer flächendeckenden Maut

Überlegungen, Nutzerfinanzierungselemente zur Finanzierung von Fernstraßen einzuführen, haben in Großbritannien eine vergleichsweise lange Tradition. So erschien bereits im Jahre 1964 ein Bericht des Transportministeriums, der von einer Arbeitsgruppe erstellt wurde (und nach deren Vorsitzendem auch als „Smeed Report“ bezeichnet wird) und sich mit dieser Frage auseinandersetzt (vgl. Ministry of Transport 1964). Das Ziel war dabei nicht, neue Finanzierungsquellen zu erschließen, sondern mit Hilfe solcher Instrumente die Stauanfälligkeit des Straßennetzes zu reduzieren. Der Bericht kam nach einem Vergleich (vgl. Ministry of Transport 1964: 29) von direkten (d. h. Mauten) und indirekten (z. B. Kfz-, Park- und Treibstoffsteuern) Nutzerfinanzierungslösungen zu dem Ergebnis, das erstere zu „considerably superior results“ (Ministry of Transport 1964: 36) führen würden, wobei anzumerken ist, dass im Verständnis dieser Arbeit die „indirekten“ Lösungen nicht als Nutzerfinanzierung definiert sind.

Trotz der Empfehlung des „Smeed Report“ blieb das bestehende System der Besteuerung ohne Bezug auf die tatsächliche Zeit, Art und Intensität der Fernstraßennutzung erhalten. Dies gilt auch für die Zeit der konservativen Regierungen Thatcher und Major, obwohl sich auch letztere in einem Strategiepapier aus dem Jahr 1993 mit diesem Thema auseinandersetzte.

Der oben ausgeführte Strategiewandel der Regierung Blair, die nicht den Neu- und Ausbau, sondern die bessere Ausnutzung von vorhandenen Kapazitäten zur Priorität

machte, führte folgerichtig zu einer Neueröffnung der Diskussion über Nutzerfinanzierungslösungen. Diese Diskussion intensivierte sich mit einer Reihe von Studien, in denen im Jahr 2003 die wichtigsten Zukunftsfragen im Transportsektor erörtert wurden. Eine dieser Studien, „Managing our Roads“ (vgl. zum Folgenden Department for Transport 2003: 4), kam zu dem Schluss, dass das Verkehrswachstum und damit verbundene Staus zu den größten Herausforderungen der folgenden Dekaden gehören werden. Durch eine verbesserte Planung, die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs sowie eine Verbesserung der Wahlmöglichkeiten bezüglich der Transportmittel könne das Wachstum der Staugefahr nur zum Teil vermindert werden.

Zur Verminderung dieses Problems wird insgesamt die verbesserte Kapazitätsausnutzung des Netzwerkes empfohlen, wozu unter anderem auch die Überprüfung gehört, ob Nutzerfinanzierungslösungen eingeführt werden sollen. In der Folge dieses Papiers wurde vom Ministerium eine Machbarkeitsstudie beauftragt, die 2004 vorgelegt wurde. Diese Studie kam zu mehreren Ergebnissen:

- *„national road pricing is becoming feasible*
- *national road pricing could meet the Government’s objectives*
- *the implementation of road pricing requires the promotion of a greater degree of public consensus on the case for proceeding*
- *a number of steps could be taken now, which could establish a trajectory towards national road pricing”* (Department for Transport 2004: 43).

Um die technologische Machbarkeit und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu gewährleisten, wird neben der Verfolgung lokaler Projekte die Einführung einer Lkw-Maut empfohlen (vgl. Department for Transport 2004: 39 ff.).

In einem darauf folgenden Bericht des Parlamentsausschusses für Verkehr (vgl. zum Folgenden: House of Commons Transport Committee 2005: 44) empfahl dieser die Einführung einer „Road Pricing“-Lösung für alle Straßen und alle Fahrzeuge bis zum Jahr 2014, da bis dahin die technologischen Lösungen zur Verfügung stünden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es zwar noch keine flächendeckenden Nutzerfinanzierungslösungen in Großbritannien gibt, dass die politisch-administrative Diskussion hinsichtlich der Einführung solcher Lösungen jedoch soweit fortgeschritten ist, dass die zumindest teilweise Umstellung von einer Steuer- zur Nutzerfinanzierung

innerhalb der nächsten Jahre zu erwarten ist. Dabei unterscheidet sich jedoch die Begründung von der Situation in Deutschland und in Österreich: während es bei diesen beiden Ländern insbesondere um die Generierung neuer, dauerhaft stabiler Einnahmen ging, scheint in Großbritannien die verbesserte Kapazitätsauslastung und somit die Verminderung von Stauproblemen im Vordergrund zu stehen.

7.3.2. Einführung von abschnittsbezogenen Mauten

Von der Einführung eines flächendeckenden „Road Pricing“-Systems auf dem strategischen Fernstraßennetz und mit verkehrslenkender Intention ist einerseits die Einführung abschnittsbezogener Mautlösungen sowie andererseits die Einführung lokaler Mautlösungen abzugrenzen. Zu letzteren gehört insbesondere die seit 2003 gültige „Innenstadtmaut“ in London. Aufgrund der Begrenzung dieser Arbeit auf nationale Fernstraßen wird diese Lösungsvariante im Folgenden nicht weiter behandelt.

Abschnittsbezogene Mautlösungen in Großbritannien können wiederum unterteilt werden in zwei Gruppen, die sich nach Anwendungsbereich und Rechtsgrundlage unterscheiden: (1) Mautlösungen für Brücken und Tunnel¹⁰⁰ und (2) Mautlösungen auf Fernstraßenabschnitten.

Mautlösungen für Brücken und Tunnel

Abschnittsbezogene Mauten dürfen in Großbritannien grundsätzlich für Brücken und Tunnel mit einer Länge von mehr als 600 Metern erhoben werden. Diese Regelung ist im „Transport Act 2000“ festgelegt. Darüber hinaus ist eine Mauterhebung allerdings auch auf Basis eines Spezialgesetzes für das jeweilige Projekt möglich.¹⁰¹ In Großbritannien sind somit auf unterschiedlicher rechtlicher Grundlage mehrere Mautprojekte entstanden:

¹⁰⁰ Dabei wird in dieser Arbeit auf die Darstellung und Analyse des „Channel Tunnel Rail Link“ unter dem Ärmelkanal verzichtet, da es sich bei diesem einerseits um ein Eisenbahnprojekt und andererseits um ein Beispiel einer vollständigen Privatisierung (und somit nicht um ein PPP-Projekt im Sinne dieser Arbeit) handelt (vgl. Vickerman 2002: 9).

¹⁰¹ Die Mauterhebung auf lokalen öffentlichen und Privatstraßen wird in dieser Arbeit nicht berücksichtigt. Bei diesen wird die Maut nicht von der zentralstaatlichen Ebene festgelegt und erhoben, sondern von den jeweiligen Stadträten oder von privaten (teilweise Non-Profit) Organisationen.

- Im Zuge des Londoner Rings M25 wird eine Querung der Themse bemautet (vgl. zum Folgenden: Highways Agency 2005a: o.S.). Der erste Tunnel dieser Querung wurde im Jahr 1963 eröffnet, der zweite Tunnel 1980 und die Brücke 1991. Es handelt sich bei der Brücke um ein frühes Beispiel für eine PPP in Großbritannien: Mit einem Spezialgesetz (Dartford-Thurrock Crossing Act 1988) wurden die bestehenden Schulden für die beiden Tunnel auf einen Privaten übertragen. Dieser hatte dann eine Brücke zu bauen und zu betreiben; auf allen Teilen der Querung konnte er eine Maut erheben, um die Investition zu refinanzieren. Die Konzession galt für eine Dauer von 20 Jahren, konnte aber durch den Staat beendet werden, sobald die Schulden zurückgezahlt waren. Dies war bereits 2002 der Fall, so dass die Konzession vorzeitig beendet¹⁰² wurde.

Das Gesetz aus dem Jahr 1988 erlaubt die fortgesetzte Mauterhebung, um einen Fonds für künftige Erhaltungsmaßnahmen zu bilden; das Verkehrsministerium beauftragte nach Ablauf der Konzession den Konzessionär mit der weiteren Mauterhebung. Die Maut floss jedoch nun dem Staat zu.

Seit 2003 wird die Mauterhebung unter dem „Transport Act 2000“ durchgeführt. Das Verkehrsministerium bedient sich zur Mauterhebung eines Dienstleisters, der die gesamten Mauteinnahmen an den Staat abführt. Die Einnahmen¹⁰³ fließen zweckgebunden über das Budget des Verkehrsministeriums dem Verkehrssektor zu; eine projektspezifische Zweckbindung besteht jedoch nicht.

- Eine weitere staatliche Mautbrücke ist die Forth Road Bridge in Schottland. Sie wurde im Jahre 1964 errichtet und sollte über Mauteinnahmen refinanziert werden. Diese Refinanzierung war im Jahre 1993 erreicht; dennoch wurde die Mauterhebung nach Beschlüssen des (zunächst britischen, nunmehr des schottischen) Parlamentes fortgesetzt. Vergleichbares gilt für die Tay Road Bridge (ebenfalls in Schottland), die 1966 eröffnet wurde und auf der trotz erreichter Refinanzierung weiterhin eine Maut erhoben wird. Im Gegensatz hierzu steht als weitere Brücke in Schottland die Erskine Brige, die seit der

¹⁰² Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit ist dieses Projekt somit nicht mehr als PPP-Projekt einzustufen; aus diesem Grund wird es im Abschnitt „Nutzerfinanzierung“ dieser Fallstudie behandelt.

¹⁰³ Im Geschäftsjahr 2004/05 wurden etwa GBP 68 Mio. eingenommen.

Erreichung der zur Refinanzierung notwendigen Einnahmen im März 2006 nunmehr mautfrei ist.

- Die Humber Bridge in Yorkshire wurde nach ähnlichen Grundlagen errichtet. Sie wurde 1981 eröffnet, der Schuldendienst soll über die Mauterhebung erfolgen. Dies gelang jedoch nicht vollständig, so dass 1996 ein Gesetz im britischen Parlament verabschiedet wurde (Humber Bridge [Debts] Act 1996), mit dem die Schulden restrukturiert und zum Teil (GBP 400 Mio.) abgeschrieben wurden.

Den genannten Projekten ist gemein, dass sie (mit Ausnahme zunächst der Themse-Querung) zwar vom Staat finanziert wurden, diese Finanzierung jedoch außerhalb des Budgets stattfand. Vielmehr wurde ein direkter Zusammenhang zwischen Schuldendienst und Mauteinnahmen hergestellt. Mit der Maßgabe, die Mauterhebung einzustellen, sobald die Schulden zurückbezahlt sind, wird das Refinanzierungsrisiko zum Teil auf den Nutzer verlagert: er muss solange eine Maut entrichten, bis die Refinanzierung erfolgreich beendet wurde. Die Fortsetzung der Mauterhebung auch nach Abschluss der Refinanzierung hat dann zum Teil budgetäre, zum Teil aber auch verkehrslenkende Gründe. Letzteres gilt insbesondere für die verkehrlich hochbelastete Themse-Querung.

Mautlösungen auf Fernstraßenabschnitten

Neben den Bestimmungen des „Transport Act 2000“ gibt es eine Spezialgesetzgebung für so genannte „Special Roads“. Dies ist eine Sonderkategorie, in der neben allen „Motorways“ auch einzelne andere Straßen zusammengefasst sind. Insgesamt ist der Anteil dieser Straßen am britischen Straßennetz jedoch gering.

Zur Widmung als „Special Road“ bedarf es einer untergesetzlichen Verordnung durch das Verkehrsministerium. In einer solchen Verordnung können bestimmte Nutzergruppen (z. B. Fahranfänger, landwirtschaftliche Fahrzeuge) von der Nutzung ausgeschlossen werden. Darüber hinaus können spezifische Straßenverkehrsregeln aufgestellt werden (z. B. das Verbot, auf offener Strecke anzuhalten).

Auf diese „Special Roads“ ist der „New Roads and Street Works Act 1991“ anwendbar, der die Vergabe von Konzessionen erlaubt. Im Rahmen dieser Konzessionen erhält der Konzessionsnehmer das Recht, „in return for undertaking such obligations as may be

specified in the agreement with respect to the design, construction, maintenance, operation or improvement of a special road, [...] to charge tolls in respect of the use of the road” (Artikel 1[1]). Der Höchstbetrag dieser Mauten ist genehmigungspflichtig.

Obwohl die gesetzliche Basis für die Vergabe solcher Konzessionen bereits vergleichsweise lange (seit 1991) besteht, wurde bislang erst ein Projekt umgesetzt. Es handelt sich dabei um die „M6 Toll Road“, eine nördliche Umfahrung eines Stauschwerpunktes in Birmingham.¹⁰⁴ Der private Konzessionär hat dabei eine 27 Meilen lange, sechsspurige Straße gebaut und finanziert und ist für die Erhaltung zuständig; dafür erhält er das Recht, über eine Konzessionslaufzeit von 53 Jahren eine Maut von den Nutzern zu erheben. Da es sich hierbei im Verständnis dieser Arbeit um ein PPP-Modell handelt, wird es in Kapitel 7.4.2 behandelt.

7.4. PPP-Lösungen

7.4.1. DBFO-Programm

Grundlagen

Im Rahmen der stärkeren Einbindung privater Unternehmen in die Bereitstellung bislang öffentlich erbrachter Leistungen wurde 1994 vom britischen Verkehrsministerium die Grundlage für die Vergabe von DBFO-Verträgen (Design, Build, Finance, Operate) gelegt (vgl. ACCA 2004: 74). Zuvor waren private Unternehmen zwar in die Leistungsphasen Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung eingebunden, nicht jedoch in das Streckenmanagement sowie die Finanzierung.

Die DBFO-Verträge zeichnen sich insbesondere durch den Verzicht auf eine Nutzerfinanzierung aus. Auch bei denjenigen Verträgen, die ein verkehrsmengenabhängiges Vergütungselement enthalten, besteht keine direkte Rechtsbeziehung zwischen dem privaten Betreiber und dem Nutzer. Der Verzicht auf die Verknüpfung mit Nutzerfinanzierungselementen bedeutet somit, dass kein Eingriff

¹⁰⁴ Vgl. zum Folgenden: Internetseite der Highways Agency
<http://www.highways.gov.uk/roads/projects/4722.aspx> [abgerufen am 15. Oktober 2006].

in Eigentums- oder sonstige Rechte der Nutzer durch den Privaten stattfindet. Eine gesetzliche Grundlage des DBFO-Programmes war daher nicht notwendig.

Die zunächst ausgeschriebenen Projekte entstammten einer Liste von Projekten, für die Planungsrecht bestand und die insofern vergleichsweise weit fortgeschritten waren (vgl. ebd.). Die Durchführung als klassisches Beschaffungsprojekt war jedoch aus finanziellen Gründen nicht möglich. Diese Projekte wurden ausgewählt, um neue Wege der privaten Finanzierung zu testen; die Auswahl erfolgte nicht auf Basis der Eignung für eine privatwirtschaftliche Beschaffungsvariante (vgl. ebd.).

Zunächst wurden zehn Projekte ausgewählt, von denen acht tatsächlich durchgeführt wurden. Diese acht wurden aufgeteilt in zwei „Tranchen“ (1A und 1B) von jeweils vier Projekten. Im Anschluss wurden – nach Auswertung der Erkenntnisse aus diesen Projekten – weitere Projekte in einer separaten Tranche („Tranche 2“) realisiert, wobei sich die Tranchen insbesondere in ihrer Vergütungs- und Risikostruktur unterscheiden. Eine geplante „Tranche 3“ wurde nicht durchgeführt (vgl. Mackie / Smith 2004: 6).

(Nicht) enthaltene Leistungen

Bei Projekten, die im Rahmen des DBFO-Programmes durchgeführt werden, übernimmt der private Partner nach dem Lebenszyklusansatz die Leistungsstufen Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung. Die Leistungsstufe der Planung wird jedoch nur zum Teil übertragen; zumindest bei den ersten DBFO-Projekten wurde eine Ausschreibung erst nach Erreichung des Planungsrechtes begonnen (vgl. ACCA 2004: 74). Teile des Planungsprozesses, z. B. die Trassenplanung, waren zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen. Dennoch war vom Privaten neben der Detailplanung auch die Bauablaufplanung zu leisten.

Jedes der ersten DBFO-Projekte umfasste ein Bauelement, in den meisten Fällen jedoch fielen die zu bauende bzw. zu erweiternde Strecke einerseits sowie die zu erhaltende und zu betreibende Strecke andererseits auseinander (vgl. ACCA 2004: 76 und Vickerman 2002: 17). Mit diesem Auseinanderfallen kann trotz eines vergleichsweise geringen Neu- oder Ausbaubedarfs eine wirtschaftliche Betriebslänge erzielt werden.

Neben dem Neu- oder Ausbau erhielt der private Partner die Verantwortung für den Erhalt und den Betrieb der Gesamtstrecke für die gesamte Vertragslaufzeit. Diese lag stets bei 30 Jahren, denn

„finance for this type of project generally has a maximum repayment period of around 20 years and the payment mechanism had to be structured to allow repayment of debt over a similar timescale (making allowance for a reduced payment stream in the initial years until the road scheme[s] are completed and a ‘buffer’ period after anticipated debt repayment in the event that cash flows are less than, or come on stream later than, anticipated). Since 30 years is currently beyond the range of conventional debt, the choice of period also encouraged financial innovations, use of alternative sources of funding and the possibility of re-financing after the completion of construction, all of which can provide financial benefits to the Agency. It was also important that the contract period was sufficiently long to allow [the DBFO Company] to apply whole-life costing to the project road.” (Highways Agency 1997: Kap. 2.1)

Aus der Begründung der Highways Agency wird ersichtlich, dass mit der Festlegung der Konzessionslaufzeit auf 30 Jahre neben der Anpassung an die Gegebenheiten des Kapitalmarktes vor allem eine Anreizwirkung erzielt werden sollte. Diese zielte zum einen auf die Entwicklung effizienzsteigernder Finanzierungsinstrumente, zum anderen aber auch auf die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes.

Ziele der öffentlichen Hand

Bezüglich der Bedeutung der Finanzierungskomponente für die Ziele der öffentlichen Hand lassen sich zwei zunächst gegensätzliche Feststellungen treffen:

- Einerseits wird auf die Verknüpfung von DBFO-Verträgen mit Nutzerfinanzierungselementen verzichtet. Dies deutet darauf hin, dass die private Finanzierung lediglich von nachrangiger Bedeutung ist.
- Andererseits wurden für die ersten acht DBFO-Projekte solche Maßnahmen ausgewählt, für die bei klassischer Beschaffung keine Finanzmittel zur Verfügung standen. Dies weist auf eine hohe Bedeutung der Finanzierungskomponente.

Diese auf den ersten Blick widersprüchlichen Feststellungen lassen sich jedoch miteinander vereinbaren, wenn man die Vorfinanzierungsfunktion eines DBFO-Vertrages betrachtet. Zwar werden keine neuen Finanzierungsquellen erschlossen, die anfallenden Zahlungen werden jedoch über den gesamten Vertragszeitraum gestreckt.

