

Aktuelle Entwicklungen bei der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland mit besonderem Fokus auf Bundesfernstraßen

Katja Thiele, Carl Waßmuth | Berlin | Februar 2016



Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Impressum

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.

Weidenweg 37

10249 Berlin

Telefon +49 (0)30 37300442

www.gemeingut.org

info@gemeingut.org

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dorothea Härlin, Laura Valentukeviciute,

Carl Waßmuth

Verantwortlich für den Inhalt:

Katja Thiele und Carl Waßmuth

Unter Mitarbeit von:

Gerlinde Schermer, Prof. em. Dr. Jürgen Schutte,

Laura Valentukeviciute

Februar 2016

Titelbild: © wildpixel/iStock.com

Inhalt

Einführung	4
1 Privatisierung der Daseinsvorsorge – aktuelle Entwicklungen	7
1.1 Übersicht über die Entwicklungen	7
1.2 Fokus Bundesfernstraßen	8
1.3 Entwicklungen 2015 mit unmittelbarem Bezug zu Privatisierung	10
1.4 Entwicklungen 2015 mit mittelbarem Bezug zu Privatisierung	17
1.5 Vernetzung der Entwicklungen	22
2 Die Fratzscher-Kommission	25
2.1 Allgemeines	25
2.2 Das Votum der Gewerkschaften	31
2.3 Verkehr	34
2.4 Kommunen	48
2.5 Steuerpolitische Vorschläge	49
3 Die neue ÖPP-Initiative	52
3.1 Allgemeines	52
3.2 Diskussion der Initiative	58
3.3 Positionierung der Akteure	72
3.4 Schnellere Fertigstellung, Stau und Autobahnneubau	72
3.5 Gemeinsamer Bericht von Bundesrechnungshof und Verkehrsministerium zu ÖPP	75
4 Die Bodewig-II-Kommission	80
4.1 Der Zwischenbericht	80
4.2 Der Szenarien-Bericht	82
4.3 Der Prozessoptimierungsbericht	86
4.4 Das Positionspapier des Verkehrsministeriums	91
4.5 Bewertung der Positionspapiere von Bund und Ländern	93
5 Schlussfolgerungen	94
5.1 Die Bundesfernstraßengesellschaft als Teil einer großen Privatisierungspolitik	94
5.2 Ineinandergreifen von ÖPP und Bundesfernstraßengesellschaft	96
5.3 Das Szenario 2 der Bodewig-II-Kommission	97
5.4 Unumkehrbarkeiten	100
Abbildungen	102
Tabellen	102
Abkürzungen	103
Literatur	105

Einführung

Öffentliche Daseinsvorsorge ist unabdingbar für ein Leben in Würde. Ein gleichberechtigter Zugang aller zu den zugehörigen Dienstleistungen und Infrastrukturen ist Voraussetzung für soziale Teilhabe. Die Wirtschaft ist insbesondere auf funktionierende Transportwege und gute Bildungssysteme angewiesen.

Eine Mitte des Jahres 2015 erschienene Kurzstudie im Auftrag des ACE Auto Club Europa e. V. zeigt auf, dass die deutsche Verkehrspolitik bereits seit Jahrzehnten immer wieder vor der Frage steht, wie mit der Krise der Verkehrsinfrastrukturpolitik hinsichtlich der leeren Kassen des öffentlichen Haushaltes umzugehen ist und welche Steuerungsprobleme sich daraus ergeben (Eisenkopf 2015). Um Instandhaltungskrisen zu begegnen, erfreuen sich Privatisierungsmodelle nicht nur in der deutschen Verkehrspolitik bereits seit vielen Jahren großer Beliebtheit.

In den 1980er- und 1990er-Jahren wurde in Deutschland besonders viel privatisiert: die Energienetze, die Telekommunikationsnetze, die Post, viele kommunale Wasserbetriebe und Stadtwerke. Von der Treuhand wurden nahezu alle ursprünglich volkseigenen Firmen und Grundstücke der fünf neuen Bundesländer privatisiert.

Seit etwa 2000 sind öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs) oder Public Private Partnership (PPP) zu einer entscheidenden Privatisierungsform in Deutschland geworden. Insbesondere in den Jahren 2008 und 2009 wurde in Deutschland eine Vielzahl von ÖPP-Projekten initiiert. Gleichzeitig wird von den Ländern des globalen Nordens und den von ihnen dominierten internationalen Organisationen die Forderung erhoben, dass stark verschuldete Länder, die Notkredite oder Entwicklungshilfe beanspruchen wollen, massiv ihre Daseinsvorsorge privatisieren sollen. Bei der Privatisierung der Bundesfernstraßen handelt es sich daher um ein politisch hoch relevantes Thema in Bezug auf Fragen der Gewährleistung von öffentlicher Daseinsvorsorge durch staatliche Institutionen, der gesellschaftlichen Teilhabe sowie der Legitimierbarkeit politischer Entscheidungen.

Privatisierungsfolgen wurden bisher jedoch kaum empirisch erforscht. Negative Folgen von Privatisierungsmaßnahmen werden dabei sowohl von der Bundesregierung als auch in Berichten von Expertenkommissionen ausgeblendet bzw. teilweise abgestritten. Es ist jedoch bekannt, dass Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge mit erheblichen Nachteilen für die Gesellschaft verbunden sind. Darunter fallen höhere Kosten für die Steuer- und Gebührenzahlenden, Ausschluss sozial benachteiligter Gruppen vom Zugang, schlechtere Leistungen, unzureichende Instandhaltung, der Verlust von institutionellem Know-how, Desinvestition sowie die Erosion der Beschäftigungsverhältnisse insbesondere durch Outsourcing, Beschäftigungsabbau und Tariffucht. Die Summe dieser Erfahrungen hat bei den BürgerInnen dazu geführt, dass 80 Prozent der Bevölkerung gemäß repräsentativen Meinungsumfragen gegen weitere Privatisierungen sind.¹

Trotz der immer deutlicher zu Tage tretenden Nachteile und der zunehmenden Ablehnung von Privatisierung in der Bevölkerung kam es im Jahr 2015 zur Rückkehr der offiziellen Forderung nach Privatisierung der Daseinsvorsorge auch in Deutschland. Hintergrund der erneuerten Debatte über den Wert und die Risiken von Privatisierungsmaßnahmen für die öffentliche Hand ist die Politik der »schwarzen Null«. Während die Austeritätspolitik sowie die EU- und nationalen Schuldenregeln zuvor jahrelang als Begründung angeführt wurden und Ausbau sowie Instandhaltung von öffentlichen Infrastrukturen aufgehoben haben, werden mit der Forderung »Investitionsstau auflösen« nun wieder klassische Privatisierungen und ÖPPs offensiv und in großem Umfang beworben. Die übergreifende sprachliche Klammer ist der »Einbezug bzw. die Einbindung privaten Kapitals zur Auflösung des Investitionsstaus«.

Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel briefte vor diesem Hintergrund im August 2014 eine Expertenkommission unter Vorsitz von Prof. Marcel Fratzscher² ein, die Vorschläge zu mehr öffentlichen und privaten Investitionen machen sollte. In ihrem Abschlussbericht vom April 2015 stellte

1 Die umfassende demoskopische Erhebung zu Kernthemen des öffentlichen Dienstes wird seit 2007 jährlich durch das Meinungsforschungsinstitut forsa von dbb beamtenbund und tarifunion vorgenommen. Im Durchschnitt der letzten acht Jahre waren danach 80 Prozent der Bevölkerung gegen weitere Privatisierungen oder sogar für eine Rekommunalisierung bereits privatisierter öffentlicher Dienstleistungen (siehe dazu: dbb, beamtenbund und tarifunion 2015).

2 Im Weiteren zur Vereinfachung als »Fratzscher-Kommission« bezeichnet

diese Kommission umfangreiche und teilweise sehr konkrete Vorschläge heraus, die mehr private Beteiligung bei der Lösung des öffentlichen Investitionsstaus beinhalten (Fratzscher-Kommission 2015). Vorschläge zum Bundesfernstraßenbau bilden zusammen mit Vorschlägen zu Fonds im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge eines der größten Privatisierungsvorhaben der letzten Jahre in Deutschland. Mit den privaten Rentenversicherungen als anvisierten neuen Kapitalinvestoren wird auf das Volumen eines Investitionsstaus in Höhe von etwa 140 Mrd. Euro³ sowie auf das diese Summe noch deutliche übersteigende Auftragsvolumen für Investitionen und Betriebsleistungen der kommenden Jahrzehnte abgezielt.

Die vorliegende Studie widmet sich der Genese der Maßnahmen insbesondere mit Bezug zur Privatisierung der Bundesfernstraßen. Sie zeichnet nach, in welchem Verhältnis die Entwicklungen und die Argumentationen der Akteure zueinander stehen und welche Folgen sich daraus für die Infrastrukturpolitik in Deutschland – insbesondere im Verkehrssektor – und für die NutzerInnen ergeben.

Die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft wird von der Bundesregierung besonders eilig vorangetrieben, weswegen eine zeitnahe Kommentierung geboten erscheint. Die Vorschläge der Fratzscher-Kommission zur kommunalen Daseinsvorsorge werden knapper in den Blick genommen, zumal es hierzu bislang im Nachgang zum Bericht der Fratzscher-Kommission noch keine direkten Gesetzesinitiativen gibt. Allerdings bildet die Initiative zur Bildung einer Bundesinfrastrukturgesellschaft, insbesondere mit dem Fokus auf Nutzung privaten Kapitals und der Ausweitung von ÖPP sicherlich eine Schablone für die Umsetzung der Kommissionsideen bei der Erhöhung kommunaler Investitionen. Dafür kann auf die grundsätzlichen Betrachtungen im Text zu Privatinvestitionen in öffentlichen Infrastrukturen zurückgegriffen werden. Im Bereich der Steuerpolitik wird der (nach Angaben des Sachverständigenrats) voraussichtlich 4,6 Mrd. Euro teure Vorschlag zur Unternehmenssteuersenkung hervorgehoben. Die Vorschläge der Fratzscher-Kommission zu den Sektoren Energie und digitale Netze sowie zu Investitionen in der Europäischen

Union können im Rahmen der Studie nur gestreift werden.

Als Querschnittsfragestellungen werden zwei Arbeitshypothesen aufgestellt. Hypothese 1 nimmt an, dass das Projekt Bundesfernstraßengesellschaft (BFG⁴) zeitlich bereits deutlich vor der Vorstellung des Fratzscher-Berichts durch Regierungshandeln vorbereitet wurde und weiterhin in flankierenden Gesetzen begleitet wird. Eine Prüfung dieser Annahme wird in den ersten beiden Kapiteln vorgenommen.

Im ersten Kapitel soll dargestellt werden, welche Entwicklungen zur Privatisierung der Daseinsvorsorge im Einzelnen zu beobachten sind. Dabei wird unterschieden in bereits laufende Prozesse (wie Gesetze und konkrete Gesetzesvorhaben) und in aktuell diskutierte Vorschläge der Fratzscher-Kommission. Unterschieden wird ebenfalls in Entwicklungen mit unmittelbarem und solche mit mittelbarem Bezug zu Privatisierung.

Im zweiten Kapitel wird die Fratzscher-Kommission eingehender betrachtet. Darin werden zentrale Kapitel des Abschlussberichts der Kommission analysiert, insbesondere der Vorschlag zu einer Bundesfernstraßen-Infrastrukturgesellschaft.

Hypothese 2 unterstellt, dass das Projekt BFG in einem engen bis sehr engen Zusammenhang mit ÖPP im Allgemeinen und mit der »Neuen Generation ÖPP« im Besonderen steht. Dazu wird in Kapitel 3 ÖPP im Bundesfernstraßenbau näher untersucht. Vorgestellt werden sowohl vorliegende öffentlich zugängliche materielle Daten als auch die zugehörige Debatte.

Wegen der besonderen Bedeutung der Bundesländer-Diskussion in der Debatte um eine Bundesfernstraßengesellschaft werden im vierten Kapitel drei Dokumente der »Bodewig-II-Kommission« sowie ein Positionspapier des Verkehrsministeriums ausgewertet.

Im fünften Kapitel werden die Zusammenhänge der beiden zentralen Vorschläge Bundesfernstraßen-Infrastrukturgesellschaft und ÖPP untersucht und bewertet. In einer Gesamtschau wird reflektiert, welche Folgen für die Gesellschaft entstehen können und welche Gruppen besonders betroffen wären.

3 Kommunalen Investitionsrückstand: 118 Mrd. Euro, Investitionsstau bei den Bundesfernstraßen: 23,4 Mrd. Euro

4 Tatsächlich gibt es noch keinen offiziellen Namen für das Projekt »Bundesfernstraßen-(Infrastruktur-)Gesellschaft«. Die eigentlich recht griffige Abkürzung aus einem frühen Berichtsentwurf der Fratzscher-Kommission lautete BaulIG (für »Bundesautobahn-Infrastrukturgesellschaft«), taucht aber im Abschlussbericht nicht mehr auf. Die Abkürzung »BFG« wurde für die vorliegende Studie gewählt, um den Begriff für die weitere Diskussion handhabbar zu machen.

1 Privatisierung der Daseinsvorsorge – aktuelle Entwicklungen

Eingangs wird in einer Übersicht dargestellt, welche Entwicklungen mit unmittelbarem und mittelbarem Bezug zur Privatisierung der Daseinsvorsorge im Einzelnen zu beobachten sind. Im Anschluss daran wird auf die Fratzscher-Kommission und die neue Generation von ÖPP genauer eingegangen.

1.1 Übersicht über die Entwicklungen

Die neue Privatisierungswelle, dargestellt in Tabelle 1, findet ihren Niederschlag in konkretem Regierungshandeln, in Gesetzen und Gesetzesvor-

haben sowie in Stellungnahmen von Regierung, Parteien und Verbänden.

Ein Fokus der Entwicklungen liegt auf dem Bundesfernstraßenbau, und dort wird gleichzeitig ein besonders hohes Tempo angeschlagen. Bereits zehn Tage nach der Vorstellung des Fratzscher-Kommissionsberichts kündigten die Bundesminister Dobrindt und Schäuble neue ÖPP-Projekte für den Bundesfernstraßenbau im Volumen von zunächst 14 Mrd. Euro an. Nur zwei Monate nach Vorstellung des Abschlussberichts erfolgte die Gründung der Bodewig-II-Kommission – der vier-

Tabelle 1: Entwicklungen mit unmittelbarem und mittelbarem Bezug

Entwicklungen mit unmittelbarem Bezug zu Privatisierung	Entwicklungen mit mittelbarem Bezug zu Privatisierung
Von Bundesminister Sigmar Gabriel eingesetzte Fratzscher-Kommission	2015 beschlossene Gesetze: <ul style="list-style-type: none"> – Änderung der Anlageverordnung, Einschränkung des Konzernverbots – Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen (europäische Versicherungsregulierung »Solvency II«) – Einführung einer Infrastrukturabgabe (Pkw-Maut) – Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Entlastung vor Doppelbelastung durch Infrastrukturabgabe) – Einführung eines Kommunenfonds im Nachtragshaushalt 2015 – Deutliche Mittelerrhöhung zur Verwaltung durch die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) – Lockerung des Vergaberechts für sogenannte öffentlich-öffentliche Partnerschaften (ÖÖP⁵)
Start der neuen ÖPP-Generation im Autobahnbereich mit einem Volumen von 15 Mrd. Euro	Gesetzesvorhaben: Nachbesserungen zur europäischen Versicherungsregulierung »Solvency II«, insbesondere zur Absenkung des mindestens geforderten Eigenkapitals
Befürwortende Stellungnahmen zu ÖPP	Geplante Grundgesetzänderung zum Strukturumbau der Verwaltung der Bundesfernstraßen
Befürwortende Stellungnahmen zu Infrastrukturgesellschaften	2015 neu gebildeten Kommission der Länder zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Bodewig II)

Quelle: GiB e. V.

⁵ Neben der Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privat wirtschaftenden Unternehmen gibt es auch Kooperationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese auch öffentlich-öffentliche Partnerschaften (ÖÖP) genannten Kooperationsformen unterscheiden sich jedoch unter Umständen nicht wesentlich von klassischen ÖPPs, verschleiern aber durch die Namensgebung ihren Privatisierungszusammenhang.

ten Kommission zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung innerhalb von drei Jahren. Gespräche zur Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs im Sommer und Herbst 2015 hatten bereits Verhandlungen zur geplanten Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zum Inhalt. Der Privatisierungszusammenhang verknüpft dargestellt:

Die geplante Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen soll den Ausbau und Betrieb der Autobahnen und Bundesstraßen privatisieren. Die Gesellschaft soll privatrechtlich angelegt und somit der parlamentarischen Kontrolle entzogen werden. Ob sie künftig ÖPP als Standardmodell einsetzt, ist dann keine politische Entscheidung des Bundes oder des betroffenen Bundeslandes, sondern nur noch Bestandteil der Geschäftspolitik dieser Gesellschaft. Diese Verkehrsinfrastrukturgesellschaft kann – eventuell in einem zweiten Schritt – selbst teilprivatisiert werden. Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft soll sich jenseits der Schuldenbremse und auch abseits der europäischen Schuldengrenzen verschulden dürfen. Die Versicherungsregulierung wird dazu abgeschwächt: Die vornehmlich als künftige Investoren anvisierten Versicherungen dürfen dann riskantere Geschäfte z. B. im Bundesfernstraßenbau machen. Vorgeschlagen wird auch eine Steuererleichterung für ihr Anlagemodell. Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft soll gleichzeitig die staatlich veranlassten, von den NutzerInnen zu entrichtenden Lkw- und Pkw-Mautgebühren sowie erhebliche Haushaltsmittel erhalten. Eine geplante Gesetzänderung würde schon 2016 die Gelder für die Mittelverantwortung für wesentliche Anteile an der ehemaligen Mineralölsteuer, jetzt Energiesteuer, an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft VIFG übertragen. Die VIFG ist eine der in Frage kommenden Gesellschaften des Bundes, aus der die geplante Verkehrsinfrastrukturgesellschaft heraus gegründet werden könnte.

1.2 Fokus Bundesfernstraßen

In der vorliegenden Studie wird ein Schwerpunkt auf Bundesfernstraßen gelegt. Damit wird dem diesbezüglich deutlich angestiegenen Aktivitätsniveau Rechnung getragen. Es ist zudem wahrscheinlich, dass wegen der Erfordernis einer Grundgesetzänderung und der aktuell vorliegenden Mehrheitsverhältnisse im Bundestag (Regierungskoalition stellt 80 Prozent der Sitze) nur noch

wenige Monate »das politische Fenster offen steht« für eine Durchsetzung des Vorhabens. Nachfolgend werden die Aktivitäten angeführt, das anvisierte Finanzvolumen betrachtet und die Grundgesetzänderung andiskutiert.

1.2.1 Zahlreiche Aktivitäten

Bezogen auf die Bundesfernstraßen ist eine besonders starke Aktivität im politisch-gesellschaftlichen Raum zu verzeichnen. Tabelle 2 auf Seite 9 enthält eine unvollständige Aufzählung (April bis einschließlich Dezember 2015).

Die hohe Frequenz und auch die Intensität der Befassungen mit dem Thema Bundesfernstraßen deuten darauf hin, dass dem Thema in den Bundesländern sowie bei den betroffenen Verbänden und Gewerkschaften derzeit eine hohe Relevanz beigemessen wird.

1.2.2 Anvisiertes Finanzvolumen

5,4 Mrd. Euro werden bereits heute jährlich an Investitionen in die Bundesfernstraßen getätigt. Nach Aussagen der Daehre-Kommission (2012) liegt der ausschließlich für die Substanzerhaltung notwendige zusätzliche Investitionsbedarf bei 3,8 bis 4,6 Mrd. Euro jährlich. Unter Berücksichtigung des Nachholbedarfs aufgrund der jahrelang ungenügenden Substanzerhaltungsinvestitionen würde der zusätzliche jährliche Investitionsbedarf auf 6,5 bis 7,2 Mrd. Euro steigen, der jährliche Nachholbedarf liegt somit bei 2,6 bis 2,7 Mrd. Euro. Gut die Hälfte des in der Daehre-Kommission bezifferten jährlichen Nachholbedarfs für Investitionen in das überregionale Straßennetz entfällt auf Bundesverkehrswege, das wären somit ca. 1,3 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Summe wird von der Daehre-Kommission auf 15 Jahre mit Stand 2012 veranschlagt und würde somit akkumuliert 23,4 Mrd. Euro betragen.