Es lässt sich also interpretieren, dass zwar kurzfristig keine Haushaltsmittel für die Beschaffung bereitgestellt werden konnten, sehr wohl aber die – deutlich geringeren – periodischen Zahlungen an den DBFO-Vertragspartner.

Die Highways Agency verweist in ihrer Zielsetzung nicht auf die Vorfinanzierungsfunktion, sondern vielmehr auf fünf andere Ziele:

- *„to maximise value for money by allocating risks appropriately between the public and private sectors*
- *to ensure that the new roads would be constructed, operated and maintained with minimal adverse impact on the environment, maximum benefit to road users and minimal financial contribution from the public sector*
- *to promote innovation in technical, operational, financial and commercial arrangement*
- *to test the enthusiasm of the market for DBFO roads contracts across a range of different roads projects*
- *to develop a private sector road operating industry”* (ACCA 2004: 75; vgl. auch Haynes / Roden 1999: 12 f.)

Zusammenfassend lassen sich diese Ziele mit den Schlagworten „Marktentwicklung“, „Wissenstransfer“ und „Effizienzsteigerung“ umschreiben. Hierbei handelt es sich eher um operative Ziele, die somit in den Aufgabenbereich der Highways Agency fallen (vgl. Kap. 7.2.2). Vor diesem Hintergrund besteht kein Widerspruch zum oben genannten Ziel der Vorfinanzierung bzw. des Vorzugseffekts. Bei diesem kann, da der Staatshaushalt direkt betroffen ist, von einem strategischen Ziel gesprochen werden, das in die Verantwortung der Zentralregierung fällt.

Vergütungsmechanismus und Risikoallokation

Wie bereits in den vorangegangenen Fallstudien Deutschland und Österreich dargestellt, hat die Wahl des Vergütungsmechanismus eine unmittelbare Auswirkung auf die Allokation der wesentlichen Projektrisiken (s.o). In den ersten acht Projekten in Großbritannien (Tranche 1A und 1B) wurde ein Schattenmautmodell umgesetzt, nach dem für jeden Nutzer der Strecke eine festgelegte Zahlung des Staates an den Betreiber

geleistet wird. Eine direkte Zahlung vom Nutzer an den Betreiber gibt es hingegen nicht:

„Different payments are payable for traffic within different traffic bands and dependent on the length of vehicle. Bidders were asked to bid the parameters of traffic levels for a maximum of four bands, with the proviso that the top band must have toll levels set at zero. Capping the Agency’s liabilities to DBFO companies in this way assists with internal budgeting and minimises the risks of the private sector making excessive profits at the expense of the taxpayers. Within each traffic band the bidders specified a toll for two categories of vehicle – vehicles over 5.2 metres long (which includes heavy goods vehicles) and those less than 5.2 metres. Bidders set the bands and tolls from their own assessment of traffic levels. Most bidders opted for four bands with the lower band representing existing traffic and with tolls in the lower band set at a level that would cover debt service requirements (but would not provide a return on equity). The result was that the lower band gave funders an adequate payment stream if traffic volumes were not to increase above existing levels.”
(Haynes / Roden 1999: 14).

Die Ausgestaltung des Schattenmautentgeltes zeigt, dass das Verkehrsmengenrisiko zwar grundsätzlich auf den Betreiber übertragen wurde, diese Übertragung aber auf zweierlei Weise eingeschränkt wurde:

- Zum einen wurde von der Highways Agency festgelegt, dass oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes keine Zahlungen mehr ausgelöst wurden. So wurde das einem Schattenmautmodell inhärente „inverse Verkehrsmengenrisiko“ der öffentlichen Hand (d. h. höhere Verkehrsmengen führen zu höheren Zahlungsverpflichtungen) gemindert.
- Zum anderen konnte der Betreiber in seinem Angebot das Risiko durch eine gezielte Strukturierung der Verkehrsmengenbänder mindern. So war es zum Beispiel möglich, durch die Festlegung hoher Zahlungen in den niedrigen Verkehrsbändern (z. B. bis zu 10.000 Fahrzeuge pro Tag) sowie durch die Festlegung einer geringen Schwelle für das (keine Zahlungen auslösende) oberste Verkehrsband (z. B. ab 20.000 Fahrzeuge pro Tag) das Verkehrsmengenrisiko drastisch zu vermindern.

Obwohl der Vergütungsmechanismus auf Schattenmautzahlungen basiert, fügt er drei Kriterien zusammen (vgl. ACCA 2004: 114): die Verfügbarkeit der Strecke, die Nutzungsintensität und die Qualität der Leistungserbringung des Betreibers. Die Zusammenfügung dieser Komponenten geschieht durch die genaue Ausgestaltung der Schattenmautzahlungen:

„First, availability of service payments begins on new constructions once the Permit to Use is issued for the road to open to traffic, and payments amount to 80 % of the full level of traffic payment. 100 % payments begin once the construction works are complete and the Agency issues the Completion certificate.

Secondly, payments for usage are based on shadow tolls that represent a payment per vehicle using a kilometre of the project road within different traffic bands. [...]

Thirdly, performance has two key elements. The first relates to the Agency's objective to reduce accident levels and it therefore encourages contractors to seek approval for safety improvement schemes. The [DBFO Company] pays for these schemes but is compensated by a payment equal to 24 % of the economic cost of personal injury accidents avoided in the following five-year period. This compensation is measured by comparing accident statistics for three years prior to the implementation of the scheme. In relation to the second element, a deduction is made from the toll payment when lanes are closed for reasons within the control of the [DBFO Company]. Lane closure thus attracts a financial penalty, and the level of the deduction depends upon the number of lanes closed, the duration of the closure and, in order to provide incentives for closure at off-peak times, the expected traffic volume at the time of closure. Despite the first performance measure, however, it is assumed that closure by the police after accidents is not within the control of the contractor and is therefore not subject to penalties” (ACCA 2004: 114 f.)

Im Detail spiegelt die Ausgestaltung des Vergütungsmechanismus somit die oben dargestellten Ziele der öffentlichen Hand wider. Dies gilt insbesondere für die Innovationsförderung in Bezug auf die Unfallvermeidung sowie für die Nutzenmaximierung aus Sicht des Straßennutzers durch den Anreiz zur Vermeidung von Streckensperrungen zu Hauptverkehrszeiten.

Nachdem die Schattenmautzahlungen als Kernelement des Vergütungsmechanismus in den ersten acht DBFO-Projekten genutzt wurden, kam es für die beiden folgenden Projekte („Tranche 2“) zu einer Änderung der Vergütung, die insbesondere durch kritische Berichte der Rechnungsprüfungsinstanzen (s. u.) veranlasst war (vgl. zum Folgenden Briggs 2005: o.S.).

Im Projekt „A13“ wird der Betreiber mit einem Verfügbarkeitsentgelt vergütet. Zahlungen werden geleistet auf Basis der Verfügbarkeit jeder einzelnen Fahrspur für alle Nutzer. Verifiziert wird dies durch ein Kamerasystem, das über die gesamte Strecke verteilt ist. Darüber hinaus können durch eine gute Sicherheitsstatistik des Betreibers Sonderzahlungen ausgelöst werden.

Im Projekt „A1“ erhält der Betreiber ein so genanntes „Congestion Payment“. Dabei wird der Vergütungsanspruch über ein komplexes System ermittelt, in dessen Mittelpunkt die Durchschnittsgeschwindigkeit der Streckennutzer einerseits und die geplante, nach Tageszeit differenzierte Kapazität der Strecke andererseits stehen:

- *„Full payments are made to the [DBFO Company] for traffic flowing freely along the Project Road above a target average speed of 90 km/h;*
- *A reduction factor applies to payments when the average speed of traffic falls below the target average speed. This provides an incentive to the [DBFO Company] to manage any event causing congestion on the Project Road;*
- *An allowance is made to lessen the impact of the reduction factor as flow approaches the deemed capacity of the road. This retains an incentive to manage congestion while reducing the risks associated with congestion due to lack of capacity;*
- *The mechanism allows for the possibility of flow exceeding deemed capacity. If this occurs there will be no reduction factor but instead a bonus can be paid for traffic travelling above a minimum speed under high flow conditions. This will reduce the [DBFO Company’s] risk associated with congestion at capacity while providing an incentive to actively manage and bring forward proposals to keep traffic flowing freely;*
- *If, at any time, minimum carriageway performance criteria are not met on any section of road, no payments will be made for the relevant section”* (Briggs 2005: o.S.)

Auch bei diesem Vergütungsmechanismus wird deutlich, dass einerseits das Ziel verfolgt wird, den Nutzen des Straßennutzers zu maximieren, indem Stauzeiten vermindert werden, und dass andererseits das Setzen von Anreizen („incentives“) für den Betreiber von großer Bedeutung ist. Aus demselben Grund wird auch dieser Mechanismus ergänzt durch Sicherheitszahlungen, wobei die DBFO-Strecke mit ausgewählten anderen Strecken verglichen wird, so dass über einen Zeitraum von drei Jahren die Sicherheitsleistungen des Betreibers beurteilt werden können und zugleich ein Anreiz gesetzt wird, zusätzliche und / oder innovative Sicherheitsmaßnahmen umzusetzen (vgl. ebd.).

Akteursstruktur

Aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus in Großbritannien und der oben ausgeführten institutionellen Reformen gestaltet sich die Akteursstruktur bei der Vergabe von DBFO insbesondere im Vergleich mit ähnlichen Projekten in Deutschland und Österreich (s. o.) relativ einfach: nachdem die strategische Grundsatzentscheidung zugunsten von DBFO-Modellen von der Regierung getroffen wurde, ist die Highways Agency als operativer Arm des Staates für die Projektentwicklung, die Ausschreibung und Vergabe sowie nachfolgend für das Vertragsmanagement zuständig.¹⁰⁵ Innerhalb der Highways Agency wurde ein Projektteam gebildet (vgl. zum Folgenden Highways Agency 1997: Kap. 4.3), wobei für jedes der Projekte die gleiche Berichts- und Teamstruktur genutzt wurde. Der Kern des jeweiligen Projektteams entstammte dem entsprechenden Regionalbüro der Agency. Vor der Vergabe erhielten die Teams ein Training, um auf die Verhandlungen mit den privaten Bietern vorbereitet zu sein. Innerhalb der Zentrale der Highways Agency wurde zur Koordination ein zentrales DBFO-Team aufgestellt. Diesem standen – ebenso wie den Projektteams – externe Berater zur Seite; zu den Aufgaben des zentralen Teams gehörte neben der Koordination der Projektteams auch die Beratung des Ministeriums in strategischen Fragen.

¹⁰⁵ Die – teilweise sehr hochkomplexen (vgl. ACCA 2004: 94) – Vertragsstrukturen auf Seiten des Betreibers können im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden.

Bisherige Projekterfahrungen

Die Projekterfahrungen aus dem DBFO-Programm wurden in Großbritannien umfassend analysiert. Dies ist zum einen auf das Prüfinteresse des Rechnungshofes und des Parlamentes (vgl. Public Accounts Committee 1998) zurückzuführen, zum anderen aber auch auf das Interesse der Highways Agency (vgl. Highways Agency 1997, Highways Agency 2002) selbst, aus diesen Projekten zu lernen und diese Lerneffekte sowohl auf künftige PPP- als auch auf künftige konventionelle Projekte zu übertragen.

Für jedes der Projekte wurde ein konventioneller Vergleichswert (Public Sector Comparator; PSC) aufgestellt, an dem die privaten Gebote dann gemessen wurden. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse dieses Wirtschaftlichkeitsvergleiches für die ersten acht DBFO-Projekte.

| Project | Public Sector Comparator (GBP Mio.) | Winning DBFO (GBP Mio.) | Saving (GBP Mio.) | Percentage saving |
|----------------|--|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| M 1 – A 1 | 344 | 232 | 112 | 32,6 % |
| A 1 (M) | 204 | 154 | 50 | 24,4 % |
| A 419 / A 417 | 123 | 112 | 11 | 8,9 % |
| A 69 | 57 | 62 | -5 | -8,7 % |
| M 40 | 276 | 182 | 94 | 34,1 % |
| A 19 | 177 | 136 | 41 | 23,2 % |
| A 50 | 77 | 67 | 10 | 13,0 % |
| A 30 / A 35 | 149 | 148 | 1 | 0,7 % |
| Total | 1.407 | 1.093 | 314 | 22,3 % |

Quelle: ACCA (2004: 88)

Aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich der ersten acht DBFO-Projekte lässt sich ablesen, dass sie (mit einer Ausnahme) zum Teil deutlich wirtschaftlicher sind als die konventionelle Beschaffungsvariante. Im Verlauf der Projektevaluierung durch den Rechnungshof zeigte sich jedoch, dass dieses Ergebnis zu relativieren ist. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich nutzte die Highways Agency einen Diskontierungszinssatz von 8 %, statt auf den eigentlich vorgegebenen Satz von 6 % zurückzugreifen:

„The [National Audit Office] found that the Highways Agency had overstated the benefits of using DBFO since it had used an 8 % discount rate to compare the bids, the rate traditionally used in the [Department of Transport] for comparing transport projects for road versus rail decisions. Since the decision was whether to use public or private finance, the 6 % discount rate should have been used to compare the cost

of the public and privately financed options as required by the Green Book [...]”
(ACCA 2004: 82).

Ein höherer Diskontierungszins führt zu einer Bevorzugung von Zahlungsströmen, die in der Zukunft liegen. Diese haben im Vergleich zu näher in der Gegenwart liegenden Zahlungen einen umso geringeren Einfluss auf das Entscheidungskriterium „Barwert“, je höher der Diskontierungszinssatz gewählt wird. Da bei DBFO-Projekten ein gleichmäßiger, über 30 Jahre verteilter, Zahlungsstrom vorliegt, während bei klassischen Projekten der Großteil der Zahlungen in der Bauphase erfolgt, wurde die DBFO-Variante also zu positiv eingeschätzt. In Bezug auf die ersten vier DBFO-Projekte bedeutete dies, dass bei einer Anwendung des Satzes von real 6 % nicht nur die A 69, sondern auch die A 419 / A 417 in der DBFO-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffung unwirtschaftlich waren (vgl. ACCA 2004: 83 und 88 sowie Public Accounts Committee 1998: Ziffer 35). Seit dem Jahr 2003 wird vom britischen Finanzministerium sogar ein Diskontierungszinssatz von nominal 3,5 % vorgegeben (vgl. HM Treasury 2003: 26), so dass die Wirtschaftlichkeit der DBFO-Projekte bei einer angenommenen Inflationsrate von unter 2,5 % noch stärker beeinträchtigt ist.

Ein weiterer Kritikpunkt des Rechnungshofes an den ersten acht DBFO-Projekten betrifft die Nutzung einer Schattenmaut als zentralem Vergütungselement des privaten Betreibers. Dieses Vorgehen transferiert das Verkehrsmengenrisiko an die privaten Partner; diese haben jedoch

„no means of influencing the volume of traffic using the roads, although their revenues and costs depend upon it. Conversely, if volumes rose more than anticipated, the government could face higher than expected charges. This is important because traffic flow forecasting is not an exact science, making it difficult to forecast revenues over the life of the contract. Thus it is the government that bears the upside demand risk in the context of rising traffic. The [National Audit Office] reports that the [Department of Transport] has not been very successful in its predictions of traffic flows for road construction projects” (ACCA 2004: 81).

Als Konsequenz aus dieser Kritik an der nicht sachgemäßen Zuteilung des Verkehrsmengenrisikos wurde bei den DBFO-Projekten der „Tranche 2“ auf die Verwendung des Schattenmautmechanismus verzichtet (s. o.).

7.4.2. Konzessionsprogramm

Grundlagen

Neben den Betreibermodellen nach dem DBFO-Programm wurden in Großbritannien auch verschiedene Projekte als „echte“ Konzessionsmodelle vergeben, also einschließlich des (regulierten) Rechtes auf Mauterhebung durch den Konzessionär. Die anwendbaren Rechtsgrundlagen sind dabei – wie bereits im Teilkapitel „Nutzerfinanzierung“ dieser Fallstudie dargestellt – vielschichtig:

- Erhebung von Mauten auf Brücken und in Tunneln über 600 Meter im „Transport Act 2000“
- Erhebung von Mauten auf „Special Roads“ im Rahmen von Konzessionen nach dem „New Roads and Street Works Act 1991“
- Erhebung von Mauten auf einzelgesetzlicher Grundlage, wobei für jedes Projekt ein spezifisches Gesetz zu verabschieden ist

Konzessionen für Brücken und Tunnel

Zwei frühe Projekte, die in Großbritannien durchgeführt wurden, waren die „Severn Crossing“ und die „Dartford Crossing“, die bereits oben behandelt wurde. Beide Konzessionen zeichneten sich durch gemeinsame Faktoren aus:

- *„A franchise arrangement with a private consortium taking over the existing facility and providing a new crossing for a franchise period*
- *Reversion of assets to the Government at the end of the period*
- *Regulated tolls*
- *Some risk transfer to the private sector, but a flexible franchise period permitting risk-sharing“ (Mackie / Smith 2004: 1 f.)*

Die Projekte wurden ausgeschrieben, nachdem die Planungen bereits bewilligt waren, so dass das Planungsrisiko von der öffentlichen Hand getragen wurde (vgl. zum Folgenden ebd.). Das Bau- und Erhaltungsrisiko wurde vom Konzessionär getragen,

während das Verkehrsmengenrisiko geteilt wurde. Diese Teilung wurde ermöglicht, indem der Konzessionär zwar die auf den Streckenabschnitten (sowohl bestehende als auch neue Strecke) erhobene Maut als Vergütung erhielt, die Konzessionsdauer jedoch flexibel gestaltet wurde. Die Konzession endet, sobald der Schuldendienst abgeschlossen und somit die Refinanzierung der Investitionen gelungen ist. Der Konzessionär trägt somit einen Teil des Verkehrsmengenrisikos, da er seine Finanzierungsstrukturen flexibel gestalten muss und das genaue Ende der Konzessionslaufzeit ex ante nicht abschätzen kann. Dieser Umstand führt zu Kosten, beispielsweise für außerplanmäßige Tilgungen. Umgekehrt erhöhen sich die Finanzierungskosten bei einer längeren Laufzeit. Der Teil des Verkehrsmengenrisikos, das der Konzessionär trägt, wird somit zu einem großen Teil über die Finanzierungskosten abgebildet. In der Praxis sind beide Projekte als Erfolg zu werten „in the sense that the projects have been delivered and the consortia have survived“ (Mackie / Smith 2004: 2), was jedoch insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass es sich um kommerziell starke Projekte mit einer verlässlichen, hohen Verkehrsmenge handelt (vgl. ebd.).

Konzessionen für „Special Roads“

Als erster bemaunter, privat finanzierter Fernstraßenabschnitt wurde 2003 die „M6 Toll Road“ eröffnet. Dabei handelt es sich um eine nördliche Umfahrung von Birmingham, durch die ein bisheriger Stauschwerpunkt entlastet werden soll. Auf Basis des „New Roads and Street Works Act 1991“ wurde eine Konzession an ein privates Konsortium erteilt, dass die Strecke erstellt und für einen Zeitraum von 50 Jahren¹⁰⁶ betreibt und erhält. Zur Refinanzierung hat der Konzessionär das Recht, eine Maut von allen Nutzern zu erheben, deren Höhe von der öffentlichen Hand reguliert ist. Den Nutzern steht zwar weiterhin die alte, kostenfreie Strecke zur Verfügung, durch die Routenführung werden die Nutzer jedoch auf die neue Mautstrecke geleitet (vgl. Vickerman 2002: 18).

Eine umfassende Evaluierung des Projektes kann zu diesem frühen Zeitpunkt zwar noch nicht erfolgen, die Verkehrszahlen des „Post Opening Project Evaluation“ weisen

¹⁰⁶ Die Konzessionslaufzeit beträgt insgesamt 53 Jahre, wobei drei Jahre für den Bau und 50 Jahre für den Betrieb vorgesehen waren. Das Projekt wurde bereits Ende 2003 und somit einige Wochen vor dem geplanten Eröffnungstermin für den Verkehr freigegeben.

jedoch auf einen erfolgreichen Projektauftritt sowohl in Bezug auf die Verkehrszahlen des neuen Abschnittes als auch auf die des zuvor hoch belasteten bestehenden Abschnittes hin:

- *“Traffic growth on the M6 Toll has been substantially higher than the national average for motorways.*
- *On opening, the first full month, January 2004, showed a daily number of workday users’ trips of 33,000. In the first three months, this increased by 28 %.*
- *The bypassed sections of the M6, which include the busiest sections of the whole road, showed reduced traffic volumes in 2004 and one year on, these reductions have been maintained. However the M6 north and south of the tie-ins of the M6 Toll showed traffic growth above the national average”* (Highways Agency 2005b: 15).

Während das Verkehrslenkungsziel der öffentlichen Hand also zumindest zum Teil erreicht wurde, kann dies für die kommerziellen Ziele des Konzessionärs noch nicht zweifelsfrei gesagt werden. So ist insbesondere die Nutzung der Strecke durch den Güterverkehr hinter den Erwartungen zurückgeblieben (vgl. Highways Agency 2005b: 15), was bereits weniger als ein Jahr nach der Eröffnung zu einer deutlichen Senkung der Mauthöhe für diese Fahrzeuge geführt hat (von GBP 10 auf GBP 6; vgl. Highways Agency 2005b: 2).

Eine endgültige Analyse und Bewertung des Projektes aus politisch-strategischer und aus kommerzieller Sicht kann jedoch erst nach der so genannten „Ramp Up“-Phase erfolgen, in der sich eine konstante Nutzungsintensität erst langsam entwickelt.

7.5. Bewertung

Agenturbeziehung zwischen Ministerium und Agency

Durch die Restrukturierung im Zuge der Bildung von Agencies haben sich veränderte Agenturbeziehungen ergeben. Die Beziehung zwischen Ministerium und dazugehöriger Agency ersetzt nunmehr die Beziehung zwischen der Ministeriumsspitze und der jeweiligen Fachabteilung. Dies lässt zunächst erhöhte Agency Costs erwarten, da nun eine externe Organisation zu kontrollieren ist. Diese Kontrolle ist aufwändiger als die Kontrolle einer Abteilung innerhalb einer gegebenen hierarchischen Organisation. Es ist

zu erwarten, dass seitens des Ministeriums als Prinzipal personelle und monetäre Ressourcen bereitgestellt werden, um den Agenten in Form der Agency zu kontrollieren.

Dieser grundsätzliche Befund erhöhter Agency Costs wird jedoch durch die spezifische Ausgestaltung der Bildung einer Agency gemindert. Im Rahmen des Framework Documents werden dem Agenten präzise Pflichten und Vorgaben auferlegt. Von zentraler Bedeutung sind dabei vier Faktoren:

- Die Pflicht zur regelmäßigen Aufstellung von Geschäftsplänen macht die Arbeit der Agency für Außenstehende, also auch für den Prinzipal, transparent und ermöglicht ein Eingreifen zu einem relativ frühen Zeitpunkt. Sowohl das Zielsystem als auch die Budgetplanung der Agency können somit unter Inkaufnahme relativ geringer Agency Costs kontrolliert werden.
- Unterhalb der Ebene der Geschäftspläne werden zwischen Ministerium und Agency Zielvereinbarungen geschlossen. Diese erlauben eine geschäftsjahresbezogene Steuerung der Agency; je nach Operationalisierbarkeit dieser Zielvereinbarungen kann auch diese Maßnahme mit nur geringen Agency Costs verbunden sein.
- Die unmittelbare Prüfbefugnis des Rechnungshofes und des Ministeriums sowie die mittelbare Prüfbefugnis des Parlamentes, das die Berichte des Rechnungshofes erhält, haben eine zweigeteilte Wirkung auf die Arbeit der Agency. Zum einen wirken diese Befugnisse als Kontrollinstanz, um ex post Fehlverhalten aufzudecken oder Optimierungspotential kenntlich zu machen. Zum anderen wirken sie aber auch ex ante disziplinierend auf die Arbeit der Agency, da bereits das Wissen um spätere Prüfungen zu einer Befolgung der Vorgaben des Prinzipals führen kann.
- In eine ähnliche Richtung führt schließlich die persönliche Rechenschaftspflicht des Chief Executives, mit dem nur ein Zeitvertrag abgeschlossen und der gegenüber dem Ministerium zur Berichterstattung verpflichtet ist. Durch diese Rechenschaftspflicht wird ein Anreiz für die Leitung der Agency gesetzt, die Umsetzung der Vorgaben des Prinzipals bereits intern zu kontrollieren. Der oberste Vertreter des Agenten wird somit eng an das Zielsystem des Prinzipals angebunden, was wiederum Kontrollkosten seitens des Prinzipals senkt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich aus theoretischer Sicht zwar höhere Agency Costs durch die Gründung der Highways Agency vermuten lassen, dass aus der Perspektive der praktischen Umsetzung jedoch eine Minderung dieser Kosten gelungen ist.

Strategische Ausrichtung der Verkehrspolitik

Insbesondere im Vergleich zur Situation in Deutschland ist festzustellen, dass die Politik im Fernstraßensektor eine klare strategische Fundierung besitzt. So wurden von der Regierung im Rahmen von Strategiepapieren insbesondere die langfristigen Prioritäten in diesem Politikfeld festgelegt. Dies gilt sowohl im positiven Sinne („was wollen wir?“) als auch im negativen Sinne („was wollen wir nicht?“). Die Entscheidung, den Schwerpunkt der Politik nicht auf die Erweiterung des Fernstraßennetzes zu legen, ist dabei bemerkenswert. Der Neubau von Strecken ermöglicht es Politikern häufig, Investitionen in ihren Wahlkreis zu leiten; aus polit-ökonomischen Gründen ist somit eine stetige Erweiterung des Netzes zu erwarten.

Im Gegensatz zu dieser polit-ökonomischen Annahme definiert die übergeordnete Strategie der britischen Regierung die größten Bedarfswelder (Notwendigkeit einer nachhaltigen Erhaltung sowie einer besseren Steuerung der Kapazitätsauslastung) und weist ihnen eine höhere Priorität zu als dem Streckenneubau. Volkswirtschaftlich nachteilige Fehlanreize werden somit vermieden.

Neben diesem volkswirtschaftlichen Vorteil führt die Strategiefestlegung der Regierung auch zur Senkung von Agentur- und Transaktionskosten. Die Highways Agency ist mit der operativen Umsetzung der Regierungsziele betraut. Indem diese deutlich und langfristig definiert sind, werden die Suchkosten seitens der Agency gesenkt. Diese wären bedeutend höher, wenn die Agency versuchen müsste, die Ziele der Regierung bei ihrer Arbeit zu antizipieren. In diesem Fall wäre die Regierung als Prinzipal in der Position, ihren Agenten vornehmlich ex post zu kontrollieren; die Arbeit der Agency würde dann dem Prinzip „Trial and Error“ folgen. Die Festlegung langfristig gültiger, konsistenter Ziele ermöglicht die Steuerung der Agency ex ante. Dies senkt aus Sicht der Regierung Agency Costs und aus Sicht der Agency Transaktionskosten.

Zusammengefasst ist also die Existenz einer Strategie als solche ebenso positiv zu bewerten wie die Trennung zwischen strategischer und operativer Tätigkeit.

Abstufung von Straßen

Die Abstufung von bisherigen Fernstraßen in Großbritannien („Detrunking“) ist insgesamt positiv zu bewerten. Der oben ausgeführten Fokussierung auf strategische Politikinhalt (z. B. „Erhaltung vor Neubau“) wird hier eine Fokussierung auf ein strategisches Fernstraßennetz zur Seite gestellt. Es gibt also sowohl eine inhaltliche als auch eine regionale Selbstbeschränkung des Handelns der Zentralregierung. Diese Selbstbeschränkung ermöglicht eine Konzentration der (personellen und monetären) Ressourcen auf langfristig relevante Fragen.

Bei der Bewertung dieser Abstufungen gelten somit analoge Argumente wie bei der Bewertung der inhaltlichen Strategie. Durch die Konzentration der Ressourcen auf das strategische Fernstraßennetz kann dem tatsächlichen Bedarf besser Rechnung getragen werden als dies bei einer Verteilung von Ressourcen auf ein umfangreicheres Netz der Fall wäre. Der volkswirtschaftliche Vorteil wird somit erhöht.

Darüber hinaus werden auch hier Agentur- und Transaktionskosten gesenkt. Es kann davon ausgegangen werden, dass zur Verwaltung der nunmehr abgestuften Straßen aus Sicht einer zentralstaatlichen Organisationseinheit ein Aufwand zu leisten wäre, der in Relation zur verkehrlichen Bedeutung deutlich höher ist, als dies bei Straßen des strategischen Fernstraßennetzes der Fall ist. So sind die nun abgestuften Straßen i. d. R. schmaler (d. h. beispielsweise nur ein Fahrstreifen je Richtung), sie verfügen über mehr höhengleiche Kreuzungen mit anderen Verkehrs- und Straßenbaulastträgern und sie liegen häufig in eher entlegenen Gebieten. Um etwaige Handlungsbedarfe auf diesen Strecken festzustellen, muss somit relativ zur Verkehrswirksamkeit ein hoher Aufwand geleistet werden; dies gilt analog für die Kontrolle der Leistungserbringung der Agency durch den Prinzipal. Faktisch ist eine solche Kontrolle nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Für den Agenten besteht somit ein Fehlanreiz, diese Strecken eher zu vernachlässigen.

Durch die Abstufung wird die Verantwortung für solche Strecken auf die lokalen Regierungen übertragen. Diese haben aufgrund der direkten Rückmeldung der Bürger (bzw. Wähler) einen deutlich höheren Anreiz, für einen angemessenen Funktionszustand der Strecken zu sorgen; darüber hinaus fallen aufgrund der lokalen Nähe geringere Kontrollkosten an.

Insgesamt ist die Abstufung von bisherigen Fernstraßen somit sowohl aus volkswirtschaftlicher Sicht als auch aus der Perspektive der Institutionenökonomie zu begrüßen.

Nutzung von Management Agents durch die Highways Agency

Wie oben ausgeführt, werden die Erhaltungsarbeiten am Fernstraßennetz nicht durch die Highways Agency selbst durchgeführt, sondern in einem zweistufigen System an Privatunternehmen vergeben.

Die zweite Ebene dieser vertikalen Desintegration der Wertschöpfungskette, die Vergabe der eigentlichen Arbeiten an private „Term Maintenance Contractors“, die für einen bestimmten Zeitraum mit der Durchführung bestimmter Arbeiten beauftragt werden und dafür eine Pauschalvergütung erhalten, ist dabei positiv zu bewerten. Eine Regierungsbehörde kann nicht die gleichen Kapazitäten vorhalten wie ein Bauunternehmen, was auch nicht ihrer Kernkompetenz entsprechen würde. Da zusätzlich das Effizienzpotential des Wettbewerbs genutzt werden kann und eine anreizorientierte Vergütungsstruktur genutzt wird, ist diese Vergabe in entwickelten Märkten weitgehend unkritisch.

Die erste Ebene der Ausgliederung ist jedoch kritisch zu hinterfragen. Die Planung und Kontrolle von Reparatur- und Erhaltungsarbeiten ist i. d. R. eine Kernkompetenz von Regierungsbehörden; die Auslagerung dieser Arbeiten führt zu Agentur- und Transaktionskosten. Die Highways Agency wird in hier in der Rolle eines Prinzipals tätig, der den „Managing Agent“ zu kontrollieren hat. Die Ausgliederung dieser Arbeiten ist nur dann sinnvoll, wenn hierdurch Effizienzvorteile generiert werden, welche die entstehenden Agentur- und Transaktionskosten zumindest kompensieren. Dies ist zwar nicht ausgeschlossen, erscheint aber aufgrund der Nähe, welche die Highways Agency durch ihre Betriebsarbeit zum Netz hat, eher unwahrscheinlich. Die Agency ist täglich auf den Straßen des Netzes präsent und kann somit den Reparatur- und Erhaltungsbedarf sehr zeitnah und realistisch einschätzen. Ein „Managing Agent“ muss selbst Inspektionen des Netzes durchzuführen, um die zu erledigenden Arbeiten zu identifizieren. Es kommt somit zu einer Doppelung von Tätigkeiten, welche die Hebung von Effizienzvorteilen unwahrscheinlich erscheinen lässt. Ein endgültiges Urteil lässt sich im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht ziehen; hierzu wäre eine Analyse

der Kosten und Leistungen der „Managing Agents“ im Vergleich zu entsprechenden Kosten und Leistungen der Highways Agency notwendig.

Verknüpfung von institutionellen und PPP-Reformen

In Übereinstimmung mit der allgemeinen Aufgabenteilung zwischen Verkehrsministerium (strategische Aufgaben) und Highways Agency (operative Aufgaben) wurde die Durchführung des DBFO-Programms an letztere übertragen. Dies erscheint unter mehreren Gesichtspunkten als sinnvoll:

- Innerhalb der Highways Agency besteht das operative Wissen, um Straßenbauprojekte umsetzen zu können. Dies erhöht die Fähigkeit, zunächst die Angebote und später die Leistungserbringung privater Partner zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund sind die Kosten der Agenturbeziehung zwischen Highways Agency und privatem Betreiber als geringer einzuschätzen, als dies bei einer Agenturbeziehung zwischen Ministerium und Betreiber der Fall wäre.
- Die Highways Agency ist bereits mit ihrer Gründung auf die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele angelegt, während das Ministerium primär politische Ziele zu verfolgen hat. Im Rahmen der Umsetzung von konkreten Projekten erhöht die Arbeitsweise der Highways Agency somit die Möglichkeit, dass die wirtschaftlichste Beschaffungsalternative verfolgt wird.

Sowohl vor dem Hintergrund einer möglichst wirtschaftlichen Beschaffung als auch unter der Berücksichtigung von Agency Costs ist die Durchführung von PPP-Projekten durch die Highways Agency somit positiv zu beurteilen.

Mauterhebung auf Sonderbauwerken

Die Erhebung einer Maut auf Sonderbauwerken (Brücken und Tunnel) ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Hierdurch werden potentiell mehrere Ziele erreicht. Zum einen wird die Verwirklichung von dringend notwendigen Verkehrsinfrastrukturlösungen unabhängig von Haushaltszwängen ermöglicht. Dies wird durch die Finanzierung außerhalb des Budgets erreicht, indem die Schulden für das jeweilige Bauwerk speziell ausgewiesen und an die Mauteinnahmen gekoppelt werden. Die Erhebung einer Maut führt darüber hinaus zu einer direkten Verknüpfung von Bauwerk und Nutzung, so dass dem Nutzer deutlich gemacht wird, wofür er die Maut entrichtet. Drittens kann eine

verkehrslenkende Wirkung erzielt werden, um hochbelastete Abschnitte zumindest zu Spitzenzeiten zu entlasten.

Positiv zu bewerten ist weiterhin die bei der Themse-Querung gefundene PPP-Lösung, nach der die Konzession automatisch endet, sobald die Refinanzierung des Bauwerkes erreicht ist. Der Konzessionär wird somit einerseits von einem Teil des Verkehrsmengenrisikos entlastet, andererseits entgehen dem Staat aber auch keine Einnahmen, wenn die Verkehrsentwicklung deutlich über den Erwartungen liegt. Der Private kann somit keine „Windfall Profits“ erwirtschaften.

Insbesondere der Verzicht auf die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos erhöht die Wahrscheinlichkeit einer wirtschaftlichen Beschaffung. Da der private Konzessionär über keine oder nur sehr eingeschränkte Mittel verfügt, die Nutzungsintensität zu steuern, würde die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos zu sehr hohen Risikoaufschlägen bei den privaten Angeboten führen. Die Nutzung einer flexiblen Vertragslaufzeit ist somit ein positiv zu bewertender Mittelweg, um die ansonsten konfliktären Ziele „Finanzierung außerhalb des Haushaltes und ohne Steuermittel“ einerseits und „Senkung des Risikoaufschlages“ andererseits zu erreichen.

Entwicklung und Evaluierung der DBFO-Projekte

Die Projekte des DBFO-Programms wurden, wie oben dargestellt, in drei Tranchen vergeben. Dieses Vorgehen hat mehrere Vorteile:

- Durch die zeitliche Bündelung mehrerer Projekte kann auch eine organisatorische Bündelung erreicht werden. Im konkreten Fall konnte das zentrale DBFO-Team der Highways Agency mehrere Projekte gleichzeitig umsetzen; somit konnten Transaktionskosten eingespart werden, indem beispielsweise externe Beraterleistungen für mehrere Projekte gebündelt vergeben werden konnten. Es handelt sich also um einen Mengeneffekt bezüglich der Transaktionskosten.
- Die gestaffelte Vergabe von mehreren Tranchen ermöglichte es, Lerneffekte aus frühen Projekten in spätere Projekte einfließen zu lassen. Dies senkt sowohl Sachkosten, indem z. B. die Risikoallokation modifiziert wird, als auch Transaktionskosten, da effiziente Lösungen am konkreten Fallbeispiel entwickelt werden können und das Risiko des Scheiterns dieser Lösungen somit

sinkt. Im konkreten Fall des DBFO-Programms hat sich die Evaluierung insbesondere bei der Weiterentwicklung des Vergütungsmechanismus und somit auch der Risikoallokation bewährt.

Auch die Evaluierungsprozesse selbst können als gelungen bezeichnet werden. Zwar erhöht die mehrfache Parallelevaluierung (durch Highways Agency, parlamentarische Rechnungsprüfung sowie Rechnungshof) zunächst die Transaktionskosten, diese dürften jedoch angesichts der großvolumigen Projekte hinter den potentiellen Wirtschaftlichkeitsgewinnen zurückbleiben, die aus einer gründlichen Evaluierung erwachsen können.

Projektentwicklung der DBFO-Projekte

Die Projektentwicklung im Rahmen des DBFO-Programms erscheint auf Basis der obigen Darstellungen als verbesserungswürdig. Dies gilt insbesondere für die Projektauswahl, die nicht strukturiert unter Berücksichtigung der möglichen Wirtschaftlichkeit erfolgte, sondern vielmehr durch Rückgriff auf eine Liste konventionell nicht finanzierbarer Projekte. Durch eine andere Form der Projektauswahl hätten demzufolge weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile erreicht werden können.