ÖPP-Verträge werden in der Regel für eine Laufzeit von 30 Jahren abgeschlossen. Rechnet man die bisher jährlich getätigten Investitionen, die nach Daehre für die Substanzerhaltung notwendige zusätzliche Investition sowie den Nachholbedarf aufgrund der jahrelang ungenügenden Substanzerhaltungsinvestitionen auf 30 Jahre zusammen, ergeben sich die in Tabelle 3 auf Seite 10 genannten Summen. Insgesamt geht es von 2016 bis 2045 um 300 Milliarden Euro für aufholende und regelmäßige Investitionen.

Tabelle 2: Aktivitäten zu einer Bundesfernstraßengesellschaft, April 2015 bis Januar 2016

April	Fratzscher-Kommission legt ihren Abschlussbericht vor
Mai	Die Bundesminister Dobrindt und Schäuble stellen die Neue Generation ÖPP vor CDU-Landtagsfraktion NRW bringt den Antrag »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen« ein
Juni	Landtag Schleswig-Holstein debattiert den Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – Unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern« und setzt eine schriftliche Anhörung an Der AK Verkehr der SPD-Bundestagsfraktion schickt an die Bundesländer sowie an ausgewählte Verbände und WissenschaftlerInnen ein Positionspapier zur neuen Bundesfernstraßengesellschaft BFG mit der Bitte um Stellungnahme Die Verkehrsminister Michael Groschek (SPD), Nordrhein-Westfalen, und Winfried Hermann, Baden-Württemberg, kritisieren in einem gemeinsamen offenen Brief die Pläne zur neuen BFG Verkehrsminister Pegel (SPD) lehnt den Vorschlag in einer Rede vor »pro Mobilität« ab
Juli	Verkehrsministerkonferenz der Länder sieht einstimmig in der »grundgesetzlich bestimmten Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder ein bewährtes System«. Die VMK setzt eine neue Kommission »Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes« unter Leitung von Bundesminister a. D. Prof. Kurt Bodewig ein, ein erster Bericht wird erwartet zum 9.10. Verkehrsminister Olaf Lies, Niedersachsen, lehnt den Vorschlag in einem Schreiben an die SPD-Bundestagsfraktion ab
August	Landtag NRW setzt Anhörung zum CDU-Antrag zu ÖPP zur neuen BFG für den 22.9. an Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr (SPD) Saarland lehnt den Vorschlag zu einer BFG in einem Schreiben an die SPD-Bundestagsfraktion ab
September	Mündliche Anhörung zum CDU-Antrag zu ÖPP und BFG im Landtag Nordrhein-Westfalen Schriftliche Anhörung zu ÖPP im Landtag Schleswig-Holstein Die Bodewig-II-Kommission legt einen ersten Zwischenbericht vor Investitionspolitische Konferenz der IG Metall in Berlin
Oktober	Die Verkehrsministerkonferenz der Länder tagt in Worms Hauptverband der Bauindustrie stellt »Konzeptpapier zu Struktur, Aufgaben und Finanzierung einer Bundesfernstraßengesellschaft« vor Der Bundesrat lehnt einen Gesetzentwurf zur VIFG ab, weil er darin die Vorbereitung zur Gründung einer BFG sieht Der ACE Auto Club Europa e. V. stellt die Kurzstudie »Reformmodelle für die Verkehrsinfrastrukturpolitik – Von den öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bundesfernstraßengesellschaft« vor Expertengespräch ADAC e. V. zur »Bundesfernstraßenfinanzierung und -organisation«
Dezember	Die Bodewig-II-Kommission legt einen Szenarien-Bericht vor Das BMVI legt einen Bericht zur »Reform der Auftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbau« vor
Januar	Drei Arbeitsgruppen der SPD-Bundestagsfraktion stellen ein Positionspapier vor Die Bodewig-II-Kommission legt einen »Prozessoptimierungsbericht« vor

Quelle: GiB e. V.

1.2.3 Grundgesetzänderung

Aller Voraussicht nach ist für die Bundesfernstraßengesellschaft eine Grundgesetzänderung erforderlich. Der AK Verkehr der SPD-Bundestagsfraktion (2015) strebt so eine Änderung an:

»Wir streben als Voraussetzung für die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft die Änderung des Artikels 90 des Grundgesetzes an, der bisher die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen durch die Verwaltungen der Länder festschreibt.«

Die Bauindustrie sieht eine Grundgesetzänderung als unabdingbar an:

»Für den Aufbau einer Bundesfernstraßengesellschaft ist eine Änderung von Art. 90 Grundgesetz notwendig« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015b).

Der entsprechende Passus des Grundgesetzes (Artikel 90) lautet wörtlich:

*»(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.«*

Eventuell können die Länder (oder einzelne Länder) aber auch die Verantwortung per Antrag abgeben.

»(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.«

Eventuell wären auch Änderungen der Artikel 83ff. und 104a erforderlich. Ein verfassungsrechtliches

Gutachten zu der Frage, ob eine Grundgesetzänderung erforderlich wäre, ist nicht bekannt. Auffällig ist, dass das Finanzministerium diese Änderung seit über einem Jahr vorbereitet, ohne bisher dazu etwas öffentlich vorgestellt zu haben. Fraglos wäre für so eine Grundgesetzänderung die Zustimmung der Länder im Bundesrat erforderlich, die möglicherweise nur schwer zu erreichen ist. Vorstellbar wäre, dass die Bundesfernstraßengesellschaft unter einem neutralen Namen und ohne Grundgesetzänderung gegründet wird und sich zunächst nur einzelne Länder dazu entschließen, zu beantragen, dass der Bund die betreffenden Straßen in bundeseigene Verwaltung übernimmt. Analog war das Vorgehen bei der DEGES.

Im »Konzeptpapier des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie zu Struktur, Aufgaben und Finanzierung einer Bundesfernstraßengesellschaft« wird mit Blick auf aktuelle Mehrheitsverhältnisse zur Eile geraten:

»Die Voraussetzungen hierfür [für die Grundgesetzänderung] sollten im Rahmen der Verhandlungen über die Neuregelung der Bundesländer-Finanzbeziehungen geschaffen werden. Eine Grundgesetzänderung ist mit Blick auf die erforderlichen Mehrheiten noch in dieser Legislaturperiode herbeizuführen« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015b).

1.3 Entwicklungen 2015 mit unmittelbarem Bezug zu Privatisierung

1.3.1 Fratzscher-Kommission

Die Fratzscher-Kommission ist verglichen mit der Hartz-Kommission oder der Riester-Rentenreform

Tabelle 3: Investitionen in Bundesfernstraßen 2016–2045

	Investitionen jährlich in Mrd. Euro	Jahre	Summe in Mrd. Euro
Derzeitige Investitionshöhe	5,4	30	162,0
Für die Substanzerhaltung notwendige zusätzliche Investition	3,8	30	114,0
Nachholbedarf aufgrund der jahrelang ungenügenden Substanzerhaltungsinvestitionen	1,3	15 + 3 *	23,4
Summe			299,4

* nach Daehre zuzüglich 2013 bis 2015

bisher in der Öffentlichkeit kaum bekannt. Es ist jedoch möglich, dass die Kommission damit unterschätzt wird. Im Abschlussbericht der Fratzscher-Kommission vom April 2015 werden strukturelle Vorschläge von großer Reichweite gemacht. Im Kern geht es darum, das Gewicht der Bestimmung über die öffentlichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu verschieben: weg von Instrumenten der Demokratie hin zu einer verstärkten Bestimmung durch Kapitaleigner. Damit verbunden sind auch Fragen zur Verwendung von Steuergeldern in den kommenden Jahrzehnten in erheblichem Umfang. Es werden im Bericht auch komplexe steuerpolitische Vorschläge gemacht, die im Effekt auf eine Reduktion der Unternehmenssteuer hinauslaufen. Ebenfalls im Bericht enthalten, aber als abweichend und ergänzend ausgewiesen sind die Positionen der in der Fratzscher-Kommission vertretenen Gewerkschaften IG Metall, ver.di, IG BCE, IG BAU sowie des DGB. Die dort aufgeführten Positionen beinhalten bereits eine grundsätzliche und weitreichende Kritik an den Vorschlägen des Berichts. Es wird deutlich, dass der Bericht alles andere als einen breiten gesellschaftlichen Konsens abbildet. Eine zentrale Forderung des Berichtes ist die Errichtung einer »Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen«.

Der Bericht mit seinen einzelnen Vorschlägen sowie die Kritik der Gewerkschaften werden in Kapitel 2 noch eingehender dargestellt und diskutiert.

1.3.2 Die »neue ÖPP-Initiative« im Bundesfernstraßenbau

Im Mai 2015 stellten die Bundesminister Alexander Dobrindt und Wolfgang Schäuble eine sogenannte »Neue Generation ÖPP« vor. Verkehrsminister Dobrindt begründet die Initiative wie folgt:

»Mit öffentlich-privaten Partnerschaften bauen wir wirtschaftlich, die Bauqualität ist hoch und die Straße steht schneller zur Verfügung. Bisher konnte jede als ÖPP realisierte Straße vor dem geplanten Termin unter Verkehr gehen – und deutlich schneller fertiggestellt werden als nach herkömmlichen Verfahren« (BMVI 2015a).

Bereits drei Tage nach der offiziellen Vorstellung wurde das ÖPP-Vergabeverfahren für den Knotenpunkt A10/A24 gestartet. Dabei geht es um 29,6 km sechsstreifigen Ausbau und 29,2 km grundlegende Erneuerung. Außerdem sollen Erhal-

tungs- und Betriebsleistungen für 96,4 km Länge per ÖPP erfolgen.

Im Bundeshaushalt wurden die neuen ÖPP-Projekte über Verpflichtungsermächtigungen eingestellt:

Für die Fortentwicklung der ÖPP-Projekte (»Neue Generation«) als Beschaffungsvariante ist im Haushalt 2016 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 10,6 Mrd. € ausgebracht« (Deutscher Bundestag 2015a).

Zum Stichtag der Vorstellung ging es um 10 Projekte und ein Investitionsvolumen von 14 Mrd. Euro für Neubau, Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen. Am 20.7.2015 wurde ein weiteres Projekt ergänzt, so dass die Initiative bei derzeit 11 Projekten und einem Gesamtvolumen von 15 Mrd. Euro liegt.

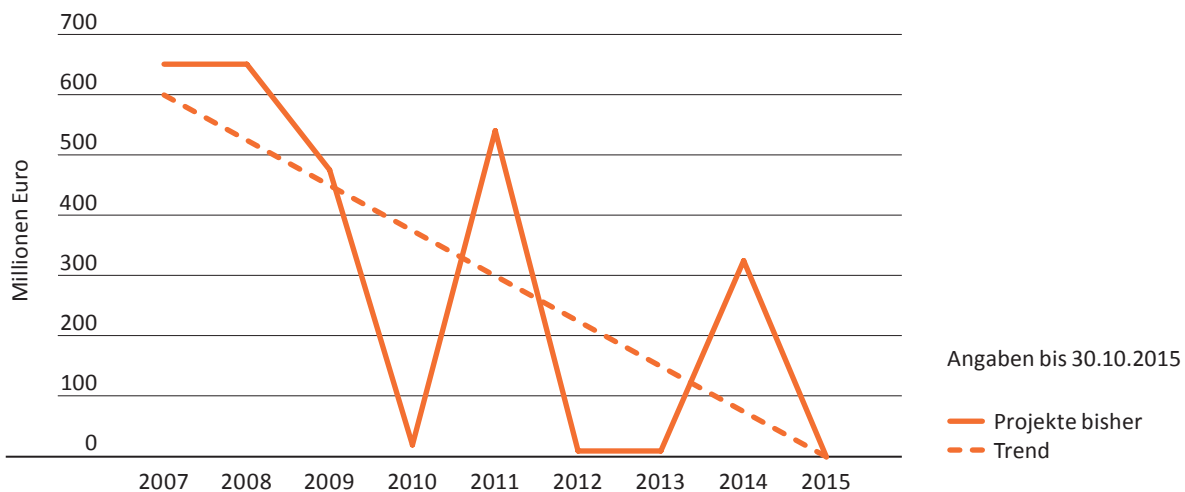
Von der Bundesregierung wurden zudem 2015 dem Fonds für strategische Investitionen (EFSI) 17 ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau gemeldet, gemäß Auskunft der Bundesregierung erfolgte die Meldung von sechs davon auf Initiative von Vertretern der Privatwirtschaft. Geht man davon aus, dass auch diese Projekte mit vergleichbarem Volumen von durchschnittlich 1,36 Mrd. Euro ausgestattet sind, wird das Gesamtvolumen auf insgesamt etwa 23 Mrd. Euro ansteigen.

Seit 2008 war das neu vergebene ÖPP-Volumen im Bundesfernstraßenbau zurückgegangen (siehe Abbildung 1, Seite 12). Mit der Neuen Generation ÖPP kehren die öffentlich-privaten Partnerschaften endgültig in den Autobahnbau zurück. Aus den Zahlen der Bundesregierung für die Neue Generation ÖPP ist zwar noch nicht ablesbar, wie hoch der Anteil der Investitionen an den 15 bzw. 23 Mrd. Euro sein wird. Doch selbst wenn man davon ausgeht, dass die Investitionen ein Drittel und Erhaltung und Betrieb zwei Drittel ausmachen, würde der Anstieg beträchtlich sein.

Für Abbildung 2 auf Seite 12 wird angenommen, dass sich die angekündigten Investitionen gleichmäßig auf die kommenden fünf Jahre aufteilen.

Das ÖPP-Investitionsvolumen läge dann 3,4- bis 5,2-mal über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre und 5,6- bis 8,7-mal höher als der langjährige ÖPP-Investitionsdurchschnitt im Bundesfernstraßenbau. Eine solche Steigerung wäre auch europaweit ungewöhnlich.

Abbildung 1: Entwicklung des Investitionsvolumens bei Autobahn-ÖPP



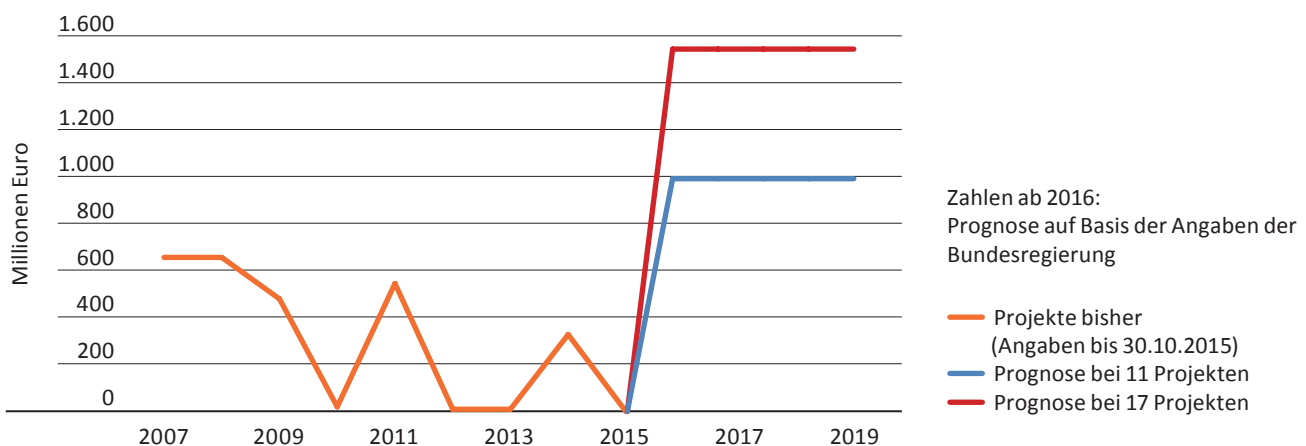
Quellen: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2015c); BMVI; Bundesregierung; Darstellung und Trendberechnung: GiB e. V.

1.3.3 ÖPP im Fratzscher-Bericht im Verhältnis zur Neuen Generation ÖPP

Im Fratzscher-Bericht selbst wurde ÖPP zwar diskutiert, eine eindeutige Empfehlung findet sich dort jedoch nicht. Die in der Kommission vertretenen Gewerkschaften lehnen ÖPP in einer Sonderposition unisono ab. Im verbleibenden (strittigen) Hauptteil des Berichts ist die Tendenz der Bewertung von ÖPP eher positiv. Eine detailliertere Auseinandersetzung findet sich im Kapitel 3. Es wird jedoch im Fratzscher-Bericht auch festgestellt, dass für eine empirische Bewertung nicht genügend Daten vorliegen. Der Startschuss zu den neuen ÖPP-Projekten erfolgte in unmittelbarer

zeitlicher Nähe zur Vorstellung des Abschlussberichts der Fratzscher-Kommission (fünf Wochen später), jedoch nahezu ohne inhaltliche Bezugnahme. Dabei waren sowohl das Verkehrsministerium als auch das Finanzministerium in die Erarbeitung des Abschlussberichts der Fratzscher-Kommission eng eingebunden. Die fehlende Bezugnahme ist insbesondere in Verbindung mit der im Fratzscher-Bericht vorgeschlagenen Bundesfernstraßengesellschaft erstaunlich. Die neuen ÖPP-Projekte würden die Geschäftstätigkeit einer solchen Gesellschaft in erheblichem Umfang im Voraus festlegen, man hätte erwarten können, dass zum Rechtsverhältnis eine Aussage getroffen wird.

Abbildung 2: Prognose des Investitionsvolumens bei Autobahn-ÖPP



Quelle: GiB e. V.

Tabelle 4: Diskussion von ÖPP und BFG in Stellungnahmen 2015

Organisation	ÖPP-Initiative	Bundesfernstraßengesellschaft
ADAC Schleswig-Holstein e. V.	×	
Bauhaus-Universität Weimar, Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Wirtsch.-Ing. Hans Wilhelm Alfen	×	
Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen e. V.	×	×
BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.	×	
Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.	×	×
dbb, beamtenbund und tarifunion, Berlin	×	
DEGES, Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	×	
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Prof. Dr. Holger Mühlenkamp	×	×
Deutsches Verkehrsforum, Dr. Ulrich Nußbaum (Vorsitzender)		×
DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Nordrhein-Westfalen	×	×
DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Nord	×	
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.	×	×
GiB, Gemeingut in BürgerInnenhand e. V.	×	×
GMSH, Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AÖR	×	
Handwerkskammer zu Köln	×	
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.	×	×
IB.SH, Investitionsbank Schleswig-Holstein	×	
IHK NRW, Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen	×	
IHK SH, Industrie- und Handelskammer Schleswig-Holstein	×	
IMK, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Dr. Katja Rietzler	×	
Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen	×	×
komba gewerkschaft Nordrhein-Westfalen		×
Landesbetrieb Straßen NRW	×	
Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz	×	×
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen	×	×
Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern		×
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland		×
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg	×	×
Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr		×
ÖPP Deutschland AG	×	

Organisation	ÖPP-Initiative	Bundesfernstraßengesellschaft
Rechnungshofausschuss des Nationalrats der Republik Österreich, Gabriela Moser (Vorsitzende)	×	×
Rügener, Werner (Publizist, Lehrbeauftragter, Berater)	×	
SPD-Bundestagsfraktion, AK Verkehr		×
Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik	×	
UKSH, Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, Campus Kiel, Prof. Dr. Jens Scholz (Vorstandsvorsitzender)	×	
VDStra. – Fachgewerkschaft der Straßen- und Verkehrsbeschäftigten	×	
ver.di, Bundesverwaltung, Berlin, Fachbereich Bund und Länder	×	×
ver.di, Bundesverwaltung, Berlin, Fachbereich Gemeinden	×	×
ver.di, Bundesvorstand	×	×
ver.di, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Landesbezirk Nord	×	
Verkehrsministerkonferenz der Länder (VMK)		×
VIFG, Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH	×	

Quelle: GiB e. V.

ÖPP ist nicht nur unter den Experten in der Fratzscher-Kommission umstritten. Die Kritik an ÖPP nimmt insgesamt zu, im Fokus stehen insbesondere die Geheimhaltung der Verträge und die hohen Kosten. Diese Kritik spiegelt sich auch zunehmend in der Berichterstattung wieder, so wurden 2014 und 2015 im Fernsehen mehrere durchweg kritische Beiträge zu ÖPP ausgestrahlt.⁶

Für eine derart massive Ausweitung von ÖPP wie vorgeschlagen, hätte man eine valide, umfassende Begründung erwartet. Auf den Einwand des Bundesrechnungshofs, dass fünf bisherige ÖPP-Projekte im Durchschnitt 38 Prozent Mehrkosten verursachen werden, wurde vom Ministerium bei der Vorstellung der Neuen Generation ÖPP zum Beispiel gar nicht eingegangen. Tatsächlich sind die angegebenen Gründe eher knapp und bis auf das Argument zum Stau nicht neu, d. h. durchaus strittig. Eine detaillierte Darstellung der Argumentation findet sich in Kapitel 3.

Das Vorhaben »Neue Generation ÖPP« setzt weniger auf Akzeptanz denn auf Regierungs-

macht. Das korreliert mit der Durchsetzung des letzten Projekts der vorangegangenen ÖPP-Generation auf der A7, für das das Land Niedersachsen, das aus Kostengründen auf ÖPP verzichten wollte, per Ministerweisung gezwungen wurde.

1.3.4 Diskussion der neuen ÖPP-Initiative und der vorgeschlagenen Bundesfernstraßengesellschaft

Zu den Entwicklungen mit unmittelbarem Bezug zur Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur hinzugerechnet werden muss auch die intensive Diskussion der Vorschläge zur Gründung einer Infrastrukturgesellschaft. Damit einhergehend, wenn auch nicht immer damit verknüpft, kann eine Rückkehr der Diskussion um ÖPP in den parlamentarischen Raum beobachtet werden. Allein seit der Veröffentlichung des Fratzscher-Berichts haben zahlreiche Personen und Organisationen, die in Tabelle 4 auf Seite 13f. aufgeführt sind, Stellungnahmen zu einem der beiden oder zu beiden Themen veröffentlicht.

⁶ Hierzu sei auf folgende Beiträge verwiesen: arte, 11.2.2015, »Der geplünderte Staat«; RTL, 20.5.2015, »Mario Barth deckt auf«; ZDF, 20.2.2015, »heute-show«; ARD, 14.1.2015, »Schwarze Null mit Folgen«; Vox, 20.5.2015, »auto mobil«

1.3.5 Papier SPD-Bundestagsfraktion AK Verkehr

Unter den Stellungnahmen des Jahres 2015 befindet sich auch das Eckpunktepapier des AK Verkehr der SPD-Bundestagsfraktion für die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft vom 30.6.2015, in dem sie die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Bundesfernstraßengesellschaft durch die Änderung des Artikels 90 des Grundgesetzes fordert.

Der AK Verkehr bezieht sich dabei auf die Fratzscher-Kommission. Er bestätigt die Ergebnisse der Kommission »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« unter der Leitung des ehemaligen Landesverkehrsministers Karl-Heinz Daehre und der Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« unter der Leitung des ehemaligen Bundesverkehrsministers Kurt Bodewig, die im Auftrag der Verkehrskonferenz der Länder (VMK) bereits 2012 und 2013 Vorschläge zur Umsetzung einer Initiative im Verkehrssektor erarbeitet haben.

Als Hauptargument für eine schnelle Umsetzung wird die unzureichende Investitionstätigkeit im Bereich der Infrastrukturfinanzierung mit dem damit einhergehenden jahrelangen Investitions- und Reformstau angeführt, den es zu überwinden gelte.

Eine als privatrechtlich ausgegründete Gesellschaft für die Bundesfernstraßen solle demnach als Anstoß für eine »Neustrukturierung der Auftragsverwaltung des Bundes beim Planen, Bauen und Erhalten der Bundesverkehrswege [dienen und so] die Investitionsquote erhöhen« (SPD-Bundestagsfraktion 2015). Dazu sollen die Aufgaben der Straßenbauverwaltungen der Länder an den Bund rückübertragen und Planung, Vergabe, Controlling, Durchführung von Neu- und Ausbau, Betrieb und Erhalt in einer Hand gebündelt und ineffiziente Doppelstrukturen abgebaut werden. Die neue Gesellschaft solle dann die Aufgaben übernehmen und bereits bestehende Institutionen wie die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) vertraglich in die neue Struktur einbinden. Politische Kontrolle und rechtliche Aufsicht sollen jedoch weiterhin durch Bundesregierung und Bundestag erfolgen. Finanziert werde sie aus Steuermitteln aus dem Bundeshaushalt, Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung sowie durch die Einwerbung zusätzlichen privaten Kapitals von SparerInnen und institutionellen AnlegerInnen, das in einen Investitionsfonds fließt. Durch diese neue Struktur sollen

»zukünftig Verzögerungen beim Erhalt wie auch beim Neu- und Ausbau von Verkehrswegen des

Tabelle 5: Positionen der Ministerien

Ministerium/Bundesland	Position
Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr	Ablehnung einer Privatisierung der Bundesfernstraßen oder einer Beteiligung privater Investoren an einer Bundesfernstraßengesellschaft, da dies Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge sei
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland	Ablehnung einer Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen, da dies die Abschaffung der Auftragsverwaltung durch die Länder bedeute
Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern	Begrüßung der Ausweitung der Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur mit Vorbehalt der Prüfung auf wirtschaftliche Vorteile gegenüber konventioneller Finanzierung
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg	Ablehnung einer Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen, es brauche Effizienzsteigerungen, aber keine Abschaffung der grundgesetzlich verankerten Auftragsverwaltung der Länder
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen	

Bundes, die sich aus den teilweise bestehenden Personalengpässen in den Straßenbau-Verwaltungen der Länder ergeben, verhindert werden« (SPD-Bundestagsfraktion 2015).

1.3.6 Reaktion der Landesregierungen auf die Bundesfernstraßengesellschaft

Auf die Stellungnahme der SPD-Bundestagsfraktion sind von sechs der zuständigen Ministerien (aus den (SPD-)Bundesländern Niedersachsen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) Positionierungen bekannt (siehe Tabelle 5 auf Seite 15).

1.3.7 Reaktion der Landtage auf die Bundesfernstraßengesellschaft

In einem Dringlichkeitsantrag vom 19.10.2015 lehnte die CSU-Fraktion im Landtag von Bayern die Bundesfernstraßengesellschaft als erstes Bundesland ab (Bayerischer Landtag 2015). Der Antrag mit der Überschrift »Keine Infrastrukturgesellschaft – bewährte Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen beibehalten!« im Wortlaut:

»Der Landtag wolle beschließen: Der Landtag lehnt eine Infrastrukturgesellschaft des Bundes (Bundesautobahn-/Bundesfernstraßengesellschaft) entschieden ab. Die Staatsregierung wird daher aufgefordert, sich auf allen Ebenen weiterhin für den Fortbestand der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen einzusetzen« (Bayerischer Landtag 2015).

Nach dem Beschluss des Bayerischen Landtags haben auch weitere Bundesländer auf die BFG reagiert und mehrheitlich abgelehnt, darunter Fraktionen der Landtage Brandenburg (auf Antrag von SPD und Die Linke; Landtag Brandenburg 2015), Sachsen-Anhalt (auf Antrag von SPD und CDU sowie Die Linke; Landtag von Sachsen-Anhalt 2015a, 2015b, 2015c).

In allen Begründungen wurde auf die Notwendigkeit der Erhaltung der Auftragsverwaltungen in den Ländern hingewiesen:

»Der Landesbetrieb Straßenwesen hat in den letzten Jahren den Bau, Betrieb und die Unterhaltung der Bundesfernstraßen zuverlässig erledigt und so den sehr guten Ausbau- und Unterhaltungszustand der betreffenden Straßen ermöglicht. Daher gibt es keinen Grund, die Auftragsverwaltung nicht mehr weiterzuführen« (Landtag Brandenburg 2015).

»Das gut ausgebaute Netz der Bundesfernstraßen ist in der operativen Verantwortung der Länder entstanden. [...] Auch die von der »Fratzscher-Kommission« gemachten Vorschläge zur Nutzung alternativer Finanzierungsmöglichkeiten können in der bewährten Zusammenarbeit zwischen den Auftragsverwaltungen und der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft umgesetzt werden. Grundlegende Änderungen am System der bewährten Auftragsverwaltung, wie sie gegenwärtig auf Bundesebene im Hinblick auf eine Bundesautobahn-/Bundesfernstraßengesellschaft diskutiert werden, sind daher entschieden abzulehnen.« (Bayerischer Landtag 2015).

Gemäß Artikel 90 Grundgesetz sei der Bund zwar Eigentümer der Bundesfernstraßen, ihre Verwaltung liege aber in den nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften der Länder. Darüber hinaus diene die Schaffung einer BFG der bequemen Umgehung der Schuldenbremse mittels ÖPP.

»Privaten Investoren würden neue, ertragreiche Investitionsmöglichkeiten über ÖPP eröffnet. Dies würde dem Steuerzahler am Ende teuer zu stehen kommen. Aus gutem Grund hat sich das Land Sachsen-Anhalt an verschiedenen Stellen gegen ÖPP-Projekte ausgesprochen. In der Konsequenz ist daher die Schaffung einer BFG entschieden abzulehnen« (Landtag von Sachsen-Anhalt 2015a).

1.3.8 Verkehrsminister-Konferenz und Kommission Bodewig II

Auch die Verkehrsministerkonferenz der Länder (VMK) hat den Bericht und die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen der Fratzscher-Kommission zur Kenntnis genommen. In einem Beschluss vom 13.7.2015 bestätigte sie die Notwendigkeit zu tätiger Investitionen angesichts einer langjährigen Vernachlässigung der Erhaltungsinvestitionen im Bestand. Dazu setze sie eine Kommission »Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes« unter Leitung von Bundesminister a. D. Kurt Bodewig (Bodewig II) ein, zu der außerdem Minister Christian Pegel (VMK-Vorsitz), Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg), Staatsminister Joachim Herrmann (Bayern), Senator Frank Horch (Hamburg), Minister Michael Groschek (Nordrhein-Westfalen), Minister Thomas Webel (Sachsen-Anhalt), Minister Reinhard Meyer (Schleswig-

Holstein) und Ministerin Birgit Keller (Thüringen) gehören. Im Einsetzungsbeschluss (VMK 2015) wird dabei festgestellt:

»Die Verkehrsministerkonferenz erwartet angesichts der weitreichenden Überlegungen und Vorschläge einen angemessenen Zeitraum für die Prüfung und Diskussion. Sie sieht in dieser Legislaturperiode des Bundes keinen Entscheidungsbedarf.«

»Die Verkehrsministerkonferenz sieht in der grundgesetzlich bestimmten Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder ein bewährtes System.«

Am 28.9.2015 legt die Bodewig-II-Kommission der VMK einen ersten Zwischenbericht vor, der als Grundlage für die Beratungen im Oktober dienen soll (Bodewig 2015a). Am 7.12.2015 folgte ein sogenannter »Szenarien-Bericht«. Aus den beiden Dokumenten sind Vorschläge für erhebliche Vorfestlegungen der Länder ablesbar, eingebettet in zusammenfassende Informationen zum Themenkomplex. Insbesondere der Szenarien-Bericht enthält weitreichende Wertungen, die mit dem favorisierten Szenario 2 darauf hinauslaufen, die Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft durch den Bund zuzulassen. Diese Position steht den bisher geäußerten Auffassungen von Landesregierungen und Landesparlamenten ebenso entgegen wie den beiden bisherigen Beschlüssen des Bundesrats zur Fragestellung. Wegen der besonderen Bedeutung dieser Dokumente und auch weil sie die bisher weitreichendste Auseinandersetzung mit dem Fratzscher-Bericht darstellen, werden der Zwischenbericht sowie der Szenarien-Bericht in einem eigenen Kapitel näher dargestellt und in den Gesamtkontext eingeordnet (Kapitel 5).

1.3.9 Bundesrat

Als Reaktion auf die Entwicklungen tagten am 8./9.10.2015 die VerkehrsministerInnen der Länder in Worms. Eines der Themen dieser Konferenz war die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen. Ihre Beratungsergebnisse fassten sie in einem Beschluss des Verkehrsausschusses des Bundesrats zusammen.

Der Bundesrat beschloss daraufhin in seiner 937. Sitzung am 16.10.2015, zum Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

»Der Bundesrat lehnt [...] strukturelle Veränderungen ab, welche gezielt die Gründung einer

Bundesfernstraßengesellschaft und die Abschaffung der Länderauftragsverwaltung vorbereiten« (Bundesrat 2015).

Der Bundestag ließ diese Stellungnahme unberücksichtigt und verabschiedete am 12.11.2015 das Gesetz unverändert. Der Bundesrat verzichtete jedoch auf sein Recht, die Einsetzung eines Vermittlungsausschusses zu verlangen. Stattdessen einigte er sich auf folgende EntschlieÙung:

»1. Der Bundesrat erkennt das Bemühen des Bundes um ein einheitliches Buchungssystem für die Ausgaben zur Finanzierung der Bundesfernstraßen an.

2. Der Bundesrat betont, dass die im Gesetz enthaltene Verfahrensänderung und die damit zusammenhängende Übertragung weiterer Aufgaben und Zuständigkeiten an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft kein Präjudiz darstellen dürfen bezüglich einer Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft und damit einhergehenden Abschaffung der Auftragsverwaltung durch die Länder für die Bundesfernstraßen.

3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Länder bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur Optimierung der Bundesfernstraßenverwaltung eng einzubeziehen und keine Vorfestlegungen zu treffen, bevor die Kommission »Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes«, die sich unter anderem mit dem Verhältnis von Bund und Ländern bei Planung, Bau und Unterhaltung von Fernstraßen beschäftigt, ihre Beratungen abgeschlossen hat« (Bundesrat 2015b).

1.4 Entwicklungen 2015 mit mittelbarem Bezug zu Privatisierung

1.4.1 Kommunen-Fonds

Am 3.3.2015 hatte Bundeswirtschaftsminister Gabriel einen kommunalen Investitionsfonds angekündigt. Die Initiative des Ministers erfolgte in enger Abstimmung mit Bundesfinanzminister Schäuble. Durch die Regierungsinitiative bekommen die Kommunen bis 2018 insgesamt 5 Mrd. Euro mehr (BMW 2015). Nach Bekanntwerden gab es zahlreiche Stellungnahmen aus den Kommunen. Oberbürgermeister rechneten sich schon aus, wie viel Geld sie bald bekommen. Die Tageszeitung »taz« hinterfragte die »Rettung der Kommunen durch Gabriel« kritisch:

»Früher, so der Minister, seien zwei Drittel der öffentlichen Investitionen aus den Kommunen gekommen. Heute habe »die kommunale Finanzschwäche dazu geführt, dass es nur noch die Hälfte ist«. [...] Tatsächlich ist die »kommunale Schwäche« kein Naturphänomen, sondern das Produkt gezielter Politik, unter anderem von rot-grüner Steuerpolitik« (Schlieter 2015).

Die Fratzscher-Kommission machte sechs Wochen später einen Vorschlag, der zu dem Kommunen-Fonds kompatibel zu sein scheint. Dabei war man sich in der Fratzscher-Kommission darüber im Klaren, dass mit 5 Mrd. Euro in drei Jahren der tatsächliche Bedarf der Kommunen nicht gedeckt werden kann:

»Nach Schätzungen des KfW-Kommunalpanels beläuft sich der gesamte kommunale Investitionsrückstand mittlerweile auf 118 Mrd. Euro« (Fratzscher-Kommission 2015).

Bleibt es bei der finanziellen Ausstattung des Kommunen-Fonds, so würde es mit angestrebten 5 Mrd. Euro in drei Jahren – also 1,33 Mrd. pro Jahr – ca. 70 Jahre dauern, den Investitionsrückstand von heute abzubauen.

Problematisch ist der Status des neuen Sonderhaushalts als »Sondervermögen des Bundes«. Es ist derzeit noch unklar, was alles mit dieser Struktur möglich ist. Denkbar ist eine »Hebelung« der Mittel: Das Sondervermögen gilt dann als Eigenkapital, mit dem das Zehnfache an Fremdkapital eingeworben werden kann. Das wäre aber keine Entlastung von Schulden, sondern deren (teure) Auslagerung in Schattenhaushalte und gleichzeitig eine Privatisierung. Gemeingut in BürgerInnenhand e. V. (GiB) hatte diesen Umstand kritisiert, der sich möglicherweise hinter dem angegebenen kommunalen Eigenanteil von lediglich 10 Prozent verbergen könnte:

»Zehn Prozent kommunaler Eigenanteil bedeuten 90 Prozent Fremdkapital – die Banken und Versicherer freuen sich. So treibt Gabriel in hohem Tempo die Privatisierung der kommunalen Daseinsvorsorge voran« (GiB 2014).

Diese Meldung provozierte ein Dementi: Laut Ministeriumsauskunft gegenüber der Tageszeitung »taz« wäre demnach

»eine Beteiligung privater Mittel nicht geplant« (Schlieter 2015).

Der Kommunen-Fonds wird im Bericht der Fratzscher-Kommission explizit begrüßt. Gleichzeitig wird die Beteiligung Privater vorgeschlagen. Der

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie begrüßen wiederum diesen für die kommunale Ebene angeregten öffentlichen Infrastrukturfonds und fordern ebenfalls die Beteiligung Privater. Die Aussage des Ministeriums, dass eine Beteiligung privater Mittel nicht geplant sei, steht somit zumindest im Spannungsfeld der Vorschläge der Fratzscher-Kommission und des Lobbydrucks von Bauindustrie und Versicherungswirtschaft. Eine detailliertere Darstellung der Vorschläge der Fratzscher-Kommission für kommunale Investitionen erfolgt in Kapitel 2.

1.4.2 Pkw-Maut

Die Pkw-Maut wird durch zwei Gesetze gebildet, die getrennt beraten und verabschiedet wurden, die aber ganz offensichtlich zusammen gehören. Mit dem »Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen« wurde ein grundlegender Strukturwandel in der Finanzierung eingeführt. Ziel ist der Übergang zur nutzerbasierten Infrastrukturfinanzierung im Bereich der Bundesfernstraßen. Es sollten »größere Unabhängigkeit vom Bundeshaushalt und mehr Planungssicherheit für die Finanzierung von dringend erforderlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen« erlangt werden. Das »Zweite Verkehrssteueränderungsgesetz (VerkehrStÄndG 2)« sollte die Kompensation für die deutschen Autofahrer bilden, denen versprochen wurde, dass sie nicht zusätzlich belastet werden. Dieses Gesetz wird von der EU geprüft, in der Folge wurde die geplante Einführung verschoben. Es ist denkbar, dass die Kompensation seitens der EU beanstandet wird. Der Strukturwechsel zur Nutzerfinanzierung wird möglicherweise bleiben.

Mit der Einführung der Infrastrukturabgabe soll auch der Betrieb des Systems zur Erhebung der Infrastrukturabgabe an einen privaten Betreiber vergeben werden. Dazu liegen seitens der Bundesregierung Schätzungen vor, die Einmalkosten von 335 Mio. Euro sowie Kosten in Höhe von 164 Mio. Euro für den laufenden Betrieb benennen. Wird ähnlich wie beim Lkw-Maut-Projekt Toll Collect ein 15-Jahresvertrag abgeschlossen, so handelt es sich um einen 2,8-Milliarden-Euro-Vertrag. Die Kosten hierfür fallen zusätzlich an und sie sind weder bezogen auf die Europäische Union als Wirtschaftsraum noch bezogen auf Deutschland volkswirtschaftlich ein Mehrwert.

Der Übergang von der Steuerfinanzierung zur Nutzerfinanzierung ist wie bei der Lkw-Maut ein Einfalltor für ÖPP-Projekte und Privatisierungsvorhaben. Die in der Begründung für den Gesetzentwurf als Ziel angeführte »größere Unabhängigkeit vom Bundeshaushalt« ermöglicht dabei eine Abkopplung dieser ÖPP-Projekte von Entscheidungen des Parlaments. Das als Ziel angeführte »Mehr an Planungssicherheit für die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen« stellt eine langfristige Zweckbindung von vormals nicht zweckgebundenen Steuergeldern dar. Mit den Mitteln aus der Infrastrukturabgabe ist möglicherweise vorgesehen, langfristige Verträge mit privaten Kapitalgebern und privaten Betreibern einzugehen.