Kritikwürdig ist des Weiteren die Verwendung eines Diskontierungszinssatzes, der die Zahlungsströme der DBFO-Variante strukturell bevorzugte und darüber hinaus nicht in Übereinstimmung stand mit dem vom Finanzministerium vorgegebenen Satz. Auch hier sind möglicherweise nicht alle Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Beschaffung ausgenutzt worden. Für den Projektentwicklungsprozess spricht hingegen, dass dieser Fehler in der Evaluierung erkannt und in der Folge ausgebessert wurde.

Vielfalt der Rechtsgrundlagen für Mauterhebung

In Großbritannien ist festzustellen, dass keine einheitliche Rechtsgrundlage für die Erhebung von Mauten existiert. Vielmehr ist die Gesetzgebung in diesem Bereich zerfasert in verschiedene Teile:

- Erhebung von innerstädtischen Mauten im „Transport Act 2000“
- Erhebung von Mauten auf Brücken und in Tunneln über 600 Meter im „Transport Act 2000“

- Erhebung von Mauten auf „Special Roads“ im Rahmen von Konzessionen nach dem „New Roads and Street Works Act 1991“
- Erhebung von Mauten auf einzelgesetzlicher Grundlage, wobei für jedes Projekt ein spezifisches Gesetz zu verabschieden ist

Diese Zerfaserung ist tendenziell kritisch zu beurteilen. Für jedes beabsichtigte Projekt ist zu prüfen, welche Rechtslage Anwendung zu finden hat; ist die Nutzung mehrerer gesetzlicher Grundlagen möglich, so muss ein Abgleich mit den strategischen Zielen der Regierung erfolgen. Diese Prüfungen führen zu Transaktionskosten, die bei einer Konsolidierung der genannten Rechtsgrundlagen vermindert werden könnten.

7.6. Zusammenfassung der Fallstudie

Zusammenfassend lassen sich aus der Analyse der Fallstudie Großbritannien folgende Ergebnisse ableiten:

- Die mit der Gründung und Ausgestaltung der Highways Agency durchgeführten institutionellen Reformen nehmen in Großbritannien im Vergleich mit den anderen in dieser Arbeit untersuchten Betrachtungsfeldern eine dominante Position ein. Sie sind eingebettet in einen weitergehenden, sektorenübergreifenden Ansatz der Verwaltungsmodernisierung, der in Großbritannien in der Amtszeit der Regierung Thatcher begonnen und seither – unter sich wandelnden Prioritäten – fortgeführt wurde. Diese Verwaltungsmodernisierung sieht neben einer Trennung strategischer und operativer Aufgaben insbesondere eine Ausrichtung an wirtschaftlichem Handeln des Staates vor.
- Die Betrachtungsfelder PPP-Reformen und insbesondere finanzwirtschaftliche Reformen im Fernstraßensektor treten in ihrer Bedeutung deutlich hinter die institutionellen Reformen zurück. Dennoch wurde eine klare Verbindung dieser Betrachtungsfelder vorgenommen: die PPP-Reformen sind mit den institutionellen Reformen untrennbar verknüpft, indem die PPP-Modelle von der Highways Agency durchgeführt werden. Die Einführung von Nutzerfinanzierungslösungen wurde hingegen als strategische Aufgabe des Staates definiert und somit klar von den Handlungsfeldern der Highways Agency getrennt.

- Eine Verknüpfung von finanzwirtschaftlichen Reformen und PPP-Modellen findet nur sehr eingeschränkt statt. Eine solche Verbindung erfolgt nur bei ausgewählten Projekten mit extrem hoher Verkehrsbelastung. Lediglich bei einem dieser Projekte (M6 Toll) wurde auch tatsächlich das vollständige Verkehrsmengenrisiko übertragen.
- Bei der überwiegenden Anzahl der PPP-Projekte (sowohl DBFO-Projekte der Tranche 1A und 1B als auch Brückenprojekte) erfolgte zwar entweder eine Übertragung des Verkehrsmengenrisikos (Schattenmaut) oder eine Erhebung von Mauten, nicht jedoch beides zugleich. Die wirtschaftliche Position des Betreibers ist bei diesen Projekten somit nicht oder nur sehr eingeschränkt von der tatsächlichen Zahlungsbereitschaft der Nutzer abhängig.
- Die neueren DBFO-Projekte (Tranche 2) verzichten auf die Nutzung der Schattenmaut als Vergütungselement und somit auf die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos. Stattdessen wird das Vergütungssystem an den Zielen der öffentlichen Hand ausgerichtet und orientiert sich insbesondere an der Verfügbarkeit, der Senkung der Stauanfälligkeit sowie der Unfallgefahr.

III.Schlussfolgerungen

8. Defizite des traditionellen Bereitstellungsansatzes

In der Analyse der Referenzfallstudie Deutschland sowie der beiden übrigen Fallstudien hat sich gezeigt, dass der traditionelle Bereitstellungsansatz durchgängig unter wesentlichen Defiziten leidet. Dies gilt im Ergebnis insbesondere für die nicht ausreichende Effizienz dieses Ansatzes. Zu diesem Effizienzverlust trägt die mangelnde Transparenz bei; diese ergibt sich aus dem institutionellen Gefüge, innerhalb dessen die Bereitstellung von Fernstraßen erfolgt. Dies ist in Deutschland besonders deutlich, wo das System der Bundesauftragsverwaltung selbst für Experten nicht vollständig zu erfassen ist. Ein ähnliches Problem ergab sich – vor der Umsetzung entsprechender Reformen – auch in Österreich. Hinzu kommt, dass die Bundesebene (bzw. in Großbritannien die Ebene des Zentralstaates) für ein stets wachsendes Netz zuständig ist, das auch solche Strecken umfasst, die lediglich eine regionale Bedeutung haben. Dieses Vorgehen widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip und führt auf der Ebene des Bundes zu hohen Transaktionskosten und Agency Costs.

Neben diesen Mängeln an Transparenz und an institutionenökonomischer Effizienz bestehen weitere Mängel. Hierzu gehört insbesondere der traditionelle Verzicht auf eine langfristige Betrachtungsweise; vielmehr wird der Bau beispielsweise eines Autobahnabschnittes i. d. R. völlig unabhängig von späteren Betriebs- und Erhaltungskosten durchgeführt. Ebenso erfolgt häufig keine realistische Abschätzung der entstehenden Kosten, so dass es zu „überraschenden“ Mehrausgaben bei fast jeder Investition kommt. Risiken, so z. B. das Kostenüberschreitungsrisiko, werden vor einer Investitionsentscheidung nicht betrachtet. Das gleiche gilt für die Finanzierungskosten, die bei der klassischen Haushaltsfinanzierung im Rahmen einer Investitionsentscheidung zumeist keine Rolle spielen; die Lasten zukünftiger Generationen durch eine vermehrte Kreditaufnahme werden nicht erfasst und auch nicht gegen den aus der Investitionsentscheidung erwachsenden Nutzen abgewogen. Eine Priorisierung nach dem Grundsatz, dass Projekte in der Reihenfolge ihres Nutzen/Kosten-Verhältnisses realisiert werden, gibt es nicht.

Eng mit diesen Problemen verbunden ist die Frage, wie eine Infrastruktur – in diesem Fall eine Fernstraße – von den Nutzern wahrgenommen wird. Bei einer klassischen Finanzierung aus Steuern wird kein Zusammenhang zwischen staatlichen Einnahmen und staatlichen Ausgaben hergestellt. Umgekehrt besteht für den Nutzer kein

Zusammenhang zwischen Abgabenlast und bereitgestellten staatlichen Leistungen. Vielmehr wird (in diesem Fall) jeder Kilometer Autobahn als gegeben hingenommen, da der Bürger ihn bereits über seine vielfältigen Steuern als bezahlt annimmt. Ein möglicher Effizienzgewinn bei der Bereitstellung dieses Kilometers wird nicht an den Zahler weitergereicht, da diese Einsparungen im Gesamtsystem des staatlichen Budgets eine vollständig zu vernachlässigende Größe bilden. Vor diesem Hintergrund besteht für den Nutzer kein Anreiz, auf eine effiziente Bereitstellung des Gutes Bundesfernstraßen zu bestehen. Dieser fehlende Kundendruck lässt weitere Effizienzverluste erwarten.

Parallel zu dieser nicht effizienten Bereitstellung entwickelt sich in allen betrachteten Staaten ein wachsender Einspardruck auf die öffentlichen Haushalte. Dieser ergibt sich einerseits im Spezialfall der Staaten der Europäischen Union aus den Maastricht-Kriterien, welche die Schuldenaufnahme limitieren, und andererseits im Allgemeinen aus der wachsenden Bindung von Haushaltsmitteln für verpflichtende Sozialleistungen, die wiederum aus nachwirkenden, früheren Entscheidungen und aus dem demographischen Wandel resultiert. In die gleiche Richtung wirken die bestehenden Staatsschulden, die unumgängliche Zins- und Tilgungslasten bewirken. Somit ist ein stets wachsender Teil des öffentlichen Budgets für Kapitaldienst und Sozialleistungen aufzuwenden. Der globale Wettbewerb limitiert hingegen die Vermehrung staatlicher Einnahmen durch die Erhöhung von Steuern.

Eine weitere Wirkung des internationalen Wettbewerbs sowie der Öffnung der Märkte ist die Zunahme des Güterverkehrs; die wachsende Mobilität führt parallel zu einer Zunahme des Personenverkehrs. Die Hauptverkehrsträger, zu denen das Fernstraßennetz regelmäßig zählt, werden dadurch teilweise über ihre geplante Kapazität hinaus belastet. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bau dieser Straßen in die Zeit zwischen den 50er und 80er Jahren zurückreicht. In diesem Fall sind darüber hinaus in steigendem Ausmaß Erhaltungsleistungen vorzunehmen. Somit sind Erhaltungs- und Streckenausbaumaßnahmen von wachsender Bedeutung, während der Netzausbau, also die Hinzufügung neuer Streckenabschnitte, in den betrachteten Staaten weitgehend abgeschlossen sein dürfte.

Insgesamt sind die Defizite des traditionellen Bereitstellungsansatzes somit deutlich umrissen: einer mangelnden Effizienz und Transparenz sowie sinkenden verfügbaren Haushaltsmitteln auf der einen Seite steht auf der anderen Seite ein wachsender und sich

wandelnder Bedarf gegenüber. In dieser Arbeit wurden Lösungen untersucht, die bei verschiedenen dieser Faktoren ansetzen:

- Nutzerfinanzierungslösungen sollen (1) eine neue, vom Gesamtdeckungsprinzip des Haushalts unabhängige Finanzierungsquelle schaffen, (2) über den von den Kunden ausgeübten Druck einen Anreiz zur Steigerung der Effizienz schaffen und (3) eine Verkehrslenkung im Sinne einer besseren Kapazitätsauslastung (z. B. über eine Verkehrsverlagerung in Nebenverkehrszeiten) ermöglichen.
- Institutionelle Reformen sollen die Transparenz stärken und die Umsetzung effizienter Lösungen befördern.
- Die Einführung von PPP-Modellen soll die Kosten bei bestimmten Projekten senken und darüber hinaus in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einer höheren Transparenz des traditionellen Bereitstellungsansatzes führen.

Bei der Analyse, ob und wie die genannten Lösungsbereiche umgesetzt werden, kann als ein zentrales Ergebnis dieser Arbeit gewertet werden, dass es in Deutschland diesbezüglich keine übergeordnete Strategie gibt. Dies gilt nicht nur für die einzelnen Bereiche, sondern insbesondere bei deren Verknüpfung. Dies kann anhand folgender Beispiele verdeutlicht werden:

- Institutionelle Reformen wurden in zwei unterschiedlich abgegrenzten Teilbereichen durchgeführt: in Ostdeutschland einerseits (DEGES) und im Rahmen der Finanzierungsfunktion (VIFG) andererseits. Während erstgenannte Gesellschaft nur temporären Charakter hat, ist letztere permanent.
- Die institutionelle Lösung der VIFG ist zwar mit der Lkw-Maut insofern verbunden, dass sie das Finanzmanagement der Gelder übernimmt, ihr fließt das Geld jedoch nicht direkt zu.
- Die VIFG übernimmt Aufgaben bei einigen PPP-Projekten (A- und F-Modelle), jedoch nicht bei anderen (Funktionsbauverträge). Die übernommenen Aufgaben werden dabei ad hoc definiert und können je nach Projekt unterschiedlich sein. Die DEGES übernimmt zwar grundsätzlich keine Aufgaben im Rahmen von PPP-Projekten, sehr wohl jedoch, wenn diese in Ostdeutschland liegen. In diesem Fall gehen die Aufgaben der DEGES sogar über die der VIFG hinaus.

- Die Nutzerfinanzierungslösungen werden zwar ad hoc mit PPP-Modellen verbunden, dies gilt jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Im Rahmen der A-Modelle ist eine solche Verbindung eher rechnerischer Art (der private PPP-Partner erhält eine Schattenmaut in Höhe der eingenommenen Lkw-Maut), bei den F-Modellen gibt es eine tatsächliche Verbindung (der Konzessionär erhält die Einnahmen). Bei den Funktionsbauverträgen besteht eine solche Verbindung nicht.

Die Abwesenheit einer übergeordneten Strategie wird bereits dadurch deutlich, dass es eine entsprechende, öffentlich zugängliche Festlegung, beispielsweise in Form eines Strategiepapiers der Regierung, nicht gibt. Der Bundesverkehrswegeplan als langfristige orientierte Investitionsgrundlage fokussiert sich allein auf den Neu- und Ausbau von Strecken.

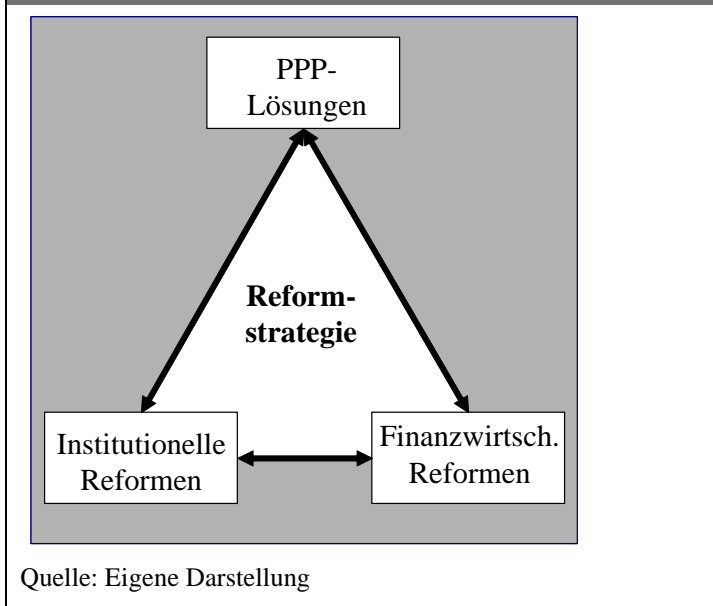
Im Gegensatz zu der Situation in Deutschland steht der Befund in Österreich und Großbritannien. In beiden Ländern gibt es eine klare und öffentlich zugängliche Festlegung, welche Strategie in der Verkehrspolitik verfolgt wird. Hierbei wird unter anderem auch deutlich festgelegt, was politisch nicht gewünscht ist.

Die Vorteile einer übergeordneten Strategie sind vielfältig:

- Für die Nutzer entsteht ein hohes Maß an Verlässlichkeit, wenn langfristig festgelegt ist, was wann aus welchen Gründen und in welcher Form durchgeführt wird.
- Widersprüche zwischen einzelnen Reformlösungen können frühzeitig erkannt und beseitigt werden. Dadurch sinken letztlich Transaktionskosten, da andernfalls ein Suchprozess („Trial and Error“) notwendig ist, bis miteinander kompatible Lösungen gefunden sind.
- Eine langfristige Strategie kann eine disziplinierende Wirkung haben und verhindern, dass abweichende Lösungen (z. B. in Form von Wahlkampfgeschenken) gefordert und umgesetzt werden.

Die Hinweise in den folgenden Kapiteln zur Ausgestaltung von Lösungen in den einzelnen Bereichen sowie zur Verknüpfung dieser Bereiche können somit als Gestaltungsparameter für die Entwicklung einer übergeordneten verkehrspolitischen Reformstrategie verstanden werden (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Gestaltungselemente einer Reformstrategie



Der präzisen Ausgestaltung einer Reformstrategie ist die Definition einer strategischen Bezugsgröße vorzuschalten. Hierbei steht insbesondere die Definition eines strategischen Fernstraßennetzes im Vordergrund. Dieser Schritt wurde, wie die Fallstudienanalysen gezeigt haben, sowohl in Österreich als auch in Großbritannien vorgenommen, nicht jedoch in Deutschland. Konkret sind zur Definition eines strategischen Fernstraßennetzes drei Entscheidungen zu treffen:

- Definition von Kriterien, was die strategische Relevanz eines Netzes ausmacht (z. B. überwiegende Nutzung für Fahrten über 50 km, Entwicklung strukturschwacher Regionen)
- Definition eines strategischen Netzes anhand der zuvor entwickelten Kriterien
- Abstufung der übrigen Straßen und klare Trennung zwischen Bundes- bzw. Zentralstaatsebene (strategisches Straßennetz) und unterer Ebene (übrige Straßen)

Diese Trennung führt einerseits zur Senkung von Agentur- und Transaktionskosten (vgl. Kapitel 6.5 und 7.5), vollzieht andererseits aber auch das Subsidiaritätsprinzip nach, nach dem stets die unterste mögliche staatliche oder gesellschaftliche Ebene mit der Wahrnehmung von Aufgaben und der Lösung von Problemen betraut werden sollte.

Neben dieser aus der Perspektive des Staatsaufbaus vertikalen Aufgabenzuordnung gehört zur Definition der strategischen Bezugsgröße auch eine horizontale Aufgabenzuordnung. Hierbei ist zu fragen, welche Aufgaben vom Verkehrsministerium

selbst zu erfüllen sind und welche nach dem Grundsatz der „Agencification“ (vgl. Kapitel 4.1 und 7.2.1) an ausgelagerte oder formell privatisierte Einheiten übertragen werden sollten. Hierbei hat sich bei der Analyse der Fallstudien gezeigt, dass strategische Aufgaben weiterhin im Ministerium verbleiben sollten, während die operative Durchführung an andere Institutionen übertragen wird. Diese werden dann vom Ministerium gesteuert – wo dies möglich ist, über marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen (z. B. Zielvorgaben). Im Ergebnis umgibt sich der strategische Verwaltungskern im Ministerium mit operativ tätigen „Satelliten“, deren Zuschnitt durchaus unterschiedlich sein kann (z. B. regional oder funktionell begrenzt). Idealtypisch haben sich diese „Satelliten“ dann nach einer zu bestimmenden Übergangszeit dem Wettbewerb zu stellen, so dass es faktisch bei jeder nicht strategischen Aufgabenzuordnung zu einer „Make-or-Buy“-Entscheidung durch den strategischen Verwaltungskern kommt.