1.4.3 Energiesteuer (ehemals Mineralölsteuer) an die VIFG

Am 28.10.2015 wurde vom Kabinett ein Entwurf für eine Gesetzänderung vorgelegt (Deutscher Bundestag 2015b), der vorsieht, dass ab 2016 die Gelder für die Mittelverantwortung für wesentliche Anteile an der ehemaligen Mineralölsteuer, jetzt Energiesteuer, an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) gehen: Demnach verteilt die Gesellschaft dann

- »1. die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für Neubau, Ausbau, Erhaltung, Betrieb und Unterhaltung der in der Baulast des Bundes stehenden Bundesfernstraßen,
2. weitere im Bundeshaushalt veranschlagte Mittel für Neubau, Ausbau, Erhaltung, Betrieb und Unterhaltung von Bundesfernstraßen, soweit diese nicht in Nummer 1 oder Absatz 1 Satz 1 bezeichnet sind, die ihr vom Bund zur Verfügung gestellt werden, nach Maßgabe der jährlichen Haushaltsgesetze und nach den Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.«

Dazu kann das Bundesministerium für Verkehr der VIFG

- »1. die Befugnis übertragen, Anordnungen zur Annahme oder Leistung von Zahlungen nach § 70 Bundeshaushaltsordnung zu erteilen, die von den Bundeskassen ausgeführt werden, und
2. zur Erfüllung der Aufgaben außerdem die Wahrnehmung des Zahlungsverkehrs als der für Zahlungen zuständigen Stelle übertragen.«

Derzeit verteilt die VIFG Mittel aus

- »1. dem Gebührenaufkommen nach dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge) vom 5. April 2002 (BGBl. I, S. 1234) in der jeweils geltenden Fassung,
2. den der deutschen Verfügung unterliegenden Schifffahrtsabgaben der abgabenpflichtigen Bundeswasserstraßen.«

Im Fratzscher-Bericht geht man von der neuen Mittelverfügung schon aus, als wäre das Gesetz bereits beschlossen. Die veränderte Mittelverfügung könnte eine erhebliche Verschiebung der faktischen Macht über Haushaltsmittel bewirken. Zwar bekommt die VIFG damit das zusätzliche Haushaltsgeld nicht direkt. Durch die technische Verfügungsgewalt gewinnt sie jedoch erheblichen zusätzlichen Einfluss darauf, wann welche Bundesgelder wo ausgegeben werden. Auch die Bundesländer sehen in der Gesetzänderung eine Vorbereitung der Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft, sie lehnen den Gesetzentwurf deswegen ab (siehe oben).

Die VIFG steht ÖPP nicht neutral gegenüber. In den parlamentarischen Anhörungen im Bundestag 2012 sowie im Landtag NRW 2015 sprach sich der Geschäftsführer der VIFG Prof. Torsten Böger jeweils deutlich für ÖPP aus. Gegenüber der VerkehrsRundschau äußerte er:

- »Bei ÖPP-Modellen besteht die Möglichkeit, Infrastrukturprojekte lebenszyklusorientiert zu bauen und zu betreiben. Das hat sich nach allen gemachten Erfahrungen absolut bewährt« (VerkehrsRundschau 2015).

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin) warf in der Bundestagsanhörung zu ÖPP 2012 die Frage auf, ob die VIFG Fehlanreize unterliegen könnte:

- »Bei den Fehlanreizen muss man sich aber auch die öffentlichen, halböffentlichen Gesellschaften angucken. Es ist sicherlich sinnvoll, solche Gesellschaften öffentlich zu haben, wie die VIFG. Aber man muss sich auch fragen: Kann es nicht einen Übergang von der Beratung zum Lobbying geben, wenn eine VIFG nicht für Procurement allgemein, sondern nur für PPP zuständig ist? Also die Bürokratietheorie sagt ja schon, man hat ein gewisses Interesse daran, seinen Tätigkeitsbereich auszudehnen. Da sind sozusagen viele ÖPP-Projekte mehr als weniger« (Beckers 2012).

Auch die Gewerkschaft ver.di bewertet die Rolle der VIFG kritisch:

»Besonders kritisch sehen wir die vorgeschlagenen Rollen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) [...]. Die Rolle der VIFG als Finanzierungsgesellschaft für die Verkehrsinfrastruktur zeichnet sich bislang nur dadurch aus, dass den Bundesländern ÖPP-Maßnahmen aufgedrängt werden, die bei entsprechender Finanzausstattung effizienter durch die Auftragsverwaltung der Länder wahrgenommen werden können. Wesentliche Aussagen im Internetauftritt der VIFG wurden durch die Erfahrungen in der Realität widerlegt. Im Dialogpapier [der SPD-Bundestagsfraktion 2012] wird an einer Institution festgehalten, die sich im Sinne der nachhaltigen Betrachtung nicht bewährt hat.

[...] Der VIFG unter diesen Voraussetzungen die Rolle eines Beschaffungs-/Procurement-Kompetenzzentrums angedeihen zu lassen, das Länder und Kommunen umfassend bei allen Fragen des Straßenbaus und -erhalts berät, käme aufgrund der bisherigen Erfahrungen einem Ausverkauf der Bundesrepublik gleich, da mehr und mehr Aufgaben bei den Straßenbauverwaltungen wegbrechen werden, bis alle Kompetenzen verloren und in privater Hand sind« (ver.di, Bundesverwaltung 2012).

In ihren Sonderpositionen fordern die in der Fratzscher-Kommission vertretenen Gewerkschaften:

»Die bisherigen Infrastrukturgesellschaften (DEGES und VIFG) sind zu evaluieren« (Fratzscher-Kommission 2015).

Auch daraus lässt sich ablesen, dass die Rolle der VIFG als zumindest steuerungsbedürftig angesehen wird. Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie schlägt hingegen vor, die VIFG in die zu gründende Bundesfernstraßengesellschaft zu integrieren:

»Die Bundesfernstraßengesellschaft übernimmt künftig Aufgaben, die bereits heute durch eigenständige Gesellschaften des Bundes, wie die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) und die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, durchgeführt werden. Mit Blick auf die bestehenden Zuständigkeiten schlagen wir deshalb vor, die VIFG

auf der Ebene der Managementgesellschaft zu integrieren« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015b).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die VIFG im Zusammenhang mit ÖPP und der vorgeschlagenen Infrastrukturgesellschaft eine zentrale Position einnimmt, dass aber diese Rolle gleichzeitig umstritten ist. Veränderungen im VIFG-Gesetz sind als ein wichtiger Indikator für den Versuch der Verschiebung von Prioritäten im Zusammenhang mit ÖPP und somit auch mit Privatisierung anzusehen. Vor dem Hintergrund der generell ÖPP befürwortenden Position der Bundesregierung ist anzunehmen, dass auch mit der VIFG-Gesetzänderung eine institutionelle Stärkung von ÖPP beabsichtigt ist.

1.4.4 Liberalisierung der Versicherungsgesetzgebung

Das Bundeskabinett hat bereits im Februar beschlossen, die Anlagevorschriften für Versicherungen aufzuweichen. Damit will die Bundesregierung den als Kapitalgeber anvisierten Versicherungskonzernen und privaten Pensionsfonds entgegenkommen – diese sollen einfacher in Infrastrukturprojekte investieren können. Insbesondere dank einer Einschränkung des Konzernverbots können Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds dann stärker in Infrastrukturprojekte investieren, auch die Kreditvergabe an Infrastrukturprojekte soll erleichtert werden.

Für Baukonzerne sind bisher überhaupt keine spezifischen Eigenkapitalregelungen für ÖPP-Projekte bekannt. So kam es zu der absurden Situation, dass beim ÖPP-Projekt auf der A1 zwischen Hamburg und Bremen eine GmbH mit insgesamt nur 35.000 Euro haftendem Eigenkapital den Zuschlag für ein 650-Millionen-Euro-Projekt bekam. Das ist eine Eigenkapitalquote von unter einem Promille.⁷ Insolvenzen solcher extrem eigenkapitalschwachen ÖPP-Projektgesellschaften führten in Großbritannien und Spanien bereits zu Negativschlagzeilen.

Inzwischen sind die von der Niedrigzinsphase betroffenen Versicherungen und Pensionsfonds auf ÖPP aufmerksam geworden und bringen sich als Kapitalgeber ins Spiel:

»Versicherungen und Pensionsfonds verfügen über rund 40 Billionen Euro Investitionsmittel,

⁷ Siehe dazu auch das Wortprotokoll der Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages zu ÖPP vom 25.10.2012

von denen weniger als ein Prozent in Infrastrukturprojekten angelegt sind« (Allianz SE 2015).

Versicherungen und Pensionsfonds werden als »institutionelle Anleger« von der Fratzscher-Kommission bevorzugt als Investoren empfohlen:

»[...] zur Aufnahme von Fremdkapital institutioneller Anleger [...] könnte die [neu zu schaffende Infrastruktur-]Gesellschaft Anleihen ausgeben und so Anlagemöglichkeiten für institutionelle Anleger schaffen« (Fratzscher-Kommission 2015: 61).

»[...] Institutionelle Investoren hätten die Möglichkeit, auf eigenes Risiko [in öffentliche Infrastrukturen] zu investieren« (ebd.: 63).

Versicherungen dürfen wegen gesetzlicher Schranken bisher keine großen Risiken eingehen. Das neue europäische Aufsichtsrecht »Solvency II« sieht sogar vor, dass die Versicherer für 100 investierte Euro ca. 40 bis 60 Euro Kapital als Sicherheit hinterlegen müssen – »eine Eigenkapitalhinterlegung, die es relativ unattraktiv macht, dort [im Infrastrukturbereich] zu investieren«, kommentiert dies Christoph Hardt, Geschäftsführer Kommunikation des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft gegenüber dem Deutschlandradio (Maas 2015).

Die Fratzscher-Kommission schlägt daher vor, Schutzvorschriften aufzuweichen:

»[Es] sollte das kapitalmarkt- und aufsichtsrechtliche Umfeld attraktiver gestaltet werden, um potenzielle institutionelle Investoren nicht durch Regulierung zu stark einzuschränken« (Fratzscher-Kommission 2015: 96).

»Belastungen für die Langfristfinanzierung von Investitionsprojekten gehen [...] von der Verschärfung der Solvenzanforderungen für Versicherungsunternehmen sowie der erhöhten Eigenkapitalunterlegung von Verbriefungen aus. Insgesamt könnte es zu einer Verschiebung von Finanzierungsrisiken auf die kreditnehmende Wirtschaft kommen, was die Investitionsbedingungen verschlechtern würde« (ebd.: 72).

»Versicherungen und Versorgungswerke bilden in Deutschland wichtige institutionelle Anleger, können jedoch nur sehr eingeschränkt in Wagniskapital-Fonds investieren. Das kapitalmarkt- und aufsichtsrechtliche Umfeld muss attraktiver gestaltet werden, um potenzielle institutionelle Investoren nicht durch einengende Regulierungen abzuschrecken« (ebd.: 86).

Die Versicherungen selbst fordern, dass entsprechende Infrastrukturprojekte nur noch mit 20 bis 25 Prozent Eigenkapital unterlegt werden müssen. Vor den Folgen warnte der Bund der Versicherten (BdV) (CashOnline 2014a): »Folgt man diesen Vorschlägen, ist das neue Aufsichtsrecht Solvency II von vornherein gescheitert«, kritisierte BdV-Vorstandssprecher Axel Kleinlein die Forderung des Versicherungsverbandes. Eine solide Altersvorsorge dürfe nicht auf riskanten Investitionen aufbauen, warnte der Verbraucherschützer und verwies dabei auf »hochriskante Projekte wie den Flughafen Berlin-Brandenburg oder Stuttgart 21«. GDV-Präsident Erdland schlägt laut Kleinlein vor, »den Versicherern Garantien für ihre Investitionen auszusprechen«.

Etwaige Verluste gingen auf diese Weise allein zu Lasten des Steuerzahlers. Kleinlein weiter:

»Das ist nichts anderes als eine versteckte neue Staatsverschuldung. Um das Symbol der schwarzen Null im Staatshaushalt zu bewahren, soll eine Teilprivatisierung der Infrastruktur durch die Hintertür erfolgen« (ebd.).

Ein weiterer Grund für das Interesse der Anleger an weniger Eigenkapital ist der Umstand, dass Eigenkapital für Anleger immer teurer ist als Fremdkapital. Für den Staat bedeutet weniger Eigenkapital jedoch ein höheres Risiko.

»Wir sind keine Spekulanten«, betont demgegenüber Christoph Hardt von der Deutschen Versicherungswirtschaft. Den Versicherungen gehe es doch gerade um ein geringes Risiko und Langfristigkeit. Die Reduktion des verpflichtenden Eigenkapitals begründet er damit, dass es sich »nicht um spekulative Anlagen mit hohem Risikopotential« handle. Eine Argumentation, die Verbraucherschützer nicht teilen: Wenn sich die Politik zu diesem Schritt entscheide [der Forderung der Versicherungswirtschaft zu folgen, für Infrastrukturprojekte weniger Eigenkapital als bislang vorhalten zu müssen], so Kleinlein, dann sei eine risikobasierte Aufsicht der Versicherungsunternehmen nicht mehr möglich. Hier wird fahrlässig mit der Sicherheit und Stabilität der Deutschen Lebensversicherung gespielt« (ebd.).

Tatsächlich sind ÖPP-Projekte, soweit sie von Rating-Agenturen bewertet werden, im Durchschnitt hochriskant. Die europäische PPP-Agentur EPEC stellte fest:

»The typical PPP project is structured to achieve a BB+ or BBB– rating [...]« (EPEC 2012).

Gleichzeitig geht man seitens der Versicherungen davon aus, dass der Staat ohnehin die Risiken trage:

»Der Steuerzahler trägt bei allen öffentlichen Projekten immer das Risiko« (Maas 2015),

so Christoph Hardt zum Deutschlandradio Kultur. Fragt sich, wozu man dann den Privaten in Infrastrukturprojekten mehr zahlen soll als für Staatsanleihen. Je höher das Risiko, desto höher müsse natürlich die Verzinsung sein, meint Christoph Hardt. Folgt man dieser Argumentation, so würde das bedeuten, dass je geringer das Risiko ist, desto geringer auch die Verzinsung sein müsste, also bei gar keinem Risiko auch gar keine Verzinsung. Keine Verzinsung zu erzielen, ist offenbar nicht das Anliegen der Versicherungskonzerne. Um auch bei geringem oder gar keinem Risiko einen Renditeanspruch zu begründen, führen sie daher die Interessen der Versicherten an:

»Es wird mit Sicherheit mehr als drei Prozent sein müssen, denn das ist das, was wir unseren Lebensversicherten Pi mal Daumen im Augenblick garantieren müssen. Es muss eine Größenordnung sein, die in dieser Richtung ist« (Maas 2015).

Auf die Frage eines Journalisten, welche Rendite die Allianz von Investitionen in Autobahnen erwarte, antwortete Markus Faulhaber, Chef der Allianz Lebensversicherung, etwas genauer:

»Das hängt vom Risiko ab. Wenn wir Eigenkapital einsetzen, erwarten wir schon etwa sieben Prozent, bei riskanteren Investments auch mehr« (Jahberg 2014).

1.5 Vernetzung der Entwicklungen

Seitens der Bundesregierung werden die verschiedenen Aktivitäten nicht als unter einem gemeinsamen Nenner stehend dargestellt. Im Gegenteil: Es gibt an vielen Stellen bewusste Trennlinien, die nachfolgend dargestellt werden. Es gibt Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Trennungen nur oberflächlich sind und es sich bei den aufgeführten Entwicklungen um Bestandteile eines größeren Vorhabens handelt. Danach würde das Vorhaben von der Regierung insgesamt gestützt und betrieben und folgt nicht nur einer gemeinsamen inhaltlichen Zielstellung, sondern käme vorrangig einer gemeinsam anvisierten Interessengruppe zugute.

1.5.1 Trennlinien im Wirtschaftsministerium

In einer Bundestagsrede im Herbst 2014 zum Haushalt 2015 stellte Sigmar Gabriel heraus:

»Es geht auch nicht um die Neuauflage von PPP-Projekten, sondern um veränderte Rahmenbedingungen für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur« (BMW 2014b).

Das könnte erstaunen, ist doch ÖPP fester Bestandteil der Politik der Bundesregierung. Gabriel distanzierte sich somit inhaltlich von seinen Amtskollegen Dobrindt und Schäuble, die ÖPP weiter bewerben, und er gewinnt auch Abstand zu den beiden früheren Regierungen mit SPD-Beteiligung. Gabriel machte auch mit Blick auf die Refinanzierungsmöglichkeiten für die Instandsetzung und den Ausbau öffentlicher Infrastrukturen Versprechen im Bereich des Steuerrechts und somit im Ressort seines Amtskollegen Schäuble, die dort die Einnahmen begrenzen:

»Sie können sich darauf verlassen, dass wir die Erbschaftssteuer und andere Belastungen der Wirtschaft nicht erhöhen werden«, versprach Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) auf dem Tag der Deutschen Industrie. Diese Zusage [...] erntete bei den rund 1300 Managern des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) viel Applaus« (Zweigler 2014).

Sigmar Gabriel hatte schon frühzeitig Versicherungen und Pensionsfonds als Investoren für öffentliche Infrastrukturen im Blick. In der Bundestagsrede hob er hervor:

»Genauso wichtig ist die Frage, welche Rahmenbedingungen wir verändern müssen, damit die Unternehmen selbst das Geld in die Realwirtschaft und nicht in Spekulationsgeschäfte an den Finanzmärkten investieren« (BMW 2014b).

Das kann soweit noch als Konsens der drei Minister angesehen werden. Ein Unterschied zu Schäuble besteht in der Haltung von Gabriel zum Garantiezins für Investoren. Schon zwei Wochen vor der Einsetzung der Expertenkommission wollte Gabriel

»mit attraktiven Investitionsangeboten kapitalkräftige Versicherungen und Pensionsfonds als Investoren gewinnen« (Handelsblatt 2014)

und konnte sich einen Monat später

»unter anderem gut vorstellen, dass wir Lebensversicherungskonzernen attraktive Angebote machen, sich an der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur zu beteiligen.« Diese Konzerne suchten angesichts des niedrigen Zinsniveaus

Anlagemöglichkeiten. »Für Pensionsfonds kann das ebenfalls interessant sein« (ebd.).

Diese Aussagen kommen der Forderung nach einem Garantiezins für Investoren sehr nahe. Die von Gabriel einberufene Fratzscher-Kommission fordert dann tatsächlich einen Garantiezins, näheres dazu in Kapitel 2.

1.5.2 Trennlinien im Finanzministerium

Anders als die Fratzscher-Kommission von Minister Gabriel hält Schäuble offiziell nichts von Garantiezinsen:

»Garantierten Zinsen für Privatinvestoren steht Schäuble allerdings skeptisch gegenüber. Der Finanzminister sucht nach anderen Modellen. Ihm schwebt unter anderem eine streckenbezogene Belastung aller Autofahrer vor. Im Finanzministerium sieht man die Maut nicht als ein kurzfristiges Projekt, sondern um ein eher langfristig angelegtes Konzept« (Dams/Gerseemann/Greive 2014).

Wie die Zeitung »Die Welt« im Herbst 2014 berichtete, lässt Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble dafür eine Änderung von Artikel 90 des Grundgesetzes über Eigentum und Verwaltung von Autobahnen und Bundesstraßen prüfen, mit dem Ziel, den Ländern die Auftragsverwaltung zu entziehen (ebd.). Er spricht sich für »neue Mischformen zwischen staatlichen und privaten Geldern« zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen aus:

»In einem Interview im Juni [2014] verwies er [Wolfgang Schäuble] unter anderem auf Modelle in den USA. In Deutschland wird vor allem über die Sanierung der Verkehrswege debattiert, die in den vergangenen Jahren in Verzug geraten war. Im Rahmen eines Sonderprogramms sollen in den kommenden Jahren 1,06 Milliarden Euro allein für die Sanierung maroder Brücken auf Autobahnen und Bundesstraßen bereitgestellt werden. Geht es nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministers, passt sich die Grundgesetz-Änderung in eine europäische Investitionsoffensive zur Belebung der Konjunktur ein. In Artikel 90 ist festgelegt, dass der Bund Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen ist. Die Länder wiederum verwalten Bundesautobahnen und sonstige Fernverkehrsstraßen im Auftrag des Bundes. Mit einer

Änderung des Artikels könnte den Ländern diese Zuständigkeit entzogen werden. Die Bundesregierung wäre dann in der Lage, private Investoren hinzuziehen und diese im großen Stil daran zu beteiligen. Das wäre die Grundvoraussetzung für ein groß angelegtes Mautkonzept, das weit über bisherige Beteiligungsprojekte privater Träger an öffentlichen Investments (ÖPP) hinausgeht, heißt es. Schäuble sucht offenbar eine Möglichkeit, Milliarden für die nötigen Infrastrukturinvestitionen lockerzumachen, ohne dabei im großen Stil in die Bundeskasse greifen zu müssen. Denn das würde die Neuverschuldung in die Höhe treiben« (N24 2014).

1.5.3 Trennlinien im Verkehrsministerium

Dobrindt ist der einzige Bundesminister, der das klassische ÖPP offensiv bewirbt und betreibt. Durch die Weisung an das Land Niedersachsen hat er die Bundeszuständigkeit in Sachen ÖPP-Vergabe rechtssicher durchexerziert. Mit der Verlängerung des Toll-Collect-Vertrags schreibt er ein zentrales und großvolumiges ÖPP-Projekt fort.⁸ Die im Mai 2015 angekündigte (und wenige Tage später durch den Start erster Vergaben begonnene) neue Generation der Autobahn-ÖPP-Projekte mit einem Gesamtvolumen von bisher 15 Mrd. Euro stellt das größte ÖPP-Vorhaben in Deutschland dar, seit diese Privatisierungsform hierzulande eingesetzt wird.

Dobrindt ist auch der Minister, der mit der Pkw-Maut verbunden wird. An dieser Stelle wurde von seiner Seite jedoch nicht dafür geworben, dass mit der Maut eine Finanzquelle für private Investoren geschaffen werden soll, wie das Schäuble tut. Dobrindt steht an dieser Stelle für das Argument der gerechten Verteilung der Infrastrukturkosten zwischen deutschen Autofahrern und solchen aus den europäischen Nachbarländern.

1.5.4 Gemeinsamkeiten der drei Ministerien

Schäuble und Dobrindt tauschten sich schon im Herbst 2014 zu den Interaktionen von weiteren ÖPP-Projekten und der Maut aus:

»Gestern saßen nun die beiden Ressortchefs [Alexander Dobrindt und Wolfgang Schäuble] zusammen, um über Möglichkeiten zusätzlicher Infrastruktur-Investitionen zu sprechen. Dabei sei es um die Weiterentwicklung öffentlich-

⁸ Damit hat er im Übrigen vermutlich die Position des Bundes in den Schiedsgerichtsprozessen gegen Toll Collect erheblich geschwächt, so dass davon auszugehen ist, dass von den offenen Forderungen des Bundes in Höhe von 8 Mrd. Euro nur noch ein Bruchteil oder gar nichts mehr beizutreiben ist.

privater Partnerschaften gegangen, sagte eine Sprecherin Dobrindts. Mit den Diskussionen um die Maut habe das zwar nicht unmittelbar etwas zu tun, hieß es aus dem Finanzministerium. Allerdings müssen sich beide Häuser für den Maut-Gesetzesentwurf abstimmen und haben ein gemeinsames Ziel: mehr private Partner bei der Sanierung von maroden Straßen und Brücken, die nach Ansicht der Regierung mithilfe von Banken und Versicherungen erneuert werden könnten. Aufgrund der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank sei nun sehr viel ungebundenes Kapital unterwegs, das man gerne für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verwenden würde, hieß es vom Verkehrsministerium. Derzeit werde geprüft, wie das möglich gemacht werden kann« (Drebes 2014).

Folgerichtig stellten dann im Mai 2015 Schäuble und Dobrindt die neue Generation von ÖPP-Projekten im Autobahnbereich gemeinsam der Öffentlichkeit vor. In Dobrindts Zuständigkeitsbereich fallen die Bundesfernstraßen, für die Schäuble an einer Grundgesetzänderung arbeitet. Dass hier das Finanzministerium in seinem ureigenen Bereich agiert, hat Dobrindt nie beanstandet.

Die Ankündigung des kommunalen Investitionsfonds erfolgte nahezu zeit- und wortgleich auf den Internetpräsenzen von Wirtschafts- und Finanzministerium. Es gibt noch weitere Gemeinsamkeiten: Obwohl es Gabriel 2014 nicht um eine Neuauflage von ÖPP-Projekten ging, förderte und fördert die Bundesregierung ÖPPs massiv. Gabriel hat sich bisher – mit Ausnahme dieses einen Satzes – öffentlich nicht von ÖPP distanziert und auch keine inhaltlichen Gründe angegeben, warum es künftig nicht (mehr) um ÖPPs gehen soll. In derselben Debatte, in der Gabriel sich von ÖPP (etwas) distanzierte, verteidigte Verkehrsminister Alexander Dobrindt im Bundestag ÖPP-Projekte in Bayern und Niedersachsen gegen Kritik aus der Opposition. Wenige Monate vorher hatte Dobrindt das SPD-geführte Niedersachsen per Weisung auf ÖPP verpflichtet. In beiden Fällen hatte der Niedersachse Sigmar Gabriel keine Einwände gegen Dobrindts Linie.

Umgekehrt hat sich Dobrindt nicht nur zu keinem Zeitpunkt öffentlich über Schäubles Bundesfernstraßen-Einmischung beschwert, sondern ließ es auch klaglos zu, dass Gabriel auf dem Wege über die Fratzscher-Kommission mit den Vorschlä-

gen für die Bundesfernstraßen-Infrastrukturgesellschaft ebenfalls tief in die Belange seines Ressorts einzugreifen beabsichtigt.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass sich die drei Ministerien selten und nur in Randfragen widersprechen. Sie nehmen zwar in der Öffentlichkeit unterschiedliche Rollen ein, arbeiten jedoch gemeinsam und eng verzahnt an der Errichtung der Bundesfernstraßengesellschaft als großer Strukturreform des Verkehrssektors sowie mittelbar und unmittelbar an der Ausweitung von ÖPP.

2 Die Fratzscher-Kommission

Mit der Einsetzung der Fratzscher-Kommission geht die wirtschaftspolitische Diskussion um die künftige Infrastruktur-Finanzierung in eine neue Runde. Sie startete eine intensive öffentliche Auseinandersetzung in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft hinsichtlich der Frage, ob – und wenn ja inwiefern – die desolante Finanzlage der öffentlichen Kassen durch privates Kapital behoben werden kann. In diesem Kapitel soll es daher darum gehen, den Abschlussbericht der Kommission genauer in den Blick zu nehmen und seine zentralen Forderungen kritisch zu beleuchten, um die Bedeutung der Fratzscher-Kommission für die daran anschließende ÖPP-Debatte herauszuarbeiten.⁹

2.1 Allgemeines

2.1.1 Zusammensetzung der Kommission

Bevor hier auf Struktur, Sprache und inhaltliche Ausrichtung des Fratzscher-Berichtes eingegangen wird, soll an dieser Stelle die Zusammensetzung der Kommission im April 2015 selbst in den Blick genommen werden. Tabelle 6 auf Seite 26 fasst diese zusammen.

Die Zusammensetzung der Kommission wurde vor allem wegen eines vermuteten Übergewichts von Vertretern aus der Finanzbranche und der Industrie kritisiert.

»Wenn der Wirtschaftsminister höchstselbst in seinem Ministerium eine Lobbygruppe der Finanzbranche installiert (genannt ›Expertenkommission‹) und diese ministeriumsinterne Lobbygruppe mit nicht geringeren besetzt wird als Deutsche-Bank-Chef Jürgen Fitschen, Allianz-Vorstandsmitglied Dr. Helga Jung, und Ergo-Vorstandschef Torsten Oletzky und diese vom ehemaligen (Noten-)Banker und DIW-Chef Marcel Fratzscher leiten lässt, dann durfte man erwarten, dass kein kleiner Wurf herauskommt. Und so kam es. Es soll ein Milliardenraub am deutschen Steuerzahler werden, am helllichten Tag und auf offener Straße« (Häring 2015).

Auch die Auswahl der Wissenschaftler für das Gremium wirft Fragen auf. Der Vorsitzende der Kommission, **Prof. Dr. Marcel Fratzscher**, hat gleich zu Beginn Position bezogen:

»Autobahnabschnitte durch Privatinvestoren bauen zu lassen, dürfe kein Tabu sein, sagte DIW-Präsident Marcel Fratzscher der ›Bild‹. Es sei zwar prinzipiell Aufgabe des Staates, Autobahnen zu bauen und zu unterhalten. Angesichts knapper Kassen müsse aber über Alternativen nachgedacht werden« (Die Welt 2014).

Man hätte erwartet, dass von der Kommission erst einmal die Fragestellung formuliert und Untersuchungen angestellt werden, bevor sich der Vorsitzende äußert. Das Bild-Zitat stammt aus einem Interview, das nur wenige Tage nach der Bekanntmachung der Einberufung der Expertenkommission gegeben wurde, es war sicher keine versehentliche Stellungnahme. Fratzscher hat damit deutlich gemacht, dass der Kommissionsvorsitz für ihn keine Verpflichtung zur inhaltlichen Neutralität bedeutet.

Prof. Dr. Lars Feld, Leiter des Walter Eucken Instituts und Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg, ist eines der fünf Mitglieder im »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«. Feld ist auch Mitglied im Kronberger Kreis und in der Stiftung Marktwirtschaft. Er vertritt insgesamt ordoliberalen Positionen, darunter die eines »schlanken Staates«. Feld war als Verfechter der »Schuldenbremse« an deren Ausarbeitung in der Föderalismuskommission II beteiligt und tritt für eine Verschärfung der »Schuldenbremse« auf der Länderebene ein. Er ist auch der Ansicht, dass generelle Steuersenkungen sinnvoll sind.

Prof. Dr. Veronika Grimm ist Inhaberin des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Erlangen-Nürnberg. Vor allem ihre Forschung zum Thema Energiemärkte hat einen Bezug zu den Fragestellungen der Fratzscher-Kommission. Für diese Forschung hat sie z. B. im Jahr 2008 zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels von der Universität Köln ein Gutachten im Auftrag von European Energy Exchange AG geschrieben (Ockenfels/Grimm/Zoettl 2008). In den Sommersemestern 2013 und 2014 bot sie Seminare unter dem Titel »Energiemärkte« an, die in Kooperation mit dem Energieunternehmen N-ERGIE Nürnberg stattfanden (N-ERGIE 2015). Den StudentInnen wurden dabei »ein exklusives Rahmenprogramm

⁹ Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass alle Zitate – wenn nicht anders gekennzeichnet – direkt aus dem Abschlussbericht der Fratzscher-Kommission stammen.

Tabelle 6: Zusammensetzung der Fratzscher-Kommission nach Interessenzugehörigkeit

Die 21 Mitglieder der Kommission	Finanz- wirtschaft, Industrie (8)	Wissen- schaft (4)	Gewerk- schaften (5)	Andere (4)
Jürgen Fitschen (Deutsche Bank); Vertretung: Bernd Fislage, Michael Volkermann	×			
Dr. Helga Jung (Allianz); Vertretung: Dr. Maximilian Zimmerer, Dr. Andreas Gruber, Dr. Wilhelm Ruprecht	×			
Dr. Markus Kerber (BDI); Vertretung: Dr. Klaus Günter Deutsch, Dieter Schweer	×			
Dr. Torsten Oletzky (Ergo Versicherungsgruppe); Vertretung: Dr. Daniel von Borries	×			
Prof. Dr. Siegfried Russwurm (Siemens); Vertretung: Dr. Udo Niehage, Michael Holtermann	×			
Dr. Harald Schwager (BASF); Vertretung: Wolfgang Niedermark	×			
Dr. Eric Schweitzer (DIHK); Vertretung: Dr. Achim Dercks	×			
Dr. Thomas Mayer (Flossbach von Storch)	×			
Prof. Dr. Monika Schnitzer (Ludwig-Maximilians- Universität München)		×		
Prof. Marcel Fratzscher, Ph. D. (DIW Berlin und Humboldt-Universität zu Berlin, Vorsitzender)		×		
Prof. Dr. Lars P. Feld (Walter Eucken Institut und Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)		×		
Prof. Dr. Veronika Grimm (Universität Erlangen-Nürnberg)		×		
Frank Bsirske (ver.di); Vertretung: Frank Werneke, Dr. Dierk Hirschel			×	
Robert Feiger (IG Bauen, Agrar, Umwelt); Vertretung: Dietmar Schäfers			×	
Reiner Hoffmann (DGB); Vertretung: Dr. Mehrdad Payandeh			×	
Wolfgang Lemb (IG Metall)			×	
Michael Vassiliadis (IG Bergbau, Chemie und Energie); Vertretung: Tomas Nieber			×	
Dr. Ulrich Schröder (KfW); Vertretung: Dr. Jörg Zeuner				×
Dr. Stephan Articus (Deutscher Städtetag)				×
Franz-Josef Lersch-Mense (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen); Vertretung: Jürgen Thiele				×
Dr. Hans-Hartwig Loewenstein (Zentralverband Deutsches Baugewerbe); Vertretung: Dr. Andreas Geyer				×

inkl. Betreuung durch Experten der N-ERGIE, gemeinsame Essen und Führungen bei der N-ERGIE« angeboten (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg 2015a). Für ihre Forschung hat Grimm eine Finanzierung von der Gesellschaft für Kapitalmarktforschung (GfK) eingeworben. Die GfK ist ein Zusammenschluss von über 80 Banken, Versicherungen, Beraterfirmen und Wirtschaftsverbänden (Lieb 2010). 2012 bis 2013 förderte die GfK das Forschungsprojekt »Trust in Character, Capability and Institutions«, zwischen 2009 und 2011 förderte sie deren nicht weiter spezifizierten Projekte gemeinsam mit N-ERGIE (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg 2015b). Grimm war wissenschaftliche Assistentin des bereits erwähnten Prof. Ockenfels, der wiederum seit 2010 Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ist.

Im gleichen wissenschaftlichen Beirat wie Ockenfels sitzt auch **Prof. Dr. Monika Schnitzer**. Sie ist Lehrstuhlinhaberin für Komparative Wirtschaftsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Schnitzer ist eine der ErstunterzeichnerInnen des Hamburger Appells – ein öffentlicher Appell für unternehmensfreundliche wirtschaftspolitische Reformen in Deutschland, der 2005, kurz vor der Bundestagswahl, von 250 WirtschaftswissenschaftlerInnen unterzeichnet wurde. Die drei Initiatoren des Appells sind Prof. Dr. Bernd Lucke, Prof. Dr. Michael Funke und Prof. Dr. Thomas Straubhaar. Laut Informationen von LobbyControl und dem Online-Magazin »NachDenkSeiten« wurde der Appell wiederum mit einer Anzeigenstrecke beworben, die von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft finanziert wurde (Lieb 2005; LobbyControl 2006).

Dr. Thomas Mayer, Volkswirt beim Flossbach von Storch Research Institute, war bis 2012 Chefvolkswirt der Deutschen Bank und Leiter von Deutsche Bank Research. Im Zeitraum 1991 bis 2002 arbeitete er für die Bank Goldman Sachs, 1990 und 1991 für die Bank Salomon Brothers in London und Frankfurt am Main. Flossbach von Storch (2015) ist eine Vermögensverwaltung und das Research Institute ist nach eigenen Angaben eine unabhängige Forschungseinheit (CashOnline 2014b). Mayer ist außerdem im Ehrenamt als Kuratoriumsvorsitzender eines Thinktanks mit dem Namen »Prometheus – Das Freiheitsinstitut« tätig. Diese Einrichtung war vom ehemaligen

Bundestagsabgeordneten Frank Schäffler (FDP) gegründet worden. Nach eigenen Angaben setzt sich das Institut »für die Marktwirtschaft ein und soll individuelle Freiheiten in den Mittelpunkt stellen« (politik&kommunikation 2014). Schon etwas länger, seit Juli 2012, ist Mayer Senior Fellow beim Center for Financial Studies (CFS). Laut Lobbypedia ist das CFS »mit Sitz im House of Finance in Frankfurt Main ein von der Finanzbranche gegründetes und gesponsertes Forschungs- und Politikberatungsinstitut« (Lobbypedia 2013). Der Träger von CFS ist die bereits angeführte Gesellschaft für Kapitalmarktforschung (GfK). Für das Flossbach von Storch Research Institute arbeitet Mayer seit dessen Gründung im Juni 2014. Es ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass er vor allem wegen seiner vorausgegangenen Tätigkeiten und den daraus entstandenen Beziehungen von Bundesminister Gabriel in den Expertenrat einberufen wurde und weniger wegen seiner Mitarbeit im Flossbach von Storch Research Institute, das gerade zwei Monate zuvor gegründet worden war.

Auch ein Blick auf die Einbindung von Ministerien und Behörden ist interessant. Das auftraggebende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gibt insgesamt sieben verschiedene (ausschließlich männliche) Mitarbeiter an. Das Bundesministerium für Finanzen entsandte unter der Rubrik »Ständige Beobachterinnen und Beobachter und Gäste« eine Mitarbeiterin und vier Mitarbeiter, während das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nur mit einem beobachtenden Gast vertreten war.

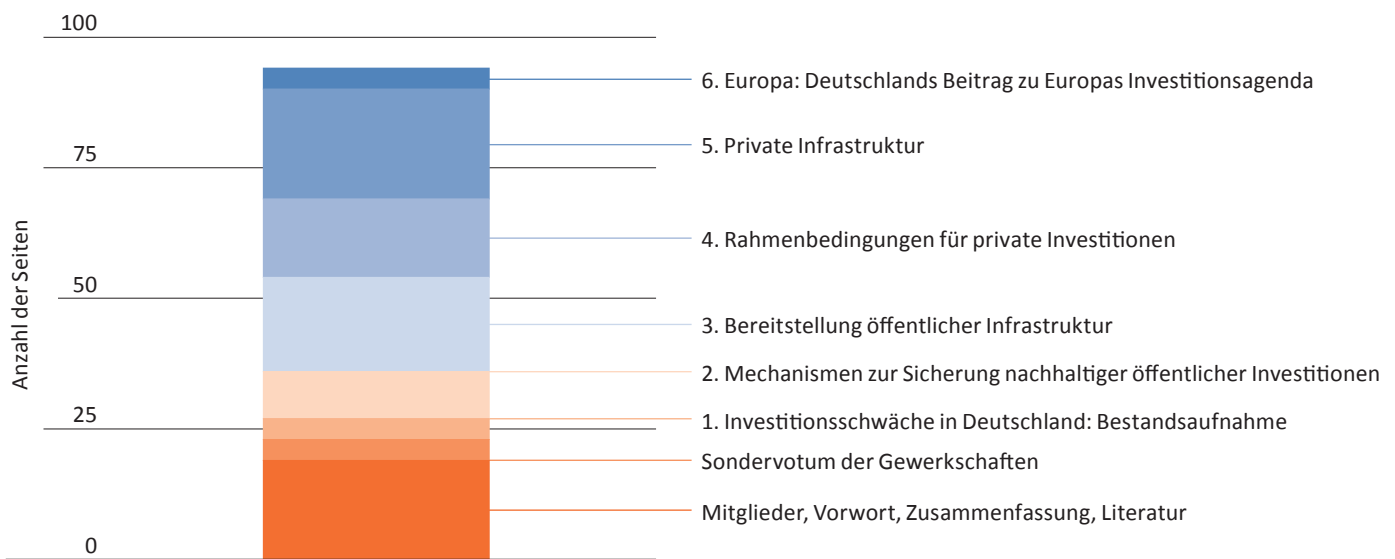
Ebenfalls als Gast vertreten war einer der beiden Geschäftsführer der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH.

Die ÖPP Deutschland AG spielte in der Debatte um ÖPP eine entscheidende Rolle und wird möglicherweise auch für die zukünftige Ausgestaltung ein wichtiger Akteur sein. Dennoch war die ÖPP Deutschland AG weder als Gast, noch als Beobachter der Fratzscher-Kommission vertreten. Auch im Literaturverzeichnis des Berichts taucht sie nicht auf, nur einmal findet man sie in einer Fußnote als Quelle.

2.1.2 Struktur des Berichts

2.1.2.1 Umfang und Gliederung

Der Bericht umfasst 96 Seiten. Einem Analyseteil schließen sich Handlungsempfehlungen in den vier Bereichen »Öffentliche Infrastruktur«,

Abbildung 3: Aufteilung der Themen im Fratzscher-Bericht

Quelle: GiB e. V.

»Rahmenbedingungen für Privatinvestitionen«, »Private Infrastruktur« und »EU« an. Im Kapitel »Öffentliche Infrastruktur« werden die beiden Sektoren »Bundesfernstraßen« und »Kommunale Infrastruktur« behandelt. Als »Private Infrastruktur« wird von Auftrag und Funktion her öffentliche, aber (derzeit) privatisierte Infrastruktur verstanden, erfasst werden die Sektoren »Digitale Infrastruktur« und »Energie«. Ebenfalls in diesem Kapitel finden sich Empfehlungen zu »Jungen Unternehmen«. In den beiden Kapiteln »Private Investitionen« und »Private Infrastruktur« sind steuerpolitische Vorschläge enthalten, die – anders als die Kapitelzuordnung vermuten lässt – für alle Sektoren gelten sollen. Einen Überblick über die Aufteilung der Themen bietet Abbildung 3.