9. Gestaltungsparameter für eine Reformstrategie

9.1. Ausgestaltung von PPP-Lösungen

Die Analyse der drei Fallstudien hat gezeigt, dass die Nutzung von PPP-Lösungen einen wirksamen Ansatz zur Minderung der erkannten Schwächen der traditionellen Bereitstellungsvariante bietet. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass grundsätzlich eine breite Vielfalt von PPP-Lösungen denkbar ist. Als Grundtypen können Projekte mit Nutzermaut einerseits und ohne Nutzermaut andererseits unterschieden werden. Eine Zweiteilung würde jedoch zu kurz greifen. Zum einen bilden Schattenmautmodelle bei gleichzeitiger Erhebung einer Nutzermaut (A-Modell in Deutschland, Ostregion in Österreich) eine Zwischenform, zum anderen gibt es innerhalb der genannten Typen weit reichende Unterschiede. Dies betrifft zum Beispiel die genaue Ausgestaltung des Vergütungsmechanismus oder Art und Umfang des Risikotransfers. Auch die Leistungsphasen, die an den PPP-Partner übertragen werden, unterscheiden sich teilweise deutlich.

Vor dem Hintergrund der Vielfalt der Lösungsoptionen sollte im Rahmen einer PPP-Strategie zunächst eine Definition der Ziele erfolgen, die mit der Umsetzung von PPP-Lösungen erreicht werden sollen. Denkbare Ziele sind dabei unter anderem die Erhöhung der Effizienz, die Generierung zusätzlicher Einnahmen, die Erhöhung der Nutzerzufriedenheit und die schnellere Projektrealisierung. Auch die Nutzung von PPP-Lösungen als Beitrag zu einer weiterreichenden Verwaltungsreform ist denkbar; insbesondere können PPP-Projekte eine „Drittwirkung“ auf klassische Beschaffungsprojekte ausüben und deren Effizienz somit erhöhen. Zum Teil können sich die Ziele widersprechen – so wird z. B. eine schnellere Projektrealisierung tendenziell zu höheren Kosten führen, während die Generierung zusätzlicher Einnahmen über punktuelle Mautlösungen die Nutzerzufriedenheit negativ beeinträchtigen kann. Im Falle konkurrierender Ziele sollte daher im Rahmen einer Zielhierarchie eine Priorisierung erfolgen.

Als wichtig hat sich darüber hinaus herausgestellt, dass keine überzogenen oder unrealistischen Erwartungen mit PPP-Modellen verknüpft werden. Wie auch immer das Geschäftsmodell ausgestaltet wird, der private Partner wird stets seine Investition refinanzieren und zusätzlich einen Gewinn erzielen wollen. Es wird daher immer

Zahlungen an den Privaten geben, sei es aus öffentlichen Haushalten oder von den Nutzern. Die Erwartung, PPP bedeute aus Sicht des Staates „Investieren ohne Geld“, ist daher fehlgeleitet.

Neben der genannten Zielentwicklung für eine projektübergreifende PPP-Strategie sollten auch die Ziele für jedes einzelne Projekt klar definiert werden. Grundsätzlich sind dabei die gleichen Ziele denkbar wie die oben genannten, hinzu kommen jedoch möglicherweise spezifische Ziele wie die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region. Wenn die Projektziele definiert sind, sollte ein individuell passendes Geschäftsmodell entwickelt werden. Hierbei sind insbesondere einige der in Kapitel 3.3 genannten spezifischen Merkmale von PPP-Projekten von Bedeutung:

- Outputspezifikation: wird in einer Ausschreibung beschrieben, welchen Output der Private zu erbringen hat, oder werden inputorientierte Detailvorgaben gemacht?
- Lebenszyklusansatz: welche Phasen des Projektlebenszyklus werden an den Privaten übertragen?
- Risikoallokation: wie viele und welche Risiken werden an den Privaten übertragen, welche werden geteilt und welche verbleiben bei der öffentlichen Hand?
- Vergütungsmechanismus: wie wird der Private vergütet?

Betrachtet man diese Faktoren, so wird ersichtlich, dass es Stellschrauben gibt, die zur Gestaltung eines PPP-Geschäftsmodells herangezogen werden können. Grundsätzlich sollte dieses Geschäftsmodell dabei so gestaltet werden, dass die Erreichung der Projektziele ermöglicht wird. Insofern ist von der Bildung fest definierter Modelle (vgl. A- und F-Modell) abzuraten. Diese können vor dem Hintergrund unterschiedlicher Projektziele niemals für alle Projekte optimale Resultate hervorbringen. Besser ist die individuelle Entwicklung von Geschäftsmodellen, wie es in Großbritannien nach den Erfahrungen mit den ersten DBFO-Projekten erfolgt ist. Ein solches Vorgehen erhöht zwar zunächst die Transaktionskosten, kann aber in der Projektumsetzung zu deutlich geringeren Kosten und zu einer deutlich besseren Erreichung der Projektziele führen.

Ein weiteres Ergebnis der Analyse der Fallstudie Großbritannien besteht in der Empfehlung, dass die Erfahrungen der öffentlichen Hand mit PPP-Projekten möglichst umfassend und kritisch analysiert werden sollten, um Lerneffekte zu erzielen. Eine

institutionalisierte Evaluierung sowohl durch Rechnungsprüfungsinstanzen als auch durch den Projektträger selbst (evtl. unterstützt durch externe Berater) kann dabei zu einer deutlichen Kostensenkung bei späteren Projekten beitragen. Mit dem gleichen Ziel sollten Erfahrungen anderer, insb. ausländischer Projektträger aufgegriffen werden.

Die in den Fallstudien analysierten Projekterfahrungen haben ferner gezeigt, dass ein angemessener Risikotransfer von entscheidender Bedeutung für den Projekterfolg ist. Insbesondere hat die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos bei Neubauprojekten zu Wirtschaftlichkeitsnachteilen geführt (vgl. DBFO-Projekte der Tranchen 1a und 1b sowie die F-Modelle). Dies ist zurückzuführen auf die nicht hinreichend verlässlichen Ertragsprognosen für solche Projekte. Das Ertragspotential einer Strecke ergibt sich aus der Verkehrsmenge unter Berücksichtigung der Zahlungsbereitschaft der Nutzer (Nachfrageelastizität). Insbesondere dieser potentielle Verdrängungseffekt ist a priori kaum zu bemessen. Daher kommt es zu hohen Risikoaufschlägen der privaten Bieter sowie im Extremfall zu wirtschaftlichen Problemen des Konzessionärs (vgl. Warnowquerung). Bei Schattenmautmodellen ohne Erhebung einer direkten Nutzermaut reduziert sich dieses Problem, da die Zahlungsbereitschaft der Nutzer als bestimmender Faktor entfällt; die Prognoseunsicherheit bleibt jedoch bestehen. Angemessen ist die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos lediglich beim Ausbau bestehender Strecken, da hier empirische Daten über die tatsächliche Verkehrsmenge verfügbar sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass PPP-Lösungen eine vielversprechende Möglichkeit sein können, die Ziele des Projektträgers zu erreichen. Die Anwendung solcher Lösungen ist jedoch nicht von vornherein die beste Lösung. Daher kann als abschließende Empfehlung für den Bereich der PPP-Lösungen genannt werden, dass die Kosten der PPP-Lösungen in jedem Einzelfall an den Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante gemessen werden sollten. Die Entwicklung und die Durchführung einer solchen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung rufen zwar Transaktionskosten hervor – insbesondere da diverse Kosten und Risikopositionen der klassischen Beschaffung nicht bekannt sind –, diese dürften sich jedoch faktisch von selbst refinanzieren, wenn die wirtschaftlichere Beschaffungsvariante gewählt wird.

9.2. Ausgestaltung von institutionellen Reformen

In jedem der drei Länder, die in dieser Arbeit betrachtet wurden, sind in den vergangenen Jahren institutionelle Reformen durchgeführt worden. Gemeinsam ist diesen Reformen, dass in jedem Fall Aufgaben von einem Ministerium auf eine nachgelagerte Einheit übertragen wurden. Diese Einheit arbeitet jeweils nach privatwirtschaftlichen Prinzipien, ist aber gleichzeitig noch dem Ministerium gegenüber rechenschaftspflichtig.

Die gewählten institutionellen Lösungen unterscheiden sich jedoch in verschiedenen Punkten. So erhielt in Großbritannien die Highways Agency bereits bei ihrer Gründung weitestgehend ihren endgültigen Aufgabenzuschnitt; dies gilt auch für die Gründung der DEGES in Deutschland. Die ASFiNAG in Österreich hingegen wurde schrittweise von einer reinen Finanzierungs- zu einer Fernstraßenmanagementgesellschaft mit weitgehender operativer Zuständigkeit ausgebaut. Die VIFG in Deutschland verfügt, so wie die ASFiNAG zu Beginn ihrer Tätigkeit, größtenteils über Finanzierungsaufgaben, eine Erweiterung der Aufgaben wird jedoch diskutiert (vgl. Kap. 5.1.7).

Für Entwicklungsvarianten lassen sich Vor- und Nachteile identifizieren. Die inkrementelle Entwicklung von Institutionen führt einerseits zu höheren Transaktionskosten und zu einer geringeren Verlässlichkeit, ist aber andererseits mit einem geringeren Risiko des Scheiterns verbunden. Für die Gründung einer Institution bereits in ihrem endgültigen Zuschnitt gelten diese Argumente mit jeweils umgekehrten Vorzeichen. Insgesamt kann gesagt werden, dass letzteres Vorgehen dann empfehlenswert ist, wenn eine Blaupause zur institutionellen Gestaltung vorliegt. Dies war in Großbritannien mit den „Next Steps Agencies“ ebenso der Fall wie in Deutschland bei der Gründung der DEGES, die sich in ihrem Aufgabenzuschnitt von einem klassischen Ministerium nicht wesentlich unterscheidet. Existiert eine solche Blaupause hingegen nicht, erscheint eine inkrementelle Entwicklung vorteilhaft.

Neben den Unterschieden im Entwicklungsprozess dieser Gesellschaften unterscheiden sie sich auch in ihrer Rechtsform. Die ASFiNAG firmiert als Aktiengesellschaft und ist somit, ebenso wie die VIFG und die DEGES, privatrechtlich organisiert. Die Highways Agency ist demgegenüber als öffentlich-rechtliche Institution lediglich eine verselbständigte Einheit des Verkehrsministeriums.

Ein weiterer Unterschied besteht im Aufgabenzuschnitt. Während dieser bei der VIFG funktional ist (Finanzierungs- und Beratungsaufgaben), ist er bei der DEGES regional (Ostdeutschland). Die ASFiNAG und die Highways Agency haben sowohl funktional als auch regional übergreifende Aufgaben.

Von besonderer Bedeutung ist die übergeordnete Aufgabenverteilung zwischen der verselbständigten Institution und dem jeweiligen Ministerium. Bei letzterem verbleiben in jedem Fall die strategischen Aufgaben, während erstere die (unterschiedlich zugeschnittenen) operativen Tätigkeiten übernimmt. Damit bleibt das „Primat der Politik“ und somit die demokratische Legitimität bei der strategischen Ausarbeitung der Verkehrspolitik erhalten. Dessen ungeachtet können die ausgegliederten Gesellschaften jedoch eine beratende Funktion bei der strategischen Ausrichtung der Verkehrspolitik übernehmen.

Während die in dieser Arbeit untersuchten Lösungen sich also in ihren Grundprinzipien ähneln und in ihrer Ausgestaltung unterscheiden, können durchaus allgemeine Empfehlungen gegeben werden, wie institutionelle Reformen der Bereitstellung von Fernstraßen durchgeführt werden sollten. Hierzu soll auf ein Modell von Talvitie (vgl. zum Folgenden Talvitie 1996) zurückgegriffen werden, in dem fünf Stufen der Verwaltungsmodernisierung in diesem Sektor identifiziert werden:

- *„Establishment of a traditional construction and maintenance organization.*
- *Identification of client and producer functions. The client organization is responsible for governmental functions: administration, management and planning, contracting, and associated information collection and dissemination functions related to roads. The producer organization is responsible for execution: design, construction, maintenance, and operation of the road system.*
- *Separation of client and producer organizations; introduction of a road board.*
- *Corporatization or privatization of the producer organization and establishment of an autonomous (client) road administration; installation of a road fund.*
- *Corporatization of the (client) road administration or agency” (Talvitie 1996: 100).*

Vernachlässigt man die letzte Stufe, die den Übergang des Ministeriums in ein privatwirtschaftliches Regime vorschlägt, so kann dieses Modell (in unterschiedlichen

Ausprägungen) in den untersuchten Fallstudien identifiziert werden. Die Trennung in Besteller („client“) und Ersteller („producer“) hat in jedem Fall stattgefunden, auch wenn die VIFG lediglich ein Ersteller von Dienstleistungen im Finanzbereich ist. Diese Trennung von Besteller und Ersteller ist weitgehend deckungsgleich mit der Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben.¹⁰⁷ In allen untersuchten Fällen erfolgt darüber hinaus eine Steuerung über marktwirtschaftliche Mechanismen.

Die genannten Stufen stellen dabei „plateaus in the evolutionary continuum“ (ebd.) dar, die in allen Staaten relativ vergleichbar sind. Die Reformpfade, auf denen diese Plateaus erreicht werden, können jedoch unterschiedlich sein. Insgesamt rechnet Talvitie (vgl. 1996: 104) allein mit einer Vorbereitungszeit von mehr als drei Jahren, die der Insitutionalisierung der Reformen vorausgeht. Diese Annahme kann anhand der Fallstudie Großbritannien bestätigt werden, wo von den ersten Ansätzen zur Bildung von Agencies bis zur Gründung der Highways Agency etwa sieben Jahre vergingen. In Österreich wurde die ASFiNAG während ihres Bestands inkrementell weiterentwickelt, so dass die unterschiedlichen Stufen auch hier innerhalb mehrerer Jahre erreicht wurden. Ähnliches gilt für die VIFG in Deutschland, die im Rahmen der Arbeit der „Pällmann-Kommission“ entworfen und etwa drei Jahre später gegründet wurde.

Die Vorteile, die Talvitie mit einer solchen Restrukturierung verbindet, sind sowohl die Reduzierung von Ausgaben als auch die Erhöhung des Nutzens für die Bürger sowie die Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit in den entsprechenden Institutionen (vgl. Talvitie 1996: 99). Die Ausgabenreduzierung ergibt sich dabei aus folgenden Faktoren:

- *„Decentralization in programming the outputs can increase efficiency by 10 to 15 percent,*
- *Optimal timing and scheduling of works reduce the total road transportation costs (user plus administration) by 5 to 30 percent,*
- *Efficient, decentralized data collection costs 2 to 3 percent of the maintenance budget,*
- *Contracting out can reduce costs by 5 to 15 percent, and*

¹⁰⁷ Die beiden Trennungsdimensionen sind nicht vollständig deckungsgleich, da der Besteller sich auch entscheiden kann, operative Aufgaben selbst wahrzunehmen.

- *Reworking the planning processes can shorten the planning and design cycle“* (Talvitie 1996: 99).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Modell von Talvitie zwar in keinem der betrachteten Länder „1-zu-1“ umzusetzen worden ist, dass es jedoch wichtige Hinweise auf die zu verfolgende Strategie bei der Umsetzung institutioneller Reformen im Fernstraßensektor gibt.

9.3. Ausgestaltung von finanzwirtschaftlichen Reformen

Der Befund hinsichtlich der Einführung von Nutzerfinanzierungslösungen in den drei betrachteten Staaten ist nicht eindeutig. Während Österreich eine weitgehende Nutzerfinanzierung eingeführt hat, die alle Nutzer des höherrangigen Fernstraßennetzes betrifft, hat Großbritannien auf ein solches Instrument bislang verzichtet. In Deutschland wird eine Zwischenlösung verfolgt, bei der es zwar für schwere Lkw eine fahrleistungsabhängige Maut gibt, für Pkw jedoch keine Maut erhoben wird. Auch die Art der Umsetzung unterscheidet sich: die Lkw-Maut in Österreich und in Deutschland wird nutzungsabhängig erhoben, während die Pkw-Vignette in Österreich zeitabhängig ist. Weitere Unterschiede betreffen die technologische Umsetzung (satelliten- vs. mikrowellengestütztes System), die institutionelle Zuständigkeit für die Mauterhebung (formell privatisierte Gesellschaft vs. Bundesministerium) sowie insbesondere die Verwendung der Einnahmen. Während die Mittel in Österreich direkt der ASFiNAG zufließen und von dieser für den Straßensektor verwendet werden, gibt es in Deutschland lediglich eine theoretische Zweckbindung für den Verkehrssektor, wobei auch die Verkehrsträger Bahn und Wasserstraße von den Einnahmen aus dem Verkehrsträger Straße profitieren. Die Zweckbindung ist lediglich theoretisch, da die Gesamtinvestitionen sich nicht um die Summe der Mauteinnahmen erhöht haben; vielmehr wurden die Investitionen aus „normalen“ Haushaltsmitteln zurückgefahren, als die Investitionen aus Mauteinnahmen hinzukamen.

Trotz dieses uneinheitlichen Befundes lassen sich einige allgemeine Schlussfolgerungen aus den drei Fallstudien ziehen:

- Bei einem (teilweisen) Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung handelt es sich, auch wenn dieser Übergang schrittweise vollzogen wird, um eine strategische Entscheidung, die daher von den entsprechenden politisch

legitimierten Gremien zu treffen ist. Eine Auslagerung der Entscheidung über das „ob“ der Einführung von Nutzerfinanzierungslösungen an nachgelagerte Institutionen wäre der Bedeutung des Themas nicht angemessen. In den drei untersuchten Staaten wurde bzw. wird diesem Prinzip entsprochen.

- Fraglich ist darüber hinaus, wer für die Festlegung der Mauthöhe verantwortlich sein sollte. In Deutschland handelt es sich dabei um eine politische Aufgabe der Bundesregierung, während in Österreich die Maut- und Vignettenhöhe von der ASFiNAG vorgeschlagen und dann vom Ministerium genehmigt wird. In Großbritannien sind sämtliche Fragen des „Road Pricing“ dem Verkehrsministerium vorbehalten. Nach der derzeitigen Aufgabenverteilung zwischen Ministerium und Highways Agency würde dies auch die Festlegung der Mauthöhe betreffen.
- Bei der Einführung von Nutzerfinanzierungslösungen handelt sich um eine Entscheidung, die langfristig vorzubereiten ist. Dies gilt sowohl für die Auswahl einer technischen Lösung als auch für die Kommunikation dieser Entscheidung. Durch eine langfristige Ankündigung sowie eine fundierte Begründung von Nutzerfinanzierungslösungen kann die Akzeptanz seitens der Nutzer erhöht werden. Dies gilt ebenso, wenn deutlich gemacht werden kann, dass die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung dem Nutzer selbst in Form eines qualitativ oder quantitativ verbesserten Straßennetzes zugute kommen (Zweckbindung) sowie wenn es in Form von entsprechenden Steuersenkungen zu einem tatsächlichen Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung kommt und nicht nur zu einer Generierung zusätzlicher Einnahmen.
- Im Sinne einer einheitlichen Kommunikationsstrategie ist es der Akzeptanz seitens der Nutzer abträglich, wenn in einem Teilbereich eine Nutzerfinanzierungslösung eingeführt wird, während solche Lösungen in einem anderen Teilbereich grundsätzlich und mit teils scharfen Argumenten abgelehnt werden. Dies ist in Deutschland der Fall, wo neben der Lkw-Maut auch eine allgemeine Maut auf Einzelstrecken (im Rahmen des F-Modells) erhoben wird; gleichzeitig wird aber eine allgemeine Pkw-Maut „kategorisch abgelehnt“ und als „Milchmädchenrechnung“ verurteilt. Außerdem führe sie zu hohen „Verwaltungs- und Systemkosten“ und zu „massivem Ausweichverkehr auf

Bundesstraßen“, der wiederum zu einer „erheblichen Lärm- und Abgasbelastung für viele Bürgerinnen und Bürger“ (BMVBS 2006a) führen würde.