2.1.2.2 Schwerpunkt Bundesfernstraßen

Zu Bundesfernstraßen werden im Kapitel »Öffentliche Infrastruktur« Vorschläge unterbreitet. Die Vorschläge beinhalten eine vollständige Umgestaltung des Sektors. Ausgehend von den flankierenden gesetzgeberischen Aktivitäten, die in Kapitel 1 beschrieben wurden, scheint es wahrscheinlich, dass die Vorschläge zu den Bundesfernstraßen zuerst umgesetzt werden sollen.

2.1.2.3 Vorschläge zu den Kommunen

Ebenfalls im Kapitel »Öffentliche Infrastruktur« finden sich Vorschläge zu strukturellen Veränderungen im Bereich der kommunalen Infrastrukturen. Hinsichtlich der dahinter stehenden Anlagenwerte und Investitionsvolumina ist dieser Bereich der weitaus größte Sektor. Die Vorschläge werden im Abschnitt 2.4 betrachtet, wegen der Schwerpunktsetzung auf die Bundesfernstraßen fällt diese Betrachtung jedoch deutlich kürzer aus.

2.1.2.4 Debatte zu ÖPP

Innerhalb des Kapitels »Öffentliche Infrastruktur«, Unterpunkt »Kommunale Infrastruktur« ist eine Zusammenfassung von Pro- und Kontra-Argumenten zu ÖPP dargestellt. Die Argumente werden zusammen mit den Stellungnahmen weiterer Akteure in Kapitel 3 näher betrachtet. Es folgen hier nur die eher strukturellen Anmerkungen.

Im Bericht wird angegeben, dass zu ÖPP selbst keine wertende Aussage getroffen wird. Dabei gibt man an, dass ein empirischer Vergleich im Rahmen des Berichts nicht möglich war:

»Ein empirisch fundierter Vergleich der Stärken und Schwächen von ÖPP mit konventionellen Beschaffungsmodellen ist jedoch im Rahmen dieses Berichts nicht möglich.¹⁰ Die Experten-

¹⁰ In der zugehörigen Fußnote im Bericht wird auf weiterführende Untersuchungen verwiesen: »Stattdessen sei auf folgende Literatur verwiesen: Beckers und Klatt (2008); Weber und Alfen (2009); Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011); World Bank (2014); Engel et al. (2014).«

kommission nimmt daher nicht Stellung zu der Frage, ob in Deutschland mehr oder weniger Infrastruktur durch ÖPP bereitgestellt werden sollte.«

An anderer Stelle wird – im Widerspruch zu dieser Neutralitätsaussage – auf eine BMWi-Umfrage verwiesen, bei der ÖPP ein maßgeblicher Gegenstand der Befragung war (BMWi 2014a). Diese erst 2015 gestartete Umfrage wird dann ausführlicher dargestellt, die Ergebnisse werden als zutreffend unterstellt. Die Umfrage ist allerdings kritikwürdig, und das nicht nur wegen der kurzen Vorlaufzeit: Teile der Ergebnisse wurden erst nach Veröffentlichung des Fratzscher-Berichts veröffentlicht. Auch die Fragestellungen sowie die Auswahl der Befragten deuten auf eine gewisse Einseitigkeit hin. Eine detaillierte Analyse und Kritik der Umfrage wird empfohlen, kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden.

Dass das Modell ÖPP im Bericht eine hohe Bedeutung hat, geht auch aus der Anzahl der Nennungen hervor: Allein 110 Mal kommen im Bericht die Begriffe ÖPP, PPP, öffentlich-private Partnerschaften und Public Private Partnerships vor. Darin enthalten sind die Nennungen im Kapitel »Ergänzende und abweichende Positionen der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften« (12 Nennungen) sowie das Kapitel »ÖPP-Debatte«, in denen ÖPP explizit diskutiert wird. Klammert man beide Kapitel aus, verbleiben jedoch weiterhin 53 Nennungen. In diesen Nennungen ist die Bezugnahme zu ÖPP keinesfalls neutral. Vielmehr tendieren die Autoren des Berichts dazu, eine generelle oder zumindest mögliche Vorteilhaftigkeit von ÖPP anzunehmen.

Die genannte Anzahl der 110 Treffer für die Begriffsgruppe um ÖPP deutet auf eine umfassende Auseinandersetzung hin – und doch wird die Erwartung einer weitreichend aufklärenden Befassung mit dem Thema enttäuscht. Die Aussagen der Kommission über die umstrittene Finanzierungs- und Beschaffungsart ergeben weder eine zufriedenstellende theoretische Analyse noch liefern sie belastbare empirische Daten. Zwar bekräftigt der Bericht eine Reihe der Einwände, welche seit Jahren gegen ÖPP vorgebracht werden, jedoch haben diese Befunde hinsichtlich der im Weiteren geäußerten Vorschläge keine nennenswerten Konsequenzen. In der spürbaren Zurückhaltung gegenüber ÖPP drückt sich eine

grundsätzliche Verlegenheit der Privatisierungspolitik aus: Man hätte womöglich nichts dagegen, wenn es so weiterginge wie bisher, kann aber die Kritik nicht mehr übergehen. Der Bericht spiegelt diese Situation, ohne sie als Krise zu bezeichnen. Die systematische Mobilisierung zusätzlichen privaten Kapitals zur Erweiterung des Investitionsspielraums scheint gewünscht, und es lässt sich auch aus dem Bericht herauslesen, dass öffentlich-private Partnerschaften einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Investitionslücke leisten könnten. Einer positiven Bewertung der ÖPP-Politik steht jedoch der gravierende Mangel der Unmöglichkeit eines empirisch fundierten Vergleichs der Stärken und Schwächen im Wege (»empirisch fundierter Vergleich ist nicht möglich«).

Der Hinweis auf die daraus folgende Enthaltung zu der bedeutsamen Frage, ob mehr oder weniger Infrastruktur durch ÖPP bereitgestellt werden sollte, liegt vermutlich nicht in fehlendem Platz im Bericht oder in knapper Zeit begründet. Es war und ist in der Tat nicht möglich, belastbare Aussagen über die Entwicklung und die Folgen der ÖPP-Politik zu treffen. Für solche Aussagen fehlt schlicht bisher die Datenbasis. Das Milliardengeschäft mit der Einbindung privaten Kapitals in die Erledigung öffentlicher Aufgaben wird von öffentlicher Seite nicht systematisch beobachtet und ausgewertet. Die auch hierfür 2008 gegründete ÖPP Deutschland AG – auch Partnerschaften Deutschland – hat zwar erheblichen Aufwand für Kongresse, Innovationspreise und PPP-Reklame getrieben, ist zu einer systematischen, wissenschaftlich fundierten Analyse jedoch nicht vorgedrungen. Vollkommen unzureichend sind auch die Angaben der Auftraggeber in der Projektdatenbank der Partnerschaften Deutschland (BMF 2015): Sie sind freiwillig und enorm lückenhaft.

2.1.2.5 Energie und digitale Infrastruktur

Die Vorschläge zu den Energienetzen und den digitalen Infrastrukturen sind weniger konkret als die Empfehlungen zum Verkehrssektor und zum Bereich der kommunalen Infrastrukturen. Überprüfung, Evaluation und Veränderung der regulatorischen Rahmenbedingungen spielen eine größere Rolle gegenüber dem Schaffen neuer Kapitalanlageformen. Gleichwohl gibt es auch hier Vorschläge, die weitreichende Konsequenzen mit sich bringen könnten: Ein vorgeschlagener Fonds

für Privatanleger soll Energieeffizienzmaßnahmen privatisieren helfen, und zur Herstellung von »Investorenvertrauen« werden staatliche Ausfallbürgschaften angeregt. Eine intensive Auseinandersetzung mit den Vorschlägen in den beiden Sektoren erscheint daher angeraten, kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden.

2.1.2.6 Europäische Union

Im Bericht finden sich im letzten Kapitel Anmerkungen und Bezüge zu europäischen Entwicklungen. Im November 2014 legte Kommissionspräsident Juncker seine »Investitionsoffensive für Europa« vor: Durch den sogenannten Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) sollen in den nächsten drei Jahren Investitionen in Höhe von insgesamt 315 Mrd. Euro geleistet werden. Die EU legt dabei nur einen mit 16 Mrd. Euro ausgestatteten Garantiefonds auf, die Europäische Investitionsbank steuert weitere 5 Mrd. Euro bei. Der größte Teil des Geldes soll allerdings von privaten Investoren kommen, es soll aus den oben genannten 21 Mrd. Euro mit Faktor 15 »gehebelt« werden. Das EU-Parlament konnte gegen den Willen der deutschen Bundesregierung durchsetzen, dass das Europäische Parlament bei der Wahl der Geschäftsführung im Investitionsausschuss, der die eingereichten Projektvorschläge bewertet, beteiligt werden muss. Zur Beurteilung der Förderfähigkeit der Projekte wurden vom Parlament Förderfähigkeitskriterien festgelegt. Beginn des Fonds war nach den Entscheidungen des EU-Parlamentes September 2015.

Die Verfasser des Fratzscher-Berichts wünschen sich vor diesem Hintergrund eine Ausstattung mit höheren (öffentlichen) Mitteln für den EFSI-Fonds und dass ein Mechanismus geschaffen werde, um den EFSI zu rekapitalisieren oder zu erweitern. Möglicherweise missbilligen die Autoren des Fratzscher-Berichts die 16 Mrd. Euro Staatsgarantie im Juncker-Plan. Diese Garantie könnte bewirken, dass die für die Investition nötigen Kredite der privaten Kapitalanleger im öffentlichen Haushalt als Schulden nachgewiesen werden müssen. Hinter dem Wunsch nach höheren Mitteln des EFSI könnte das Bestreben stehen, den EFSI-Fonds selbst teilweise zu privatisieren und so Anlegern einen weiteren Kapitalzugang zur Finanzierung der Infrastruktursanierung zu schaffen.

2.1.3 Sprache des Berichts

Im Hinblick auf die Sprache und den damit in Verbindung stehenden Inhalten ist der von der Kommission abgelieferte Bericht ein gut durchdachtes, sachlich argumentierendes und – wie ein Blick in die Berichtsentwürfe zeigt – umsichtig redigiertes Stück Politikberatung. In der Selbstdarstellung lässt sich eine wohlkalkulierte Wirkungsabsicht erkennen. Der im August 2014 von Minister Gabriel zusammengestellte Personenkreis nennt sich selbst durchgehend »unabhängig« und »Expertenkommission« und beansprucht, für »breite Teile der Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft Deutschlands« zu sprechen. Derartige Sprachregelungen dienen gemeinhin der Herstellung einer diskursiven Autorität. In den Ausführungen werden allerdings zuweilen verschleiernde Phrasen verwendet; eine beliebte Formulierung ist zum Beispiel die »Einbindung privaten Kapitals in die Finanzierung öffentlicher Aufgaben«. Wer oder was dabei tatsächlich worin eingebunden wird, wäre durchaus einer vertiefenden Betrachtung wert.

2.1.4 Interessenkonflikte und Selbstkritik

Der erklärte Zweck der Kommission ist eine Verstärkung der Anreize und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen in die Sanierung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur. Die Absicht, gegen veraltete Versorgungsnetze, schlaglochübersäte Straßen und verdreckte Schulgebäude etwas zu tun, wird vermutlich von einer großen Mehrheit der Bevölkerung positiv eingeschätzt. Man erwartet, dass »endlich etwas geschieht«. In diesem Punkt erfüllt der Bericht die Erwartungen. Es fehlen jedoch Hinweise auf möglicherweise involvierte Interessen oder gar Interessengegensätze. Bekannte Mängel und Misserfolge der vorgeschlagenen Konzepte werden nicht weiter angeführt. Überhaupt lässt der Bericht eine selbstkritische Betrachtung der in der Summe sehr weitreichenden Vorschläge vermissen.

2.1.5 Eine Kommission ohne Einsetzungsbeschluss

Es gab keinen Einsetzungsbeschluss für die Kommission. Alle Informationen, in welcher Frage genau sich das BMWi beraten ließ, stammen aus einer Pressemitteilung des BMWi vom 28.8.2014 (BMW 2015). Danach wird »zur Zukunftssicherung

eine wirksame Investitionsstrategie« benötigt, es geht »um die Stärkung von Investitionen in Deutschland« und um »Ideen und Impulse, wie wir zu mehr privaten und öffentlichen Investitionen kommen«. Dafür wären »neue wirtschaftspolitische Antworten erforderlich«.

Auf eine schriftliche Anfrage des Bundestagsabgeordneten Herbert Behrens (Die Linke) zum konkreten Auftrag der Fratzscher-Kommission antwortete das Wirtschaftsministerium 2014:

»Der Bundesminister für Wirtschaft, Energie und Arbeit hat [...] eine Kommission aus externen Experten einberufen, um verschiedene investitionsfördernde Vorschläge zu beraten. Den Mitgliedern der Kommission sind dabei bewusst keine begrenzenden Vorgaben gemacht worden« (BMWi 2015).

Der fehlende Einsetzungsbeschluss ermöglicht es Bundesminister Gabriel, zwar weitreichende Vorschläge zur Privatisierung der Daseinsvorsorge entgegenzunehmen, sich selbst aber bis zu konkreten Schritten zur Umsetzung als neutral darzustellen. Folgerichtig sprach Gabriel bei der Entgegennahme des Abschlussberichts der Fratzscher-Kommission davon, er werde »die Vorschläge prüfen«. In einer Hinsicht konnte jedoch bereits ein gewisses Wohlwollen vermerkt werden: Hatte Gabriel im Herbst noch vor dem Bundestag betont, es gehe nicht um eine Neuauflage von ÖPP-Projekten, berichteten Augenzeugen der nicht-öffentlichen Veranstaltung, dass bei der Berichtsvorstellung von dieser Distanz Gabriels nichts mehr zu spüren war – auf ÖPP wurde seitens Gabriel nun vielfach positiv Bezug genommen.

2.2 Das Votum der Gewerkschaften

2.2.1 Veränderung der Zusammensetzung der Kommission

Zum Zeitpunkt der Einsetzung der Kommission im August 2014 waren die beiden Gewerkschaften IG Metall und IG BCE vertreten. Im September stieß die Gewerkschaft ver.di dazu. Wenig später nahmen auch der DGB und zuletzt die Gewerkschaft IG BAU an den Sitzungen teil. Auch in den anderen in der Kommission vertretenen Gruppen waren Zuwächse zu verzeichnen: Weitere Mitglieder wurden Dr. Harald Schwager (BASF), Prof. Dr. Lars P. Feld (Walter Eucken Institut und Albert-Ludwigs-Universität Freiburg), Dr. Ulrich Schröder (KfW), Franz-Josef Lersch-Mense (Staatskanzlei

Nordrhein-Westfalen) und Dr. Hans-Hartwig Loevenstein (Zentralverband Deutsches Baugewerbe).

Die Zunahme der beteiligten InteressenvertreterInnen deutet darauf hin, dass die Kommission als bedeutend eingeschätzt wurde. Insbesondere bei den Gewerkschaften ver.di und IG BAU sowie beim Dachverband DGB konnte ein proaktives Verhalten hinsichtlich des Interesses an einer Mitarbeit in der Kommission beobachtet werden.

2.2.2 Sonderposition der Gewerkschaften

Spannend in Bezug auf die Rolle der Gewerkschaften ist, dass der Abschlussbericht der Fratzscher-Kommission ein bedeutendes Minderheitsvotum enthält. Diese Sonderposition trägt den Titel »Ergänzende und abweichende Positionen der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften (IG Metall, ver.di, IG BCE, IG BAU und DGB)« und schließt sich im Bericht direkt an die Zusammenfassung an. Die Sonderposition umfasst vier Seiten.

2.2.2.1 Bedeutung der Sonderposition

Die Sonderposition der Gewerkschaften ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Zum einen ist sie ein deutlicher Beleg dafür, dass innerhalb der Kommission in wesentlichen Fragen keine Einigung erreicht werden konnte. Vergleichbare Sonderpositionen in anderen Regierungskommissionen gleichen Ranges – wie der Hartz-Kommission, der Riester-Kommission oder auch in anderen verkehrspolitischen Kommissionen wie der Daehre-Kommission oder der Bodewig-Kommission – gab es bisher nicht.

Bedeutend ist die Sonderposition auch, weil es sich dabei um eine gemeinsame Position der vier vertretenen Einzelgewerkschaften und des DGB handelt. Im gleichen Zeitraum gab es zwischen den Gewerkschaften bedeutende Differenzen, z. B. zum Tarifeinheitsgesetz. Vor diesem Hintergrund deutet die unter enormem Zeitdruck erreichte Einigung auf einen gemeinsamen, vom Haupttext abweichenden Abschnitt, darauf hin, dass die generelle Übereinstimmung unter den Gewerkschaften in den betreffenden Fragen groß ist.

Eine dritte Besonderheit der Sonderposition ist der Umstand, dass die Positionen bezogen auf die Struktur des Berichts »quer« formuliert sind. Die Sonderposition orientiert sich nicht an der Struktur des Haupttextes des Berichts und nimmt auch nicht nur zu einzelnen Unterpunkten eine alternative Position ein. Stattdessen werden in der

Sonderposition Aussagen getroffen, die im Widerspruch zu zahlreichen Aussagen im Hauptteil des Textes und dort auch zu als grundsätzlich getroffenen Annahmen stehen.

2.2.2.2 Inhalt der Sonderposition

Der Annahme im Hauptteil des Berichtes, dass deutlich zu wenig in die Verkehrsinfrastruktur investiert wurde und wird, fügen die Gewerkschaften hinzu, dass dieser Umstand die Folge einer konkreten Politik ist:

»Steuersenkungen der vergangenen Jahre haben bei Bund, Ländern und Kommunen Steuermindereinnahmen von jährlich 45 Mrd. Euro verursacht. [...] Das Ergebnis ist verheerend: Öffentliche Ausgaben wurden gekürzt, viele öffentliche Dienstleistungen sind dem Rotstift zum Opfer gefallen oder wurden privatisiert, Gebühren wurden angehoben und Nutzerentgelte eingeführt. Viele öffentliche Dienstleistungen wurden dadurch für Geringverdiener unerschwinglich.«

Vor diesem Hintergrund wird ein »Pakt zur gerechten Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Investitionen« gefordert. Darin wird den Steuermitteln eine vorrangige Rolle zugewiesen:

»Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden. Um die Lasten gerecht zu verteilen, sollten die bisherigen Steuerprivilegien für sehr hohe Vermögen, Einkommen und Erbschaften wieder rückgängig gemacht und mit den erzielten Mehreinnahmen öffentliche Investitionen bereitgestellt werden.«

ÖPP wird klar abgelehnt. Insbesondere heben die Gewerkschaften hervor:

- ÖPP bedeute Schulden verstecken
 - wirtschaftstheoretische und empirische Erkenntnisse hierzulande und in Großbritannien belegen, ÖPP sei nicht schneller und nicht risikoärmer, dafür aber teurer
 - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien nicht objektiv sowie verzerrt zugunsten von ÖPP
- An die im Hauptteil des Berichtes angeregten Infrastrukturgesellschaften werden Bedingungen gestellt:

»Zusätzlich und erst dann, wenn alle diese Finanzierungsoptionen ausgeschöpft sind, sollten die in diesem Bericht vorgeschlagenen neuen Finanzierungsinstrumente [...] geprüft werden.«

Diese Finanzierungsoptionen sind im Einzelnen:

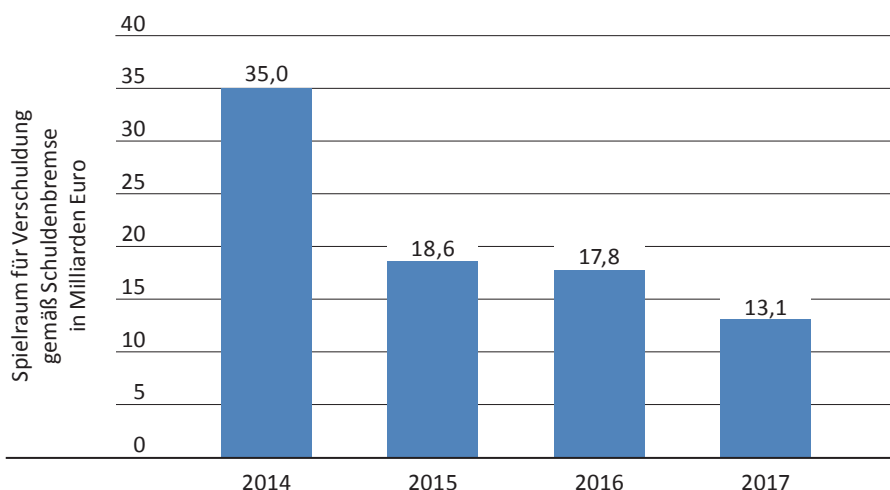
»Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden.«

»Spielraum der Schuldenbremse ausschöpfen«

Für diesen Spielraum errechnen die Gewerkschaften die konkrete Dimension (Abbildung 4).

Folgt man dieser Argumentation, so wäre es möglich gewesen, den Investitionsstau bereits um 35 Mrd. Euro abzuschmelzen – hätte die Regierungskoalition statt Kommissionen einzuberufen, gehandelt und 2014 mit dem Investieren begonnen. Man hätte sozusagen in einem einzigen Jahr den kompletten Investitionsstau im Bereich des Bundesfernstraßenbaus von 23,4 Mrd. Euro abbauen können. In jedem Fall liegen die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel auch unter den

Abbildung 4: Mögliche Verschuldung des Bundes pro Jahr bei Einhaltung der Schuldenbremse



Bedingungen der Schuldenbremse über dem von der Daehre-Kommission schon 2012 ermittelten jährlichen Defizit von 7,2 Mrd. Euro für die gemäß Daehre-Kommission notwendigen zusätzlichen Investitionen in die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße (Abbildung 5).

Mit einer weiteren Forderung weisen die Gewerkschaften implizit auf ein zentrales Defizit der Schuldenbremse hin. Die Schuldenbremse hat demnach die Tendenz, entweder (notwendige) Investitionen zu verhindern oder die Bildung von Schattenhaushalten für Investitionstätigkeiten zu fördern. Gefordert wird,

»öffentliche Investitionen in die Infrastruktur von der Schuldenbremse auszunehmen.«

Die im Bericht enthaltenen steuerpolitischen Vorschläge werden abgelehnt:

»Wir teilen den größten Teil der im Bericht enthaltenen steuerpolitischen Vorschläge nicht und sehen keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der gegenwärtigen privaten Investitionsschwäche und dem geltenden Steuerrecht.«

Die Position der Gewerkschaften enthält auch vage Formulierungen und Forderungen. So wird an einer Stelle gefordert:

»Die private Finanzierung darf nicht wesentlich teurer sein als eine direkte Kreditaufnahme durch den Staat.«

Eine Definition von »wesentlich« ist jedoch nicht enthalten, so wäre denkbar, dass um 2 Prozentpunkte höhere Zinsen als unwesentlich bezeichnet werden könnten. Bei Laufzeiten von 30 Jahren,

wie bei ÖPP im Autobahnbau bisher üblich, sind damit jedoch Mehrkosten in Höhe von 34 Prozent der Investitionskosten (Zinsdifferenz 2 Prozent zu 0 Prozent) bis zu 47 Prozent der Investitionskosten (Zinsdifferenz 7 Prozent zu 5 Prozent) und mehr möglich. Diesem Umstand wird zwar auch Rechnung getragen:

»Die private Finanzierung ist im Vergleich zu den oben genannten Alternativen immer teurer.«

Es wird vor diesem Hintergrund aber nicht gefordert, die private Finanzierung gänzlich auszuschließen. Stattdessen verlangen die Gewerkschaften bestimmte Einhegungen:

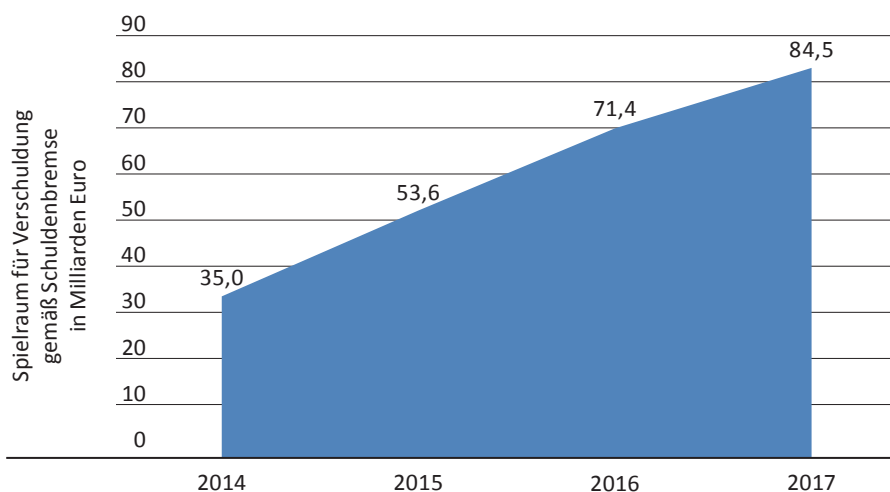
»Um diesen Nachteil zu minimieren, schlagen wir vor: Der Infrastrukturfinanzierungsfonds oder ein Bürgerfonds sollten vollständig im öffentlichen Besitz bleiben und mit ausreichendem Eigenkapital, einer Staatsgarantie und mit eigenen Einnahmen ausgestattet werden.«

»Eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) könnte in Anlehnung an das regionalisierte ASFINAG-Modell gebildet werden.«

»Die Gewerkschaften präferieren die Variante innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens mit Staatsgarantie und in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts.«

Es ist anzunehmen, dass man bei Einhaltung dieser Bedingungen davon ausgeht, dass die zwingenden Mehrkosten infolge privater Finanzierung begrenzt (es wird teurer, aber nicht wesentlich teurer), allerdings nicht verhindert werden.

Abbildung 5: Mögliche akkumulierte Verschuldung des Bundes bei Einhaltung der Schuldenbremse



Auch der Begriff »vorrangig« ist nicht präzisiert (»Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden«). Damit wäre zumindest theoretisch eine bis zu 49-prozentige Nutzerfinanzierung möglich. Und tatsächlich werden Nutzerentgelte auch explizit erlaubt:

»Die Refinanzierung der Kredite kann wahlweise durch die künftigen Einnahmen aus der geplanten Finanztransaktionssteuer oder aus den Haushaltsmitteln und Nutzerentgelten wie z. B. einer Maut erfolgen.«

Auch hinsichtlich der steuerpolitischen Vorschläge gibt es eine schwach definierte Einschränkung: Gesprochen wird von der Ablehnung des »größten Teil[s] der im Bericht enthaltenen steuerpolitischen Vorschläge«, ein kleiner Teil wäre demnach zulässig. Ob sich der eventuell zulässige Anteil nun auf die Anzahl der Vorschläge bezieht, und wenn ja welche Vorschläge das wären, geht aus der Aussage nicht hervor. Denkbar wäre auch, dass ein kleinerer Teil der finanziellen Auswirkungen mitgetragen wird. Allein der Einzelvorschlag zur Unternehmenssteuersenkung umfasst nach Auffassung des Sachverständigenrats einen prognostizierten jährlichen Steuerausfall von 4,6 Mrd. Euro. Ein Steuerausfall von 2 Mrd. Euro wäre ein kleinerer Teil dieser Summe, aber immer noch so erheblich, dass eine genauere Diskussion sicherlich wünschenswert wäre.

2.3 Verkehr

Der Vorschlag der Fratzscher-Kommission zum Thema Verkehr lautet zusammengefasst, die Auftragsverwaltung der Länder in ihrer bisherigen Ausprägung in eine privatrechtliche Bundesfernstraßengesellschaft (BFG) zu überführen. Damit soll abseits der Schuldenbremse und der europäischen Schuldenregeln der Investitionsstau im Bereich der Bundesfernstraßen behoben, aber auch der Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen per ÖPP privatisiert werden. Es geht dabei schätzungsweise um 150 bis 250 Mrd. Euro – das entspräche der Auflösung des derzeitigen Investitionsstaus zuzüglich der Kosten für Erhalt und Betrieb in den kommenden 30 Jahren (der üblichen ÖPP-Vertragslaufzeit). Um diese (im Bericht nicht genau bezifferten) Summen stemmen zu können, soll die vorgeschlagene BFG sich verschulden dürfen, und sie soll schuldenfinanzierte Autobahn-Projekte auflegen. In einem letzten

Schritt könnte die BFG sogar selbst teilprivatisiert werden. Die von der BFG aufgenommenen Kredite sollen wegen der speziellen Konstruktionsweise der BFG nicht als Schulden im Sinne der Schuldenbremse gelten.

Die Kostenfrage dieser Konstruktion wird im Bericht nicht vertieft diskutiert. Es steht wohl außer Frage, dass die Schulden aus diesem neuen Schattenhaushalt aus Steuern und Gebühren zurückbezahlt werden müssten, und zwar zuzüglich der (vermutlich) teureren Zinsen, die der Preis wären, für das Schuldenverstecken.

Ebenfalls nicht diskutiert wird, dass dem Verkehrssektor damit eine gravierende Strukturveränderung zulasten ökologischer Verkehrsträger droht. Im Autobahnbau würden dann weiter Schulden gemacht, die nicht unter die Schuldenbremse fallen. Mit dem Geld könnten die Infrastruktur ausgebaut und Engpässe beseitigt werden – mit deren Hilfe dann Busse die Bahn nieder konkurrieren könnten. Statt Güterzügen würden womöglich vermehrt Riesen-Lkws fahren – die Autobahnen werden dazu verbreitert, die Leitplanken verstärkt. Für die Verkehrswende bliebe wenig Geld übrig – das obendrein unter dem Damoklesschwert der Schuldenbremse stünde.

Es ist belegt, dass von den externen Kosten des Verkehrs 96 Prozent (Bundeszentrale für politische Bildung 2009) auf den Straßenverkehr entfallen. In Deutschland fallen durch den Straßenverkehr jährlich rund 75 Mrd. Euro Kosten an, die nicht von den Verursachern getragen werden. Deswegen herrschte weitgehend Einigkeit bei allen im Bundestag vertretenen Parteien darüber, dass ein Teil der Einnahmen aus dem Straßenverkehr an die Schiene, den ÖPNV und an den Rad- und Fußverkehr geht. Dieser Teil fällt schon seit Jahren zu klein aus, mit der BFG wird es womöglich überhaupt keinen nennenswerten Ausgleich mehr geben. Der Straßenverkehr dürfte dann immense Kosten verursachen, müsste aber seine Einnahmen nicht mehr abgeben. Diese Konstruktion wird in der aktuellen Debatte »Straße finanziert Straße« oder »geschlossener Finanzierungskreislauf Straße« genannt, der Kreislauf ist allerdings nicht annähernd geschlossen.

2.3.1 Interessenkonflikte

Als potenzielle Anleger werden Versicherungen und Pensionsfonds genannt. Eventuelle Interessenkonflikte zwischen dem öffentlichen Anliegen

und den Interessen dieser Anlegergruppen werden allerdings nicht erörtert.

Die Zinsen für Staatsanleihen liegen nahe Null, also soll der Staat nach Auffassung der Versicherungskonzerne für sie andere hochverzinsliche Anlagemöglichkeiten schaffen. Das geht im Straßenbau, und das geht mit öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPPs). Besonders interessant für Versicherungen sind Autobahn-Neubauprojekte, denn dort fließt viel schneller viel Geld als bei dem etwas mühsamen Erhalt.

Das Interesse der Bauindustrie ist, hochprofitabel zu bauen und langfristige Verträge abzuschließen, die ihnen dauerhafte Geldflüsse garantieren. Das alles gibt es ebenfalls mit ÖPP. Die Bauindustrie hat auch ein Interesse an einer Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit und interessiert sich daher für den Betrieb von Autobahnen. Dieser Betrieb wird bisher – mit Ausnahme von ÖPP-Projekten – von Straßenmeistereien erledigt. Ein weiteres Interesse der Bauindustrie besteht möglicherweise im Besetzen von Monopolen. Auf diesem Wege lässt sich eine marktbeherrschende Stellung erringen, was wiederum dabei hilft, höhere Preise (für dieselbe oder eine schlechtere Leistung) durchzusetzen. ÖPP-Projekte stellen ein 30 Jahre andauerndes räumliches Monopol auf alle Auftragsleistungen des Autobahnabschnitts dar. Es ist zudem nicht unwahrscheinlich, dass in diesem langen Zeitabschnitt auch ein Wissensmonopol errungen werden kann, das hilft, das räumliche Monopol über die 30 Jahre hinaus zu verteidigen. Vergleichbares ist beim ÖPP-Projekt Toll Collect zu beobachten. Dort befindet der Bund sich zwar im Rechtsstreit um ca. 8 Mrd. Euro, gleichzeitig wurde nach nur zwölf Jahren Laufzeit der ÖPP-Konzessionsvertrag zunächst verlängert und mittlerweile zeichnet sich ab, dass auch die Ausweitung der Lkw-Maut an Toll Collect vergeben wird – weil man sich nicht imstande sieht, die betreffenden Aufgaben selbst zu übernehmen. Insgesamt hat die Bauindustrie möglicherweise ein Interesse an einer Schaffung und Ausgestaltung staatlicher Strukturen, bei denen politischer oder gesellschaftlicher Widerstand gegen ÖPP schwer oder gar nicht möglich ist.

Es gibt auch ein mögliches Partikularinteresse der Autoindustrie an dem Projekt BFG. Das Interesse der Autoindustrie ist bekanntermaßen, weiterhin viele Autos, Busse, Lkws und vielleicht bald auch viele besonders lange Lkws (»Gigaliner«) zu

verkaufen. Dafür scheint ihnen die BFG womöglich als eine geeignete Struktur, dem Straßenneu- und -ausbau einen neuen Schub zu geben.

Es wird deutlich, dass mindestens die drei genannten Gruppen Interessen an einer BFG haben, die den Interessen der Allgemeinheit teilweise oder sogar antagonistisch gegenüberstehen.

2.3.2 Beschäftigte

Heute sind 30.000 öffentlich Beschäftigte für die öffentlichen Straßen tätig, 18.000 davon für die Bundesfernstraßen. Diese Verwaltungen sind bei den Ländern angesiedelt, das ist im Grundgesetz so vorgesehen. Der Bund bezahlt die Baumaßnahmen, die Länder halten die sogenannten Auftragsverwaltungen vor und bezahlen die Planungskosten. Für die Planungskosten werden 3 Prozent der Projektkosten vom Bund erstattet. Diese Erstattung wird von mehreren Seiten als deutlich zu gering erachtet, für Investitionen in die Schiene werden 18 Prozent erstattet. Kostendeckend wäre vermutlich eher eine Erstattung von 15 bis 20 Prozent. In der Folge der Unterfinanzierung bei den Ländern wurden in den vergangenen Jahren viele Stellen abgebaut, das hat die Verwaltungen nicht verbessert. Zu möglichen Konsequenzen einer derart weitreichenden Verwaltungsreform für die Beschäftigten, wie sie eine BFG darstellen würde, finden sich im Bericht keine Betrachtungen. Im Nachgang der formellen Privatisierung der Deutschen Bahn wurden mehr als die Hälfte der Stellen im Bahnverkehr des Inlands abgebaut.

2.3.3 Vorbemerkungen zu »Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene«

Im Bericht wird in den Vorbemerkungen zu »Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene« ein doppelter Fokus vorgenommen. Zum einen wird die Verkehrsinfrastruktur gegenüber anderen Infrastrukturen als bedeutend(er) hervorgehoben. In einem zweiten Schritt wird die Verkehrsinfrastruktur eingengt auf die Bundesfernstraßen. Der Fokus auf die Verkehrsinfrastruktur als solche wird mit der Bedeutung von Mobilität auf die Wettbewerbsfähigkeit begründet:

»Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Dies gilt für den Personenverkehr wie für den Frachtverkehr. Das deutsche Verkehrssystem gilt im internationalen Vergleich als gut ausgebaut, die Verkehrsleistung ist in Deutschland entspre-

chend hoch. Rund 1.141 Mrd. Personenkilometer wurden auf deutschen Straßen, Schienen, auf Wasserwegen und in der Luft im Jahr 2013 zurückgelegt. 645 Mio. Tonnenkilometer wurden im binnenländischen Frachtverkehr abgewickelt [Anmerkung in der Fußnote: Vgl. DIW Berlin, 2014].«

Mobilität hat jedoch auch eine enorme Bedeutung in der Daseinsvorsorge: Viele Menschen müssen mobil sein, um zu ihrem Arbeitsplatz kommen zu können, und auch die zuweilen lebensrettende Mobilität von Krankenwagen und Feuerwehren hängt mit dem Zustand der Verkehrsinfrastruktur zusammen. Zumeist ist für die Teilhabe am sozialen Leben Mobilität erforderlich. Verkehrsinfrastruktur ist also weit mehr als ein Standortvorteil, sie ist elementarer Bestandteil unserer Daseinsvorsorge. Insofern sind die Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur gesellschaftliche Anforderungen, die dementsprechend über das reine Funktionieren als (Güter-)Verkehrsnetz weit hinausgehen.

Der Fokus auf die Bundesfernstraßen wird mit deren »überragender Bedeutung« begründet:

»Wenngleich seit geraumer Zeit angestrebt wird, den Verkehrsträger Straße zu entlasten, ist und bleibt dieser für den Frachtverkehr und für den Personenverkehr nach wie vor von überragender Bedeutung: Rund 80 Prozent des Personenverkehrs und knapp 70 Prozent des Güterverkehrs finden auf Straßen statt. Davon entfällt rund die Hälfte auf den Fernverkehr, der zu großen Teilen über Bundesstraßen und Bundesautobahnen fährt. Rund zwei Drittel des Güterverkehrs werden auf knapp einem Viertel der Straßen abgewickelt. Vor diesem Hintergrund ist der Erhalt und Ausbau insbesondere der überregionalen Bundesfernstraßen von zentraler Bedeutung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des deutschen Verkehrssystems. Gut die Hälfte des in der Daehre-Kommission bezifferten jährlichen Nachholbedarfs für Investitionen in das überregionale Straßennetz entfällt folglich auf Bundesverkehrswege [Anmerkung in der Fußnote: Vgl. Daehre-Kommission (2012), S. 37]. Die Expertenkommission erkennt die besondere Bedeutung der Bundesfernstraßen für Mobilität an und hat sich deshalb entschlossen, ihre Empfehlungen für die Stärkung von Investitionen in Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene auf diese zu begrenzen.«

Die alleinige Beschränkung auf die Bundesfernstraßen wegen deren »überragender«, »besonderer« bzw. »zentraler« Bedeutung« führt womöglich zu einer verkehrs- und umweltpolitisch fatalen Entwicklung. Instandhaltung und Ausbau von Bundesfernstraßen sind kein Selbstzweck, sondern sollen einen künftigen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert generieren. Überragend ist die Bedeutung des Straßenverkehrs vor allem bei den Emissionen: 95 Prozent der CO₂-Emissionen des Verkehrs in Deutschland werden durch den Straßenverkehr verursacht. Dazu kommt der Anteil des Straßenverkehrs an der Feinstaubbelastung, die jährlich zu geschätzten 47.000 vorzeitigen Todesfällen in Deutschland führt, was einem durchschnittlichen Lebenszeitverlust von circa zehn Jahren pro 1.000 Einwohner entspricht (gemäß einer Schätzung des Umweltbundesamtes, siehe dazu Kallweit/Wintermeyer 2013). Der Anteil der im Straßenverkehr Getöteten ist 2014 sogar wieder leicht auf insgesamt 3.368 Menschen angestiegen, die Zahl der Verletzten stieg noch stärker, sie lag 2014 bei 67.709 Schwerverletzten und bei 321.698 Leichtverletzten (Statistisches Bundesamt 2015). Jede Betrachtung der Verkehrsinfrastruktur, die den von allen im Bundestag vertretenen Parteien geforderten Rückgang des Straßenverkehrs zugunsten der ökologischeren Alternativen ausblendet, konterkariert die zentralen Anliegen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik.

2.3.4 »Herausforderungen bei der Infrastrukturbereitstellung«

2.3.4.1 Größenordnungen

Im Abschlussbericht der Fratzscher-Kommission wird dargestellt, um welche Summe es bisher im Bundesfernstraßenbau geht:

»In Deutschland werden die Bundesfernstraßen traditionell überwiegend aus Mitteln des Bundeshaushaltes finanziert. So beliefen sich die Ausgaben des Bundes für die Bundesfernstraßen im Jahr 2013 auf 7,6 Mrd. Euro. Davon wurden 5,4 Mrd. Euro investiv verwendet (3,3 Mrd. Euro für die Bundesautobahnen und 2,1 Mrd. Euro für die Bundesstraßen).

[...]