Insgesamt kann festgehalten, dass der Übergang von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung grundsätzlich positiv zu bewerten ist, wobei die entsprechenden Vorgaben der Europäischen Union zu beachten sind. Nutzerfinanzierungslösungen können einige der oben genannten Nachteile der klassischen Bereitstellung beseitigen, indem sie (1) eine neue, vom Gesamtdeckungsprinzip des Haushalts unabhängige Finanzierungsquelle schaffen, (2) über den von den Kunden ausgeübten Druck einen Anreiz zur Steigerung der Effizienz schaffen und (3) eine Verkehrslenkung im Sinne einer besseren Kapazitätsauslastung (z. B. über eine Verkehrsverlagerung in Nebenverkehrszeiten) ermöglichen. All dies gilt jedoch nur, wenn die Entscheidung sowohl aus technologischer als auch aus politisch-kommunikativer Sicht langfristig vorbereitet wird.

9.4. Verknüpfung von PPP-Lösungen und institutionellen Reformen

Die Verknüpfung von PPP-Lösungen mit institutionellen Reformen hat sich anhand der drei in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien als eindeutig notwendig erwiesen. Der Zusammenhang ist jedoch nicht bidirektional: während institutionelle Reformen eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von PPP-Modellen sind, gilt dies umgekehrt nicht. Dennoch können PPP-Lösungen zum Erfolg institutioneller Reformen beitragen, wenn dadurch ein Reformdruck auf die traditionelle Bereitstellungsvariante ausgeübt wird. Grundsätzlich gilt, dass PPP-Lösungen und institutionelle Reformen in der Regel die selbe Stoßrichtung haben, nämlich die Erhöhung der Effizienz der Infrastrukturbereitstellung.

Empirisch ist in den untersuchten Staaten eine Verknüpfung dieser Reformfelder in unterschiedlichem zeitlichen Zusammenhang festzustellen. Dabei kann festgehalten werden, dass in Großbritannien und in Deutschland die Durchführung von PPP-Lösungen den jeweiligen institutionellen Reformen vorgeschaltet waren. Die ersten Konzessionsmodelle in Großbritannien wurden vor der Gründung der Highways Agency durchgeführt, ebenso wie die F-Modelle in Deutschland vor der Gründung der VIFG. Es gilt aber auch, dass der eigentliche Durchbruch der PPP-Lösungen mit den DBFO-Modellen in Großbritannien und den A-Modellen in Deutschland erst nach

diesen institutionellen Reformen erfolgte. In Österreich wurde mit der Durchführung von PPP-Lösungen erst deutlich nach der Gründung der ASFiNAG begonnen; auffällig ist jedoch ein zeitlicher Zusammenhang zwischen der institutionellen Umgestaltung der ASFiNAG und der Entwicklung des PPP-Programms in der „Ostregion“.

Die betrachteten Institutionen – die Highways Agency, die ASFiNAG, die VIFG und die DEGES – befinden sich sämtlich in einem Zwischenfeld aus Verwaltung und Wirtschaft. Während die ASFiNAG, die DEGES und die VIFG privatrechtlich organisiert sind, ist die Highways Agency eine öffentlich-rechtliche Institution. Dennoch arbeitet sie, ebenso wie die drei anderen Institutionen, nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen. Insbesondere steht die Erhöhung der Effizienz bei der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur im Vordergrund. Die Zwischenposition zwischen Wirtschaft und Verwaltung zeigt sich auch in der Besetzung von Führungspositionen, bei der häufig auf Erfahrung in der Privatwirtschaft geachtet wird.

Vor diesem Hintergrund sind die genannten Institutionen in hohem Maße kompatibel mit PPP-Lösungen, die sich ihrerseits im Zwischenfeld aus Verwaltung und Wirtschaft befinden und deren erfolgreiche Umsetzung daher ein großes Verständnis beider Bereiche erfordert.

9.5. Verknüpfung von PPP-Lösungen und finanzwirtschaftlichen Reformen

Bei den meisten PPP-Projekten in den untersuchten Staaten wurde das Verkehrsmengenrisiko zumindest zum Teil auf den privaten Konzessionär übertragen. Dies gilt sowohl für die ersten DBFO-Projekte in Großbritannien als auch für das Projekt „Ostregion“ in Österreich sowie die A- und F-Modelle in Deutschland. Soweit bereits auswertbare Projekterfahrungen vorliegen, muss dies als nicht vorteilhaft gewertet werden.

In Großbritannien wurden die ersten acht DBFO-Projekte mit einem Schattenmautmechanismus durchgeführt. Dabei wird zwar keine Maut von den Nutzern erhoben, der Betreiber wird aber auf der Basis des tatsächlichen Verkehrs auf der Strecke vergütet. Er trägt somit das Verkehrsmengenrisiko. Der britische Rechnungshof hat in seiner Bewertung dieser Projekte von der weiteren Übertragung des Verkehrsmengenrisikos abgeraten, so dass bei den folgenden DBFO-Projekten andere Vergütungsmechanismen gewählt wurden. Das österreichische Projekt „Ostregion“ ist

mit den DBFO-Projekten vergleichbar, allerdings kommt das Verkehrsmengenrisiko nur bei einem Teil der Gesamtvergütung zum Tragen; darüber hinaus können die privaten Bieter im Vergabeverfahren über Verkehrsbänder das zu übernehmende Verkehrsmengenrisiko weiter reduzieren.

Auch die A-Modelle lassen sich mit den DBFO-Projekten vergleichen; die Tatsache, dass hier ebenso wie in Österreich eine Lkw-Maut erhoben wird, lässt sich mit Bezug auf die Risikoposition des Betreibers vernachlässigen, da diese Maut auf dem Gesamtnetz und somit nicht projektspezifisch erhoben wird.

Eine Sonderstellung nehmen in diesem Zusammenhang die F-Modelle ein; bei diesen wird nicht nur das Verkehrsmengen-, sondern auch das Erlösrisiko übertragen, da die PPP-Modelle direkt mit einer projektspezifischen, allgemeinen Mauterhebung verbunden sind. Der Konzessionär trägt somit z. B. auch das Risiko, dass die Strecke von den Nutzern – beispielsweise in Folge einer unzulänglichen politischen Kommunikationsstrategie – nicht hinreichend akzeptiert wird. Die Projekterfahrungen in Rostock und Lübeck weisen deutlich darauf hin, dass bei Neubauprojekten mit einer neu eingeführten, allgemeinen und projektspezifischen Maut die Verkehrsprognosen nicht annähernd verlässlich genug sind, um die Risikoposition des Privaten vertretbar zu gestalten. Vor diesem Hintergrund werden bei vergleichbaren Projekten stets hohe Risikoaufschläge zu erwarten sein, die die Wirtschaftlichkeit des Projektes beeinflussen.

Die Konzessionsmodelle in Großbritannien, die mit dem Instrument einer flexiblen Konzessionslaufzeit (vgl. Kap. 7.4.2) durchgeführt wurden, mindern dieses Problem ab, indem das Verkehrsmengenrisiko geteilt wird.

Neben dem Problem des hohen Risikoaufschlages ist die Verknüpfung von PPP-Lösungen und Nutzerfinanzierungslösungen auch aus politisch-kommunikativen Gründen nicht zu empfehlen. Ein solches Vorgehen rückt PPP-Modelle argumentativ in die Nähe der Vollprivatisierung („Nutzer bezahlen, Privater macht Profit“), was in der Regel politisch nicht gewünscht ist und dem Grundgedanken einer PPP als Zwischenform von rein staatlicher und rein privater Bereitstellung widerspricht. Sollte daher die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos aus strategischen Gründen gewünscht sein, so ist hierzu ein Schattenmautmodell deutlich eher zu empfehlen als eine Verbindung von PPP mit einer neu eingeführten, allgemeinen und projektspezifischen Maut.

9.6. Verknüpfung finanzwirtschaftliche mit institutionellen Reformen

Die Verknüpfung von Nutzerfinanzierungslösungen und institutionellen Reformen ist in den untersuchten Fallstudien unterschiedlich geregelt. Während in Österreich die Maut der ASFiNAG direkt zufließt und diese auch ein Vorschlagsrecht zur Maut- und Vignettenhöhe hat, betreibt die VIFG in Deutschland lediglich das Finanzmanagement der im Bundeshaushalt verbuchten Mauteinnahmen. In Großbritannien, wo es flächendeckende Nutzermautlösungen nicht gibt, wurde in den Gründungsdokumenten der Highways Agency ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Reformfeldern bewusst ausgeschlossen, da eine etwaige Nutzerfinanzierung als strategische Frage verstanden wird und deshalb in den Bereich des Ministeriums fällt.

Aufgrund dieser unterschiedlichen und für sich genommen jeweils gut zu begründenden Vorgehensweisen kann an dieser Stelle keine klare Empfehlung gegeben werden. Es steht jedoch fest, dass die Schaffung eines eigenständigen Finanzierungskreislaufes außerhalb der Systematik der „Maastricht-Kriterien“ nur dann gelingen kann, wenn die Mauteinnahmen direkt einer ausgelagerten Gesellschaft zugewiesen werden. Ob dies jedoch überhaupt gewünscht ist, ist eine strategische Frage der Verkehrspolitik.

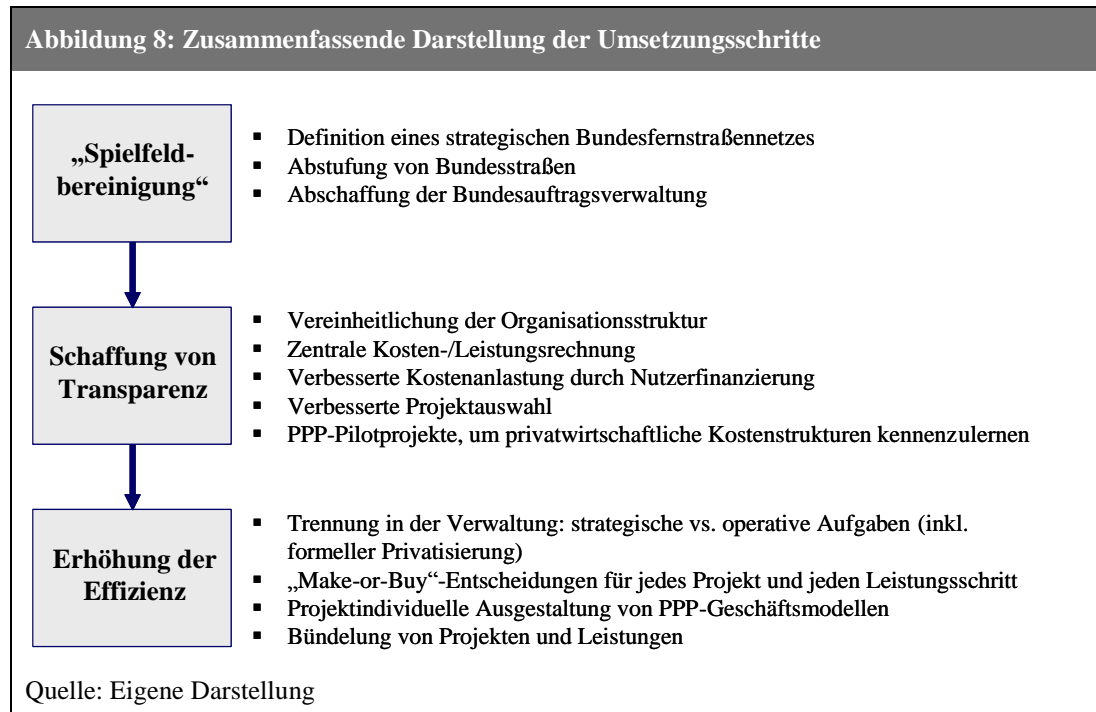
Ein weiteres Argument für eine Verknüpfung von institutionellen Reformen und Nutzerfinanzierungslösungen besteht in der potentiellen Erhöhung der Akzeptanz von Mautmodellen. Wenn diese Mittel getrennt vom regulären Haushalt vereinnahmt und verausgabt werden, so wird die Zweckbindung der Mittel deutlich. Es kann somit klargestellt werden, dass die Einnahmen aus Mauten über qualitative und quantitative Verbesserungen des Verkehrsnetzes wieder den Nutzern zugute kommen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Verknüpfung von institutionellen Reformen und Nutzerfinanzierungslösungen zwar einen sinnvollen, aber keinen notwendigen Zusammenhang darstellt. Notwendig ist hingegen eine deutliche Festlegung, wie vorgegangen werden soll. In diesem Sinne sind die verschiedenen Optionen an der strategischen Ausrichtung der Verkehrspolitik zu messen.

10. Umsetzungsschritte

Im Rahmen dieser Arbeit wurden in der Fallstudie Deutschland verschiedene Schwächen der traditionellen Bereitstellungsvariante identifiziert. Darüber hinaus wurden Reformvorschläge aus unterschiedlichen Quellen (z. B. von Beratern, öffentlichen Institutionen und aus wissenschaftlicher Perspektive) vorgestellt. Diesen Reformvorschlägen wurden dann die tatsächlich durchgeführten Reformen in den drei Betrachtungsfeldern dieser Arbeit gegenübergestellt. In der Analyse zeigten sich auch bei diesen Reformen verschiedene Defizite; eine wesentliche Schwäche besteht im Verzicht auf eine übergreifende Reformstrategie.

Die Analyse der Fallstudien Österreich und Großbritannien ergab schließlich Hinweise darauf, wie eine Reformstrategie ausgestaltet werden kann. Im Folgenden sollen diese Hinweise nun auf die Situation in Deutschland angepasst werden, so dass konkrete Umsetzungsempfehlungen gegeben werden können. Da die einzelnen Elemente einer solchen Umsetzung teilweise voneinander abhängig sind, ergibt sich ein schrittweises Vorgehen.



Schritt 1: „Spielfeldbereinigung“

Im ersten Schritt sollte eine „Spielfeldbereinigung“ vorgenommen werden. Dies betrifft – bildlich gesprochen – sowohl die Frage, wo gespielt wird, als auch die Frage, wer mitspielt.

Konkret sollte ein strategisches Bundesfernstraßennetz festgelegt werden, das in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Es dürfte sich dabei um das heutige Bundesautobahnnetz handeln, das durch einige Bundesstraßen mit überregionaler Bedeutung ergänzt wird. Dieses Netz sollte dann vom Bund direkt bereitgestellt werden, was mit der Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung einhergeht. In einer Übergangsphase können zwar weiterhin Dienste von den Ländern erbracht werden, die Leistungserbringer sollten jedoch wesentlich enger an den Bund als Auftraggeber angebunden und von diesem gesteuert werden.

Im Gegenzug sollte der weit überwiegende Teil der Bundesstraßen – also diejenigen ohne überregionale Bedeutung – zu Landesstraßen abgestuft werden und in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen. Für die Übernahme der Straßenbaulast ist den Ländern ein finanzieller Ausgleich zu gewähren, was beispielsweise im Rahmen einer Reform des Finanzföderalismus durch die Zuweisung bestimmter Steuerarten geschehen kann.

Im Ergebnis dieses Schrittes, für den aufgrund der Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung eine Grundgesetzänderung nötig ist, steht ein entflochtenes Bereitstellungssystem, nach dem sowohl der Bund als auch die Länder für ihr jeweiliges Straßennetz zuständig sind. Das bisherige Auseinanderfallen von rechtlicher Verantwortung (Straßenbaulast) und operativer Zuständigkeit (Bundesauftragsverwaltung) wäre beseitigt.

Schritt 2: Schaffung von Transparenz

Nachdem das „Spielfeld“ wie oben beschrieben „bereinigt“ ist, sollten Anstrengungen zur Schaffung von mehr Transparenz unternommen werden. Dies betrifft sowohl die Transparenz in der Innen- als auch in der Außenperspektive:

- In der Innenperspektive sollte eine strukturierte, einheitliche Kosten-Leistungsrechnung eingeführt werden. Da mit der Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung auch die Organisationshoheit der Länder

abgeschafft wird, kann der Bund nunmehr für sein Straßennetz eine einheitliche Organisation sowie eine systematische Aufnahme aller Kosten und Leistungen durchsetzen.¹⁰⁸ Zu prüfen ist weiterhin, ob die operative Bereitstellung von Bundesfernstraßen formell privatisiert oder zumindest über marktwirtschaftliche Managementinstrumente (z. B. Zielvorgaben) gesteuert werden kann. Insgesamt kann der Bund sich somit ein wesentlich besseres Bild über die tatsächlichen Kosten der Bereitstellung von Bundesfernstraßen machen, als dies derzeit möglich ist.

- In der Außenperspektive sollte eine verbesserte Anlastung der durch den Verkehr verursachten Kosten erfolgen. Als Instrument hierzu bietet sich die weitere Umsetzung von Nutzerfinanzierungsreformen an. Insbesondere sollte die bestandsbesteuernde Kfz-Steuer aufkommensneutral durch eine zeitbezogene Vignette ersetzt werden. Die entsprechenden Einnahmen – ebenso wie die Einnahmen aus der Lkw-Maut – sollten zweckgebunden für die Bereitstellung von Bundesfernstraßen genutzt werden.

Ein weiterer Schritt zur Schaffung von mehr Transparenz besteht in einer verbesserten Projektauswahl. Zunächst sind für jedes Projekt die spezifischen Ziele klar zu definieren, um das entsprechende Nutzen/Kosten-Verhältnis ermitteln zu können. Darauf aufbauend sollten die Projekte in der Reihenfolge ihres Nutzen/Kosten-Verhältnisses umgesetzt werden. So kann sichergestellt werden, dass ein möglichst großer Nutzen für die Allgemeinheit hergestellt wird. Damit einher geht die Abschaffung der bisherigen Länderquote; diese ist kontraproduktiv, da sie jedem Land unabhängig von dessen Bedarfssituation pauschal einen bestimmten Investitionsbetrag zuweist. Dies führt i. d. R. zu einer suboptimalen Allokation von Finanzmitteln.

Um die Transparenz weiter zu steigern, sollten auch weiterhin PPP-Pilotprojekte durchgeführt werden. Hierdurch kann ein Erkenntnisgewinn bezüglich der Kostenstrukturen privater Anbieter erlangt werden. Ferner erhält die öffentliche Hand Einblick in „Best Practice“-Lösungen zur Erstellung bestimmter Leistungen. Um diese Erkenntnisse tatsächlich zu gewinnen und nutzbar zu machen, ist eine konsequente

¹⁰⁸ Hier liegt ein generelles Problem hinsichtlich der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im Sinne einer integrierten Verbundrechnung aller Staatsebenen.

Evaluierung der PPP-Projekte im Sinne eines Projektcontrollings notwendig, wobei auf erkannte Schwachstellen bereits bei Folgeprojekten reagiert werden sollte.

Schritt 3: Erhöhung der Effizienz

Im dritten Schritt sollte schließlich ein besonderer Wert auf die Nutzung von Effizienzpotentialen gelegt werden. Hierbei sollte zum einen auf zwei der oben genannten Maßnahmen zurückgegriffen werden: die Einführung eines systematischen Kosten-Leistungsrechnungssystems sowie die konsequente Evaluierung von PPP-Projekten und hier insbesondere der privatwirtschaftlichen Kostenstrukturen. Auf Basis dieser Daten sollte dann bei jedem Projekt und bei jedem Leistungsschritt (z. B. nicht-hoheitliche Planungsleistungen und Betriebsdienst) eine „Make-or-Buy“-Entscheidung getroffen werden.

Fällt eine Grundsatzentscheidung zugunsten einer PPP-Lösung, so sollte das Geschäftsmodell anhand der zuvor definierten spezifischen Projektziele individuell entwickelt werden. Auf die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos sollte bei der überwiegenden Anzahl der Projekte verzichtet werden. Welche Leistungen übertragen werden, welcher Vergütungsmechanismus gewählt wird und wie die übrigen Risiken zu verteilen sind, sollte jedoch keiner Standardisierung unterliegen.

Wo es sich im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als sinnvoll erweist, sollten Projekte oder Leistungsschritte gebündelt werden. Dies kann einerseits bedeuten, dass Projekte in Tranchen bzw. Paketen ausgeschrieben werden, es kann andererseits aber auch bedeuten, dass ein Projekt durch angrenzende Leistungen oder Streckenabschnitte „angereichert“ wird, wenn dies die Wirtschaftlichkeit erhöht.

Innerhalb der Verwaltung sollte eine Trennung stattfinden zwischen politisch-strategischen und operativen Aufgaben. Der strategische Steuerungskern im Verkehrsministerium sollte sich dabei mit ausgelagerten und marktwirtschaftlich gesteuerten „Satelliten“ umgeben, welche operativ tätig sind. Hierzu können z. B. regionale Betriebsgesellschaften oder eine Finanzierungsagentur gehören. Wenn eine maastricht-neutrale Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes beabsichtigt wird, sind der entsprechenden Finanzierungsstelle die Maut- und Vignetteneinnahmen direkt zuzuleiten. Darüber hinaus sollten nicht-hoheitliche Aufgaben der Projektentwicklung an eine formell privatisierte Einheit übertragen werden, da diese ein größeres

Verständnis für die marktkonforme und wirtschaftliche Ausgestaltung von Projekten haben dürfte.

Die in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien haben gezeigt, dass mit Hilfe der hier skizzierten Schritte eine verkehrspolitische Reformstrategie so umgesetzt werden kann, dass die einleitend dargestellten Probleme der Bereitstellung von Bundesfernstraßen – sinkender Modernitätsgrad, steigende Verkehrsmenge, sinkende zur Verfügung stehende Investitionsmittel – zumindest gemildert werden könnten.

Quellen

Rechts- und Primärquellen

Deutschland – Gesetze

ABMG: Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge) i. d. F. vom 12.4.2002.

BHO: Bundeshaushaltsordnung i. d. F. vom 14.8.2006.

FStrG: Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 22.4.2005.

FStrPrivFinG: Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz) in den Fassungen vom 3.9.1994, vom 6.9.2002 und vom 8.9.2005.

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i. d. F. vom 28.8.2006.

VIFGG: Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz) i. d. F. vom 9.7.2003).

Deutschland – Gesetzentwürfe

ABMG-E: Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Bundratsdrucksache 643/01).

BFFuMGG-E: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaft (Bundestagsdrucksache 15/299).

FStrPrivFinG-E: Entwurf eines Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Bundestagsdrucksache 12/6884).

VIFGG-E: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (Bundestagsdrucksache 15/199).

Deutschland – Plenarprotokolle

BUNDESTAGSPLENARPROTOKOLL 12/228: Stenographischer Bericht der 228. Sitzung des Deutschen Bundestages in der 12. Legislaturperiode vom 19.05.1994.

BUNDESTAGSPLENARPROTOKOLL 15/31: Stenographischer Bericht der 31. Sitzung des Deutschen Bundestages in der 15. Legislaturperiode vom 13.03.2003.

BUNDESTAGSPLENARPROTOKOLL 16/5: Stenographischer Bericht der 5. Sitzung des Deutschen Bundestages in der 16. Legislaturperiode vom 01.12.2005.

Deutschland – sonstige Rechts- und Primärquellen

BUNDESTAGSDRUCKSACHE 13/2665: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen) und der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen zur Tätigkeit der DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und –bau GmbH.

ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS, AKTENZEICHEN BVERFG 81, 310: Urteil im Fall „Kalkar II“ vom 22.05.1990.

ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS, AKTENZEICHEN 4 C 2/03: Urteil im Fall „Hochmoselübergang“ vom 01.04.2004.

Österreich

ASFiNAG-G: ASFiNAG-Gesetz in den Fassungen vom 13.12.1982, vom 1.1.1997 und vom 1.1.2005.

ASFiNAG-ERMÄCHTIGUNGS-G: ASFiNAG-Ermächtigungsgesetz i. d. F. vom 1.1.1997.

B-VG: Bundes-Verfassungsgesetz i. d. F. vom 1.11.2005.

BUNDESSTRAßEN-G: Bundesstraßengesetz i. d. F. vom 10.5.2006.

BUNDESSTRAßENFINANZIERUNGS-G: Bundesstraßenfinanzierungsgesetz i. d. F. vom 1.1.1997; seit 1.1.2003 außer Kraft.

BUNDESSTRAßENMAUT-G: Bundesstraßen-Mautgesetz i. d. F. vom 1.1.2003.

BUNDESSTRAßEN-ÜBERTRAGUNGS-G: Bundesstraßen-Übertragungsgesetz i. d. F. vom 1.4.2002.

STRAßENBENÜTZUNGS-ABGABEN-G: Straßenbenützungsgesetz i. d. F. vom 20.8.1994, seit 1.1.2003 außer Kraft.

Großbritannien

DARTFORD-THURROCK CROSSING ACT 1998.

HUNTER BRIDGE [DEBT] ACT 1996.

NEW ROADS AND STREET WORKS ACT 1991.

TRANSPORT ACT 2000.

Europäische Union

RICHTLINIE 93/89/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten.

RICHTLINIE 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

Literatur

- ACCA (2004): Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals. Research Report No. 84. London: Association of Chartered Certified Accountants.
- AKINTOYE, AKINTOLA / BECK, MATTHIAS / HARDCASTLE, CLIFF (Hrsg.) (2003): Public-Private Partnerships. Managing risks and opportunities. Oxford: Blackwell Science.
- ALFEN, HANS-WILHELM / MAYRZEDT, HANS / TEGNER, HENNING (2004): PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen. Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung.
- ALFEN, HANS-WILHELM / TEGNER, HENNING (2005): Wege zur Privatisierung des deutschen Autobahnnetzes – formell, funktional oder materiell? Studie im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie. Kurzfassung.
- ARBEITSGRUPPE VERKEHRSINFRASTRUKTURFINANZIERUNG (2002): Ergebnisbericht vom 02.08.2002.
- ASFiNAG (2005): ASFiNAG PPP-Projekt Ostregion. September 2005. Präsentation der ASFiNAG, verfügbar unter <http://www.asfinag.at> [abgerufen am 26.07.2006].
- ASFiNAG (2006): Geschäftsbericht 2005. Sicher unterwegs auf Österreichs Autobahnen und Schnellstraßen.
- AUFGABENREFORMKOMMISSION (2001): Bericht der Aufgabenreformkommission. Wien, März 2001.
- AUTOSTRADe (2003): Vereinbarung betreffend Eintritt der Strabag in Autostrade International S.p.A. Pressemitteilung vom 07.03.2003.
- BEA, FRANZ XAVER / GÖBEL, ELISABETH (2002): Organisation. Theorie und Gestaltung. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- BECKER, RALPH (2003): Zielplanung und –kontrolle von Public Private Partnership in der Forschung. Konzeption und praxisorientierte Gestaltungsempfehlungen für Forschungsk Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- BECKERS, THORSTEN (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. Dissertation an der Fakultät Wirtschaft & Management der Technischen Universität Berlin.

BECKERS, THORSTEN / BRECK, ANDREAS / VON HIRSCHHAUSEN, CHRISTIAN / KLATT, JAN PETER (2005): Die ASFiNAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung. WIP-Workingpaper.

BECKERS, THORSTEN / KLATT, JAN PETER / VON HIRSCHHAUSEN, CHRISTIAN (2004): Der Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen. Reformoptionen, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. Berlin: Technische Universität.

BECKERS, THORSTEN / MIKSCHE, JAN (2002): Die Allokation des Verkehrsmengenrisikos bei Betreibermodellen für Straßeninfrastruktur. Theoretische Grundlagen und Anwendung auf das A-Modell. Diskussionspapier 2002/10 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation (WiWi-Doc) der TU Berlin.

BECKERS, THORSTEN / VON HIRSCHHAUSEN, CHRISTIAN (2003): Konzessionsmodelle für Fernstraßen in Deutschland: Eine ökonomische Analyse der Risikoallokation beim F- und A-Modell. Discussion Paper des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 388.

BERNHARDT, BÉLA ST. (2000): Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung. Anspruch und Leistungsfähigkeit des New Public Management. Dargestellt am Beispiel des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes. Baden-Baden: Nomos.

BLÜMEL, WILLI (Hrsg.) (1993): Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau – Innenstadtverkehr. Vorträge des Forschungsseminars am 26./27. Oktober 1992 in Verbindung mit dem Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

BÖGER, TORSTEN R. / GERDES, ENNO (2005): Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur in Deutschland. In: Meyer-Hofmann / Riemenschneider / Weihrauch (Hrsg.) (S. 335-343).

BÖGER, TORSTEN R. / GERDES, ENNO / SCHRÖTER, NADINE (2005): Projektorganisation. In: Wanninger (Hrsg.) (S. 1-36).

- BRIGGS, ALEC (2005): Private Financing of Projects in the Highways Agency and the A1 Darrington to Dishforth DBFO Project. Vortrag auf dem Infraday 2005 an der TU Berlin.
- BRINTON, MARY C. / NEE, VICTOR (Hrsg.) (1998): The New Institutionalism in Sociology. New York: Sage.
- BUDÄUS, DIETRICH (2004): Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.) (S. 9-22).
- BUDÄUS, DIETRICH (Hrsg.) (2006a): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden: Nomos.
- BUDÄUS, DIETRICH (2006b): Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. In: Budäus (Hrsg.) (S. 11-28).
- BUDÄUS, DIETRICH / SCHAUER, REINBERT / REICHARD, CHRISTOPH (Hrsg.) (2002): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg – Linz – Potsdam. Linz: Trauner.
- BUDÄUS, DIETRICH / GRÜNING, GERNOD / STEENBOCK, ANDREAS (1997): Public Private Partnership I. State of the Art. In: Budäus, Dietrich: Public Management. Diskussionsbeiträge. Nr. 32.
- BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2004): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau. Drucksache 082 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2006): Bund-Länder Finanzbeziehungen auf Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung. Ausgabe 2006. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2003a): Verkehr in Zahlen 2003/04. Elektronische Ausgabe.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2003b): Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“, Band 1, („Leitfaden“).

- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2003c):
Bundesverkehrswegeplan 2003. Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in
Deutschland. Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2003.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2003d): Gutachten
„PPP im öffentlichen Hochbau“, Band 2, Arbeitspapier Nr. 5
(„Risikomanagement“).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2004a):
Betreibermodelle für die Bundesfernstraßen. Quelle:
<http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm>
[abgerufen am 21.08.2004].
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2004b):
Straßenbaubericht 2003. Bundestagsdrucksache 15/2456.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2005): Stolpe:
Entscheidung für PPP-Projekte gefallen. Pressemitteilung 049/05 vom
25.02.2005.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND STADTENTWICKLUNG (2005):
Straßenbaubericht 2005. Bundestagsdrucksache 16/355.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2006a): Maut für
Pkw steht nicht zur Debatte. Pressemitteilung Nr. 242/2006 vom 25. Juli 2006.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2006b): Tiefensee:
Einnahmen der Lkw-Maut liegen über Erwartungen. Maut-Bilanz nach zwei
Jahren. Pressemitteilung Nr.: 433/2006 vom 18. Dezember 2006.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2006c):
Investitionsrahmenplan von 2006 bis 2010 für die Verkehrsinfrastruktur des
Bundes. Projektliste. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Wohnungswesen.
- BUSCH, THORSTEN A. (2003): Risikomanagement in Generalunternehmungen.
Identifizierung operativer Projektrisiken und Methoden. Zürich: Eigenverlag des
IBB an der ETH.
- DE JONG, MARTIN (1999): Institutional Transplantation. How to adopt good transport
infrastructure decision-making ideas from other countries. Delft: Eburon.

- DE JONG, MARTIN / MAMADOUH, VIRGINIE (2001): Two contrasting Perspectives on Institutional Transplantation. In: De Jong / Lalenis / Mamadouh (Hrsg.) (S. 19-32).
- DE JONG, MARTIN / LALENIS, KONSTANTINOS / MAMADOUH, VIRGINIE (Hrsg.) (2001): The Theory and Practice of Institutional Transplantation. Experiences with the Transfer of Policy Institutions. Dordrecht: Kluwer.
- DEGES (2003): Geschäftsbericht 2002. Berlin: DEGES.
- DELLANTONIO, INGO (2005): Go: Das weltweit modernste Mautsystem. Präsentation auf dem Competence Circle der Österreichischen Computer Gesellschaft am 07.06.2005 in Wien.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT (1998): A New Deal for Trunk Roads in England. White Paper. London: Department for Transport.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2003): Managing our Roads. London: Department for Transport.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2004): Feasibility study of road pricing in the UK. Report. London: Department for Transport.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2005): Highways Agency Framework Document. London: Department for Transport.
- DIRINGER, CHRISTIAN (2001): Herrentunnel Lübeck. Case Study. Präsentation auf der Berlin Summer School on Private Participation in Infrastructure am 16. Oktober 2001.
- DOWALL, DAVID E. (2001): Rethinking statewide infrastructure policies. Lessons from California and Beyond. In: Public Works Management & Policy, Vol. 6, July 2001 (S. 5-17).
- DUPONT, CLAUDE / POISSON, NORMAND / ST-AMAND, RÉAL (1997): Work Force Adjustment. A Comparison of the United Kingdom, New Zealand and Australia. Report of the Public Service Commission of Canada. Abzurufen unter http://www.psc-cfp.gc.ca/audit-verif/reports/1997/compar3_e.htm [abgerufen am 8.12.2006].
- EBERS, MARK / GOTSCH, WILFRIED (2002): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser (Hrsg.) (S. 199-251).

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen.
- EWERS, HANS-JÜRGEN / RODI, HANSJÖRG (1995): Privatisierung der Bundesautobahnen. Göttingen: Hoeck & Ruprecht.
- FABIAN, THOMAS (2004): Straßenbauverwaltung und Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen in Deutschland. Paper anlässlich eines Seminars über die Planung und Verwaltung von Straßen in der Bundesrepublik Deutschland am 15. Januar 2004 in Gorzów Wlkp. (Polen).
- FINANZMINISTERKONFERENZ (2006): Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“.
- FREYTAG, MICHAEL (2005): Rede zur Eröffnung des Expertenforums „PPP – Realisierungsschritte zur Hafenspanne“. In: Industrieverband Hamburg (Hrsg.) (o.S.).
- FRIEDRICHSEN, OLDE (2005): A 252 – Südtangente Hamburg „Hafenspanne“. In: Industrieverband Hamburg (Hrsg.) (o.S.).
- GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT (Hrsg.) (2004): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21. Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.
- GRANDJOT, HANS-HELMUT (2002): Verkehrspolitik. Grundlagen, Funktionen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis. Hamburg: Deutscher Verkehrs-Verlag.
- GROßE KOALITION (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.
- GRÜHN, MARCUS OTTO (2005): Ausschreibungspflicht. In: Meyer-Hofmann / Riemenschneider / Weihrauch (Hrsg.) (S. 172-185).
- GRUPP, KLAUS (Hrsg.) (2002): Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen. Referate eines Forschungsseminars der Universität des

Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 25./26. September 2000. Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft S 28. Bergisch Gladbach: Bundesanstalt für Straßenwesen.

GRUPP, KLAUS (Hrsg.) (2003): Straßenbaufinanzierung und –verwaltung in neuen Formen. Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23./24. September 2002 in Saarbrücken. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft 32. Bergisch-Gladbach: Bundesanstalt für Straßenwesen.

GÜTZKOW, PADIDEH MOINI-ARANGHI (2002): Privatisierung von Bundesfernstraßen. Grundlagen, Erfahrungen und Entwicklung eines innovativen Modells auf Basis des Versteigerungsverfahrens. Aachen: Shaker.

HARDCASTLE, CLIFF / BOOTHROYD, KATE (2003): Risks overview in public-private partnerships. In: Akintoye / Beck / Hardcastle (Hrsg.) (2003) (S. 31-57).

HART, OLIVER (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. In: The Economic Journal, Vol. 113, March 2003 (C69-C76).

HAYNES, LAWRIE / RODEN, NEIL (1999): Commercialising the Management and Maintenance of Trunk Roads in the United Kingdom. Onlinefassung eines Artikels für die Zeitschrift „Transportation“, abzurufen unter http://www.worldbank.org/transport/roads/rpl_docs/ukhwy-nf.pdf [abgerufen am 04.11.2006].

HEALD, DAVID (2003): Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. In: Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 16, No. 3 (S. 342-371).

HEHENBERGER, PATRICK (2003): Der Warnowtunnel – Absenktunnel und Konzessionsprojekt. In: Hansa, Nr. 3/2003 (S. 98-104).

HEIERMANN, WOLFGANG (2005): Der wettbewerbliche Dialog. In: ZfBR Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Heft 8/2005 (S.766-784).

HENNECKE, ROLAND (2003): Wegeausgabenorientierte Straßennutzungsgebühren. Wegerechnungen für das deutsche Straßennetz, Sensitivitätsanalysen und konzeptionelle Weiterentwicklungen. Hamburg: Deutscher Verkehrs-Verlag.

- HERRMANN, MATTHIAS (2005): Warnowtunnel. Die Abkürzung in Rostock. Das erste privatfinanzierte Infrastruktur-Straßenbau-Projekt Deutschlands: Eine Alternative für die öffentlichen Haushalte?! In: Industrieverband Hamburg (Hrsg.) (o.S.).
- HIGGS, DEREK (2003): Review of the Role and Effectiveness of Non-Executive Directors. London: Department of Trade and Industry.
- HIGHWAYS AGENCY (1997): Value in Roads – A DBFO Case Study. London: Highways Agency.
- HIGHWAYS AGENCY (2002): Improving DBFOs. Consultation Paper, December 2002. London: Highways Agency.
- HIGHWAYS AGENCY (2005a): Dartford Road User Charge 2004-05 Account. <http://www.highways.gov.uk/roads/projects/8606.aspx> [abgerufen am 20.10.2006].
- HIGHWAYS AGENCY (2005b): Post Opening Project Evaluation. M6 Toll After Study: Traffic and Safety Summary. London: Highways Agency.
- HIGHWAYS AGENCY (2006): Business Plan 2006-2007. Wetherby: Highways Agency.
- HM TREASURY (2002): Better Government Services. Executive Agencies in the 21st Century. London: HM Treasury.
- HM TREASURY (2003): The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. London: HM Treasury.
- HM TREASURY (2004): Value for Money Assessment Guidance. London: HM Treasury.
- HOGWOOD, BRIAN W. / JUDGE, DAVID / McVICAR, MURRAY (1999): Agencies, ministers and civil servants in Britain. Paper prepared for presentation to the Workshop on Politicians, Bureaucrats and Institutional Reform at the European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops 26-31 March 1999, Mannheim, Germany.
- HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS (2003): The Highways Agency: Maintaining England's motorways and trunk roads. Thirty-second Report of Session 2002-03. London: House of Commons.

- HOUSE OF COMMONS TRANSPORT COMMITTEE (2003): The work of the Highways Agency. Eighth Report of Session 2002-03. London: House of Commons.
- HOUSE OF COMMONS TRANSPORT COMMITTEE (2005): Road Pricing: The Next Steps. Seventh Report of Session 2004-05. London: House of Commons.
- HOUSE OF COMMONS TRANSPORT COMMITTEE (2006): The work of the Department for Transport's Agencies – Driver and Vehicle Operator Group and the Highways Agency. Ninth Report of Session 2005-06. London: House of Commons.
- HSH NORDBANK / BUNG / AVISO (2003): Realisierungsstudie zum A-Modell BAB A 8. Streckenabschnitt AK Ulm / Elchingen – AS Dachau / Fürstenfeldbruck. August 2003. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- HUMBORG, CHRISTIAN LUDWIG (2003): Die institutionelle Gestaltung des Autobahninfrastrukturmanagements in Deutschland. Institutional Governance im Politikfeld Verkehr. Potsdam: Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.
- INDUSTRIEVERBAND HAMBURG (Hrsg.) (2005): Public Private Partnerships – Realisierungsschritte zur Hafenquerspange. Dokumentation zum Expertenforum am 27. April 2005.
- INFRA-NEWS (2005): ASFiNAG buys EUROPASS. Meldung vom 01.09.2005.
- JABES, JAK (ED.) (2005): The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance Selected Papers from the Launching Conference of the Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG). Asian Development Bank.
- JACOB, DIETER / KOCHENDÖRFER, BERND (2002): Effizienzgewinne bei privatwirtschaftlicher Realisierung von Infrastrukturvorhaben. Wie effizient ist die Einbeziehung Privater bei öffentlichen Hoch- und Straßenbaumaßnahmen? Eine Forschungsarbeit. Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- JANN, WERNER (1996): Strategische Relevanz. In: Naschold, et al. (Hrsg.) (1996) (S. 45-62).

- JÖNSSON, PER-OLA (2001): Innovative Vertragsmodelle für den Neubau und Unterhalt von Straßen. Referat auf der Tagung „Innovationen auf Europas Straßen“ am 25.01.2001. Abgerufen unter <http://www.vestra.ch> [abgerufen am 28.09.2005].
- KAELBLE, HENDRIK (2006): Wettbewerblicher Dialog. In: Müller-Wrede (Hrsg.) (S. 37-88).
- KÄMMERER, JÖRN AXEL (2001): Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- KEPPEL, ARMIN / HINRICHS, STEFAN (2000): Betreibermodelle im Rahmen des FStrPivFinG. Regelungen, Sachstand, Perspektiven. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 6/2000 (S. 258-263).
- KIESER, ALFRED (Hrsg.) (2002): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- KLEINLEIN, KORNELIUS (2006): Auswirkung der Maastricht-Kriterien auf die Gestaltung öffentlich-privater Partnerschaften. In: Knop, Detlef (Hrsg.) (S. 27-31).
- KLOFAT, HANS-JÖRG (1993): Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau. In: Blümel (Hrsg.) (S. 7-23).
- KNOLL, EBERHARD / ROOS, RALF / RESSEL, WOLFRAM / DITTER, MICHAEL (1999): Funktionsbauverträge. Reihe „Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik“, Heft 780. Bonn: Bundesdruckerei.
- KNOP, DETLEF (Hrsg.) (2006): Public Private Partnership Jahrbuch 2006. Gemeinsames Jahrbuch von Der Neue Kämmerer und ConVent. Frankfurt am Main: ConVent.
- KOMMISSION VERKEHRSINFRASTRUKTURFINANZIERUNG (2000): Schlussbericht vom 5. September 2000 („Pällmann-Kommission“).
- KOPS, MANFRED (1997): Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien von Finanzverfassungen. Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 82/1997.
- KRÜGER, ANDREAS (2004): Perspektiven der Verkehrspolitik. Aus der Sicht der Bundesregierung. In: Asphalt, Heft März / April 2004 (S. 10-18).
- KRÜGER, ANDREAS (2005): Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Grenzen für PPP-Vorhaben und klassische Vorfinanzierung aus Sicht des Bundes vor dem

- Hintergrund BVWP 2003 / Hafenquerspange. In: Industrieverband Hamburg (Hrsg.) (o.S.).
- KUMLEHN, FRANK (2005): Leistungsbeschreibungen für PPP-Projekte und vergabetaktische Aspekte bei deren Erstellung. In: Wanninger (Hrsg.) (S. 95-135).
- LAASER, CLAUS-FRIEDRICH / ROSENSCHON, ASTRID (2001): Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland – eine empirische Analyse. Kieler Arbeitspapier Nr. 1039 des Instituts für Weltwirtschaft.
- LANDESRECHNUNGSHOF STEIERMARK (2004): Kosten- und Leistungsrechnung.
- MACKIE, PETER / SMITH, NIGEL (2004): Financing Roads in Great Britain. Paper presented at the Workshop on Highways: Cost and Regulation in Europe. Bergamo, November 26/27, 2004.
- MAJCHEREK, JOACHIM (2003): Straßen.NRW. In: Grupp (Hrsg.) (S. 29-37).
- MAK, GEERT (2005): Das Jahrhundert meines Vaters. München: btb Verlag.
- MAMADOUH, VIRGINIE / DE JONG, MARTIN / LALENIS, KONSTANTINOS (2001): An Introduction to Institutional Transplantation. In: De Jong / Lalenis / Mamadouh (Hrsg.) (S. 1-16).
- MARGEDANT, UDO (2001): Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37 der Konrad-Adenauer-Stiftung.
- MAYERL, JOHANNES / RAMASEDER, STEFAN (2004): Historische Entwicklung und Perspektiven der Finanzierung der hochrangigen Straßenverkehrsinfrastruktur in Österreich. Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien, unveröffentlicht.
- MEYER-HOFMANN, BETTINA (2005): Durchführung der Ausschreibung. In: Meyer-Hofmann / Riemenschneider / Weihrauch (Hrsg.) (S. 186-215).
- MEYER-HOFMANN, BETTINA / RIEMENSCHNEIDER, FRANK / WEIHRAUCH, OLIVER (Hrsg.) (2005): Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis. Köln: Carl Heymanns.

- MINISTRY OF TRANSPORT (1964): Road Pricing. The Economic and Technical Possibilities („The Smeed Report“). London: Her Majesty’s Stationary Office.
- MUMMERT + PARTNER (2002): Optimierung der Straßenbauverwaltung – Land Brandenburg. Hamburg: Mummert + Partner.
- MÜLLER-WREDE, MALTE (HRSG.) (2006): ÖPP-Beschleunigungsgesetz. Leitfaden mit Fallbeispielen, Praxishinweisen und Checklisten. Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- NASCHOLD, FRIEDER ET. AL. (Hrsg.) (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: Ed. Sigma.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (1986): Financial Management Initiative. Sessional Papers 588.
- NATIONAL AUDIT Office (2003): Maintaining England’s Motorways and Trunk Roads. HC 431, Session 2002-2003.
- NEE, VICTOR (1998): Sources of the New Institutionalism. In: Brinton / Nee (Hrsg.) (S. 1-16).
- NEWBERY, DAVID M. / SANTOS, GEORGINA (1999): Road Taxes, Road User Charges and Earmarking. In: Fiscal Studies, Heft 2/1999 (S. 103-132).
- NÖSLER, INGO (2003): Pavement Design im Rahmen neuer Bauvertragsformen. In: Gestrata Journal, Heft 100 (S. 17-25).
- OBERHAMMER, PAUL (2001): Mitverwaltung als Nutzung. Mitverwaltungsrechte beim Nießbrauch und Fruchtgenuss an Gesellschaftsanteilen nach deutschem und österreichischem Recht. Wien: Manz.
- PABST, HEINZ-JOACHIM (1997): Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau. Berlin: Duncker & Humblot.
- POLLITT, CHRISTOPHER / TALBOT, COLIN / CAULFIELD, JANICE / SMULLEN, AMANDA (2004): Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations. Houndmills: Palgrave.
- PRÄTORIUS, GERHARD / WICHERT, CHRISTIAN (2004): Die Ergänzung der Haushalts- durch Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen. Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin SP III 2004-108.

- PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE (1998): The Private Finance Initiative: The first four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts. Forty-seventh Report, Session 1997-98.
- PULS, THOMAS (2004): Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Bestand, Methoden, Finanzierung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- RECHNUNGSHOF (2002): Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes. Verwaltungsjahr 2001.
- RECHNUNGSHOFAUSSCHUSS (2005a): Bericht des Rechnungshofausschusses über den Bericht des Ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses gemäß § 32e (4) GOG betreffend Durchführung des Verlangens der Abgeordneten Dr. Günther Kräuter, Kolleginnen und Kollegen auf Prüfung der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik seit dem Jahr 2000 hinsichtlich der Bereiche Straße und Schiene, insbesondere die Finanzierung des „Generalverkehrsplanes“ sowie Management-, PPP- und Lkw-Maut-Problemstellungen der ASFiNAG.
- RECHNUNGSHOFAUSSCHUSS (2005b): Minderheitsbericht gemäß § 42 (4) GOG der Abgeordneten Dr. Kräuter und GenossInnen zum Bericht 1120 der Beilagen über den Bericht des Ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses gemäß § 32e (4) GOG betreffend Durchführung des Verlangens der Abgeordneten Dr. Günther Kräuter, Kolleginnen und Kollegen auf Prüfung der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik seit dem Jahr 2000 hinsichtlich der Bereiche Straße und Schiene, insbesondere die Finanzierung des „Generalverkehrsplanes“ sowie Management-, PPP- und Lkw-Maut-Problemstellungen der ASFiNAG.
- REICHARD, CHRISTOPH (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: Edition Sigma.
- REICHARD, CHRISTOPH (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: D. Budäus, R. Schauer, C. Reichard (Hrsg.) (S. 25-42).
- RICHTER, RUDOLF / FURUBOTN, EIRIK G. (2002): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr.
- RINKE, SIEGFRIED (2002): Die Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen aus der Sicht des Bundes. In: Grupp (Hrsg.) (S. 18-26).

- ROLAND BERGER (1994): Untersuchung zur Privatisierung von Bundesautobahnen. Beschreibung der Modelle und ihrer Varianten. München / Bonn: unveröffentlicht.
- ROLAND BERGER (1995): Untersuchung zur Privatisierung von Bundesautobahnen. Zusammenfassender Abschlussbericht. München / Bonn: unveröffentlicht.
- RUIDISCH, PETER / SCHULZ, GERHARD / TÖRKELE, BERND (2005): Lkw-Maut: Erste Erfahrungen in Deutschland. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 7+8/2005 (S. 311-314).
- SACK, DETLEF (2006): Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag. In: Budäus (Hrsg.) (S. 51-76).
- SCHADE, JENS / SCHLAG, BERNHARD (2004): Kognitive Bedingungen der öffentlichen Akzeptanz von Straßenbenutzungsgebühren. In: Umweltpsychologie, Heft 1/2004 (S. 210-224).
- SCHEDLER, KUNO / PROELLER, ISABELLA (2006): New Public Management. Bern: Haupt.
- SCHMIDT, H. (2003): Pilotprojekte mit Funktionsbauverträgen – Erste Praxiserfahrungen. Referat auf der „Betonstraßentagung 2003“ am 25./26.09.2003. Abgerufen unter <http://www.cemsuisse.ch> [abgerufen am 28.09.2005].
- SCHOLL, RAINER / THÖNE, MICHAEL (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen. Theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen. Stuttgart: Deutscher Sparkassen Verlag.
- SCHRÖTER, NADINE (2005): Road Pricing als Instrument für die Verkehrssteuerung. Diplomarbeit an der TU Berlin, unveröffentlicht.
- SCHRÖTER, NADINE / EHRLICH, SIMONE (2005): Organisation des Straßenbetriebsdienstes auf Bundesautobahnen. Studie des Fachgebiets Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Berlin und des Regionalforums PPP Berlin Brandenburg. Berlin: Technische Universität.
- SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE (2001): Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts. Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines

Rechtsrahmens für Public Private Partnership. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern.

SOMMERMANN, KARL-PETER (2002): Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung. In: Grupp (Hrsg.) (S. 9-17).

STAATSSCHULDENAUSSCHUSS (2003): Bericht über die öffentlichen Finanzen 2002. Wien: Staatsschuldenausschuss.

STAHLSCHMIDT, MICHAEL (2002): Umweltsteuern und Umweltabgaben in der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Veröffentlichung in der „Gießener Elektronische Bibliothek (GEB)“.

STANDARD & POOR'S (2002): Traffic Risk in Start-Up Toll Facilities. London: McGraw-Hill.

TALBOT, COLIN (2005): Paradoxes of Human Nature and Public Management Reform. In: Jabes (Ed.) (S. 3-22).

TALVITIE, ANTTI P. (1996): International Experiences in Restructuring Road Sector. In: Transportation Research Record 1558 (S. 99-107).

THALER, GUNTHER (2005): Die ASFiNAG und das Projekt PPP-Ostregion aus Sicht des Konzessionsgebers. Präsentation auf dem Kolloquium „Privatfinanzierter Straßenbau“ an der Universität Karlsruhe am 06.12.2005.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR (2006): Funktionsbauvertrag für A 9-Abschnitt: Planung, Bauausführung und 30 Jahre Garantie in einer Verantwortung. Pressemitteilung vom 08.05.2006.

TOMAS, CHRISTOPH (1997): Die Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

TRATTNER, CHRISTIAN (2005a): Finanzierung des hochrangigen Straßennetzes. Vortrag auf der Veranstaltung „Neue Wege der Finanzierung von Bundesfernstraßen“ des Verbandes Pro Mobilität e.V. am 12.04.2005 in Berlin.

TRATTNER, CHRISTIAN (2005b): Mehr Kosteneffizienz für eine verbesserte Infrastruktur. Vortrag vor dem „WR-Forum Verkehrsinfrastruktur“ des Wirtschaftsrats der CDU am 30.09.2005 in Berlin.

- UECHTRITZ, MICHAEL / DEUTSCH, MARKUS (2005): Gutachten zur Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Umstellung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes von „Gebühr“ auf „Entgelt“ sowie der wirtschaftlichen und rechtlichen Vor- und Nachteile einer etwaigen Umstellung. Erschienen in der Reihe „Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik“, Heft 917.
- VICKERMAN, ROGER (2002): Private Financing of Transport Infrastructure: Some UK Experience. Conference Paper presented at the Conference on Applied Infrastructure Research. TU Berlin, 12.10.2002.
- VON DAMM, CARSTEN (2004): Gestaltungsmöglichkeiten des Wettbewerbs bei der öffentlichen Beschaffung von Bauleistungen. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Braunschweig, Heft 37.
- VON HIRSCHHAUSEN, CHRISTIAN / BECKERS, THORSTEN / KLATT, JAN PETER (2005): Aktuelle ÖPP-Modelle für die Bundesfernstraßen. Eine ökonomische Analyse. Studie im Auftrag des ADAC e.V. Endversion, Stand 18.05.2005. Berlin: TU Berlin.
- WACHS, MARTIN / BRACH, ANN (2005): Earmarking in U.S. Department of Transportation Research Programmes. What is the Rationale? What are the Risks? In: TR News 239, July-August 2005 (S. 16-23).
- WAHL, RAINER (1993): Die Einschaltung privatrechtlich organisierter Verwaltungseinrichtungen in den Straßenbau. In: Blümel (Hrsg.) (S. 24-58).
- WANNINGER, RAINER (Hrsg.) (2005): Initiierung von PPP-Projekten für Neubau und Sanierung baulicher Infrastruktur. Beiträge zum Braunschweiger PPP-Seminar 2005. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb der Technischen Universität Braunschweig, Heft 40.
- WEGENER, ALEXANDER (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin: Edition Sigma.
- WILLIAMSON, OLIVER E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen: Mohr.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT (2005): Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Gutachten vom März 2005. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 7+8/2005 (S. 303-310).

ZENTRUM TRANSPORTWIRTSCHAFT LOGISTIK (2002): Auswirkungen der Lkw-Maut auf Industrie und Handel unter Berücksichtigung branchenbezogener und regionaler Aspekte in Österreich. Endbericht zur Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich.

Internetquellen

INTERNETSEITE DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG: Artikel „Straße“, abzurufen unter <http://www.bmvbs.de/Verkehr/-,1430/Strasse.htm>, zuletzt abgerufen am 13.04.2007.

INTERNETSEITE DES BUNDESRECHNUNGSHOFS: Artikel „Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“, abzurufen unter <http://www.bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv>, zuletzt abgerufen am 13.04.2007.

INTERNETSEITE DES DEPARTMENT FOR TRANSPORT: Artikel „Organisation of the Department for Transport“, abzurufen unter <http://www.dft.gov.uk/about/how/organisationofthedft>, zuletzt abgerufen am 13.04.2007.

INTERNETSEITE DER HIGHWAYS AGENCY: Artikel „What we do“, abzurufen unter <http://www.highways.gov.uk/aboutus/125.aspx>, zuletzt abgerufen am 13.04.2007.

INTERNETSEITE DER HIGHWAYS AGENCY: Artikel „Detrunking“, abzurufen unter <http://www.highways.gov.uk/aboutus/1105.aspx>, zuletzt abgerufen am 13.04.2007.

INTERNETSEITE DER HIGHWAYS AGENCY: Artikel „M6 Toll Road (formerly Birmingham Northern Relief Road (BNRR))“, abzurufen unter <http://www.highways.gov.uk/roads/projects/4722.aspx>, zuletzt abgerufen am 13.04.2007.

INTERNETSEITE DER LÜBECKER NACHRICHTEN: Hochtief-Chef zum Herrentunnel: „Wir waren zu unkritisch“, Artikel vom 05.08.2006, abzurufen unter http://www.In-online.de/artikel/1917688/Hochtief-Chef_zum_Herrentunnel%3A_%22Wir_waren_zu_unkritisch%22.htm [zuletzt abgerufen am 19.04.2007]