Gleichzeitig erzeugt der Straßenverkehr aus mehreren Quellen staatliche Einnahmen. Im Jahr 2013 flossen daraus knapp 46 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt: 8,5 Mrd. Euro aus der Kraftfahrzeugsteuer, 32,9 Mrd. Euro aus der

Energiesteuer (ehemals Mineralölsteuer) und 4,4 Mrd. Euro aus der seit dem Jahr 2003 erhobenen Autobahnmaut für Nutzfahrzeuge ab 12 t zulässigen Gesamtgewichts (Lkw-Maut).«

Die jährlichen Investitionsmittel für Bundesfernstraßen in Deutschland betragen demnach 11,7 Prozent der staatliche Einnahmen aus dem Straßenverkehr im Bundeshaushalt (5,4 Mrd. Euro von 46 Mrd. Euro, Einnahmen bisher ohne Pkw-Maut berechnet). Darunter sind auch heute schon Mittel, die aus privater Finanzierung zufließen:

»Die bisherige Praxis in Deutschland bindet private Investoren in die Bereitstellung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur vorwiegend durch projektbezogene ÖPP ein. Dabei handelt es sich um A-, F-Modelle oder V-Modelle, die vom BMVI in Zusammenarbeit mit den Ländern an den Markt gebracht wurden. Insgesamt wurden in die bisher vergebenen Projekte mehr als drei Mrd. Euro an privatem Kapital investiert.«¹¹

2.3.4.2 Veränderung des Mittelflusses

Der Fratzscher-Bericht trägt dem Umstand Rechnung, dass eine alleinige Weitergabe der Verantwortung vom Bund auf die Länder noch nicht Ergebnis sichernd ist. Es werden daher auch flankierende Strukturen in den Blick genommen. Eine davon ist die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG):

»Die VIFG ist vom Bundesministerium für Verkehr beauftragt, das Aufkommen aus der Lkw-Maut auf die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße zu verteilen (ab dem Jahr 2011 nur Straße), die Verwendung der Mautmittel für die Bundesfernstraßen zu steuern sowie Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung privatwirtschaftlicher Projekte im Verkehrsbereich zu übernehmen. [...] Ab dem Jahr 2016 werden nicht nur die Mauteinnahmen, sondern sämtliche Mittel des Bundesfernstraßenbaus durch die VIFG bewirtschaftet.«

In diesem Absatz wird vorweggenommen, dass die VIFG künftig z. B. auch Anteile aus der Energiesteuer, ehemals Mineralölsteuer bekommen soll. Damit würden sich die verfügbaren Mittel der VIFG mehr als verdoppeln. Der Bundesrat sah in der vorgeschlagenen Änderung die Vorbereitung einer Bundesfernstraßengesellschaft und meldete Bedenken an. Letztlich wurde auf eine Anrufung

des Vermittlungsausschusses verzichtet. Allerdings wurde wie folgt Stellung genommen:

»Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Länder bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur Optimierung der Bundesfernstraßenverwaltung eng einzubeziehen und keine Vorfestlegungen zu treffen, bevor die Kommission ›Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes‹, die sich unter anderem mit dem Verhältnis von Bund und Ländern bei Planung, Bau und Unterhaltung von Fernstraßen beschäftigt, ihre Beratungen abgeschlossen hat.«

2.3.4.3 Erhalt vor Neubau

Die Notwendigkeit von »Erhalt vor Neubau« wird betont:

»Die größte Herausforderung bei der Infrastrukturbereitstellung der zurückliegenden Jahrzehnte ist die Vernachlässigung der Erhaltungsinvestitionen im Bestand. Um dies zu ändern, wird es nötig sein, entweder den Neubau drastisch hinter die in den Bedarfsplänen formulierten Vorgaben zu reduzieren oder deutlich höhere Mittel anzusetzen. Die bisherige Praxis der Anmeldung von Neubauprojekten durch die Bundesländer hat den tatsächlichen Neubaubedarf überzeichnet. Erst in den zurückliegenden Jahren stieg der Anteil der Erhaltung an den Gesamtinvestitionen auf etwa 40 Prozent [Anmerkung in der Fußnote: Vgl. Kunert und Link 2013].«

Zur Festlegung der Dringlichkeit »Erhaltungsinvestitionen im Bestand vor Neubau« bedarf es allerdings keiner neuen Struktur in Form einer Infrastrukturgesellschaft. Zieht man in Betracht, dass eine BFG in stärkerem Maße oder sogar vorwiegend auf ÖPP setzen könnte, so müsste zusätzlich die Erhalt-zu-Neubau-Bilanz von ÖPP im Bundesfernstraßenbau betrachtet werden. Es zeigt sich in Kapitel 3 dieser Studie, dass seit Jahren mit ÖPP erheblich mehr Neubau als Erhalt getätigt wird. Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass eine BFG den Erhalt strukturell vernachlässigen würde.

2.3.4.4 Der Bundesrechnungshof als Zeuge

Es wird der Bundesrechnungshof (BRH) mit seiner Forderung nach einer Abkehr vom Modell der Auftragsverwaltung positiv in Bezug genommen:

¹¹ Verweis im Fratzscher-Bericht: »Vgl. Vortrag des Geschäftsführers der VIFG Prof. Torsten R. Böger im Rahmen der 3. Sitzung der Expertenkommission ›Stärkung von Investitionen in Deutschland‹, Berlin, 17.11.2014.«

»Auch eine effizientere Mittelverwendung bietet Potenzial. So hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung mehrmals auf Ineffizienzen in der Abwicklung von Bundesfernstraßenprojekten hingewiesen (2004, 2014) und eine Abkehr vom Modell der Auftragsverwaltung gefordert [Anmerkung in der Fußnote: Vgl. dazu Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2004, sowie Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2014]. Festgestellt wurde u. a. eine mangelhafte Kostentransparenz, die das Erkennen von Kostenrisiken erschwert und somit Korrekturmöglichkeiten in der Planungs- und Bauphase einschränkt. Gefordert wird ein verbessertes Kostenmanagementsystem, in dem regelmäßig realistische Kosten im Planungs- und Baufortschritt ermittelt werden. Voraussetzung dafür ist unter anderem ein verbesserter Informationsfluss zwischen den Auftragsverwaltungen und dem BMVI [Anmerkung in der Fußnote: Vgl. dazu auch Reformkommission ›Bau von Großprojekten‹, 2014].«

Der BRH und die Landesrechnungshöfe haben jedoch gleichzeitig die hohen Kosten von ÖPP im Bundesfernstraßenbau kritisiert. Ein konsistentes Modell des BRH »Abkehr vom Modell der Auftragsverwaltung plus ÖPP und private Kapitalbeteiligung an Betrieb und Ausbau öffentlicher Infrastrukturen« gibt es nicht. Die Auswahl der BRH-Bezugnahme erscheint selektiv und vermeidet eine Auseinandersetzung mit der Gesamtkritik des BRH an der ineffizienten Mittelverwendung im Bundesfernstraßenbau.

2.3.5 »Eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen«

2.3.5.1 Knappe Problemanalyse, weitreichende Handlungsempfehlung

Die Problemanalyse der Kommission ist im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sehr knapp abgefasst:

»Die Expertenkommission sieht angesichts der Problemlage dringenden Handlungsbedarf zur Beseitigung des bestehenden Investitionsstaus im Bereich der Bundesfernstraßen.«

Eine Übertragung der Analyse aus dem ersten Kapitel des Fratzscher-Berichts unter Berücksichtigung der Spezifika der Bundesfernstraßen fehlt. Es fehlt ebenso eine Betrachtung der Auftragsverwaltungen der Länder. Es wird insgesamt nicht

deutlich, woher z. B. die Dringlichkeit der Situation im Fratzscher-Bericht kommt oder welche Strukturen genau den bestehenden Investitionstau nach Auffassung der Expertenkommission verursacht haben sollen. Das erscheint für eine derartig weitgreifende Strukturveränderung wie vorgeschlagen problematisch.

2.3.5.2 Bodewig-I-Kommission

Der ermittelte Investitionsstau aus der Bodewig-I-Kommission wird als zutreffend unterstellt, die weitergehenden Analysen der Bodewig-I-Kommission und deren Handlungsvorschläge werden hingegen ohne Angabe von Gründen nicht übernommen:

»Zur Realisierung von Effizienzgewinnen sollte eine Infrastrukturgesellschaft Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen ›aus einer Hand‹ gewährleisten. Die Festlegung der Projekte bleibt in öffentlicher Verantwortung. [...] Ziel muss es dabei sein, Beschaffungsprozesse und Projektrealisierung effizient zu gestalten, um den Herausforderungen für eine langfristige, nachhaltige Infrastrukturfinanzierung begegnen zu können. Zudem gilt es sicherzustellen, dass ausreichend Kapital für Betrieb, Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur mobilisiert werden kann.«

Gemäß der Analysen der Bodewig-I-Kommission ist es derzeit kaum möglich, Notwendigkeiten von Erneuerung oder Ausbau nachzuvollziehen und somit eventuelle Kosten für Maßnahmen abzuschätzen. Die Kommission schlägt daher Netzzustands- und Leistungsberichte vor, die ständig erneuert werden und zudem in einer soweit verständlichen Sprache abgefasst sind, dass die Transparenz des Berichts über die interessierte Fachöffentlichkeit hinaus garantiert werden kann.

2.3.5.3 Lebenszyklusansatz

Als zentrale Forderung wird die Einhaltung des sogenannten Lebenszyklusansatzes aufgestellt:

»Als langfristige und nachhaltige Lösung zur Sicherung der Investitionen in Bundesfernstraßen ruft die Expertenkommission die Bundesregierung dazu auf, die Einrichtung einer ›Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen‹ (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) zu prüfen [...] Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen sollen nach dem Lebenszyklusansatz erfolgen.«

Bedauerlicherweise wird der Begriff Lebenszyklusansatz ohne genauere Definition verwendet. Im Bericht der Bodewig-I-Kommission wurde immerhin angeführt, dass dabei die Errichtungs- und Nutzungsperiode einer Maßnahme (hier linienhafte Verkehrsinfrastruktur) in ihrer Gesamtheit betrachtet wird, um den Ressourceneinsatz über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsinfrastruktur zu optimieren. Aus Sicht der Steuer- und Gebührenzahlenden, die sowohl die Kosten für den Autobahnbau und -betrieb als auch die externen Kosten der Autos und Lkws tragen müssen, könnte eine Definition des Lebenszyklusansatzes wie folgt aussehen:

Von der Erstellung über den Betrieb bis zum Rückbau und der Entsorgung bzw. dem Recycling der Baumaterialien soll für öffentliche Gebäude und Infrastrukturen ein Kostenminimum erreicht werden.

Das kann unter anderem bedeuten, dass zur langfristigen Minimierung von Betriebskosten bestimmte Investitionsentscheidungen getroffen werden. Es wird im Bericht der Fratzscher-Kommission implizit unterstellt, dass das im Rahmen der derzeitigen Vergabep Praxis nicht erfolgt. In der Bodewig-I-Kommission wurde zusätzlich angegeben, dass außerhalb von ÖPP-Modellen das Haushaltsrecht dem Lebenszyklusansatz gerecht werdende Vereinbarungen nicht zulässt. Von der Fratzscher-Kommission wird die Schlussfolgerung gezogen, dass nur Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung »aus einer Hand« und somit (implizit) im Rahmen von ÖPP-Modellen den Lebenszyklusansatz gewährleisten könnten. Diese Annahme ist jedoch unzutreffend: Die Lebensdauer bzw. die sogenannte mittlere Nutzungsdauer von Trassen für Straßen liegt bei 116 Jahren, die für Straßenbrücken bei 68 Jahren und selbst die Fahrbahn hat noch eine mittlere Nutzungsdauer von 35 Jahren. Bei Abwicklung aus einer Hand durch einen ÖPP-Vertragsnehmer, kommt nicht der Lebenszyklus, sondern nur der starre 30-jährige Vertragszyklus zum Tragen. ÖPP-Vertragsnehmer müssen somit Folgen von unzureichender Wartung und Instandhaltung sowie bezogen auf die Dauerhaftigkeit ungünstige Investitionsentscheidungen nur in begrenztem Maße selbst tragen. Wesentliche Kosten fallen womöglich erst an, wenn das Projekt nach Ende der Vertragslaufzeit wieder an den Staat als Betreiber zurückgegeben wird. Die öffentliche Hand plant und baut seit vielen Jahrzehnten mit

einem Zeithorizont weit über die 30-Jahresgrenze hinaus und hat auf diesem Wege Kosten vermieden, die bei einem kürzeren Zeithorizont angefallen wären. Umgekehrt kann es aus Sicht der Steuerzahlenden aber auch sinnvoll sein, einen Konversionszeitraum von z. B. 15 Jahren, in dem relevante Verkehrsanteile von der Straße auf die Schiene verlagert werden sollen, durch mittelfristige Maßnahmen zu überbrücken und z. B. keine neuen Brücken zu bauen, die dann später unnötig würden. Auch ein solches – in Zeiten von peak oil nicht völlig von der Hand zu weisendes – Vorgehen würde durch die starren 30-Jahresverträge behindert.

2.3.5.4 Maastricht-Kriterien und Schuldenbremse

An die BFG werden Bedingungen gestellt, die die Einhaltung der europäischen Konvergenz-Kriterien (»Maastricht-Kriterien«) garantieren sollen:

»Handlungsempfehlung ›Eigene Kreditaufnahmekapazität ohne staatliche Garantie«: Um die Konformität einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit den Maastricht-Kriterien zu gewährleisten, muss eine klare Abgrenzung der Gesellschaft zum Staatssektor erfolgen. Deren Kreditaufnahmekapazität soll dadurch gesichert werden, dass die Gesellschaft (1) ausreichende Einnahmequellen erhält, und (2) durch öffentliche Mittel in angemessenem Umfang kapitalisiert wird.«

Es stellt sich die Frage, ob es bei dem vorgeschlagenen Strukturumbau nicht vorrangig um die Bildung einer Rechtskonstruktion geht, mit der die Umgehung einer Schuldenregel (hier: einer europäischen Schuldenregel) aussichtsreich erscheint. Aus Sicht des Gemeinwesens wäre die Sicherstellung von volkswirtschaftlicher Kosteneffizienz im Bundesfernstraßenbau und -betrieb gefordert. Der steht eine privatrechtliche Gesellschaft mit privatem Fremdkapital und eventuell auch mit Anteilen privaten Eigenkapitals konträr gegenüber: Eine solche Gesellschaft würde primär viel Geld für Kapitalzinsen bezahlen. Solche Zinsen würden bei der unmittelbaren Finanzierung durch die öffentliche Hand deutlich geringer ausfallen. Bei den langen Laufzeiten entstehen Kostenunterschiede allein durch die Finanzierung von 50 bis 200 Prozent. Keine noch so effiziente Bautätigkeit, keine noch so stark ausgeprägte Preisdrückerei im Bereich der Löhne und im Materialeinkauf kann

diesen Kostennachteil ausgleichen, ganz abgesehen davon, dass solches Vorgehen auch aus anderen Gründen gesellschaftlich unerwünscht ist.

Bei lang laufenden Krediten von 30 Jahren Laufzeit, wie sie im Fernstraßenbau üblich sind, verteuert jeder zusätzliche Prozentpunkt die zu zahlende Zinssumme (siehe Abbildung 6).

Seit jeher lagen die Zinsen von Fremdkapital immer deutlich über den Zinsen von Staatsanleihen, auch in Hochzinsphasen. Ein durchschnittlich 3 Prozent höherer Zinssatz würde die Gesamtkosten von Zins und Tilgung um ca. 50 Prozent vergrößern, ein 6 Prozent höherer Zinssatz sogar um 200 Prozent.

Eine zu den Konvergenz-Kriterien analoge Betrachtung findet sich auch zur Schuldenbremse:

»Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Aufnahme von Fremdkapital institutioneller Anleger. Dazu könnte die Gesellschaft Anleihen begeben und so Anlagemöglichkeiten für institutionelle Anleger schaffen. Um die Gesellschaft klar vom Staat abzugrenzen und dem Vorwurf der Bildung eines Schattenhaushaltes zu begegnen, würden dafür keine Garantien vom Bund ausgegeben. Es erfolgt vielmehr eine Risikoübertragung auf private Investoren. Die Gesellschaft würde somit wie andere Bundesunternehmen nicht dem Staatssektor zugeordnet.«

Die Aufnahme von Fremdkapital anstelle der Ausgabe von Staatsanleihen verteuert die Kreditaufnahme erheblich, unabhängig davon, welche Schuldenregel damit umgangen werden soll.

2.3.5.5 Nutzerfinanzierung

Die Umstellung auf die Nutzerfinanzierung ist ein zentrales Anliegen im Rahmen der Einführung einer BFG. Sie wird an verschiedenen Stellen des Fratzscher-Berichts empfohlen:

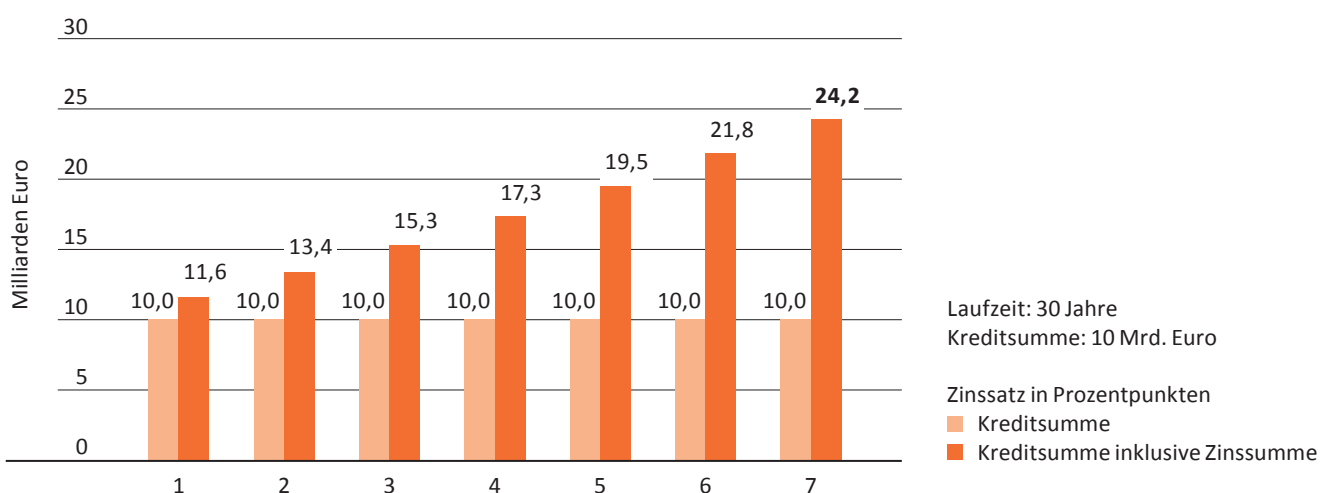
»Zur Finanzierung ihrer Investitionen sollten Nutzungsentgelte für die Bundesfernstraßen an die Gesellschaft fließen. Eine langfristige Sicherung der Einnahmen der Gesellschaft würde somit mit einer Umstellung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung von einer überwiegenden Haushalts- zu einer Nutzerfinanzierung einhergehen. Damit verbunden wäre eine Zweckbindung der Nutzungsentgelte für den Betrieb, den Erhalt sowie den Ausbau der entsprechenden Verkehrsinfrastruktur.«

»Beteiligung aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer ohne Mehrbelastung: Eine verursachergerechte Anlastung der Kosten bedingt eine Beteiligung aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer an der Nutzerfinanzierung. Dies erfordert die Einführung einer nutzungs-basierten Maut für alle Fahrzeugkategorien in Deutschland.«

Mit der neuen BFG soll also ein neuer Fluss der Gelder etabliert werden. Allerdings drängt sich der Eindruck auf, dass der Geldfluss nicht nur umgeleitet, sondern auch ausgeweitet werden soll:

»Handlungsempfehlung: Die Finanzierung der Bundesfernstraßen sollte überwiegend oder ausschließlich aus Nutzungsentgelten bestehen, ohne eine Mehrbelastung der PKW-Nutzerinnen

Abbildung 6: Kreditkosten in einem Annuitätendarlehen, abhängig vom Zinssatz



und -Nutzer zu bedingen. Der Übergang zu einer nutzungsbasierten Finanzierung durch zweckgebundene Beiträge stellt eine umfassende und verursachergerechte Möglichkeit zur Finanzierung der Bundesfernstraßen dar [Anmerkung in der Fußnote: Nach vorläufigen Berechnungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur stehen aus den Einnahmen der LKW-Maut für das Jahr 2016 zwischen 3,2–3,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Eine Ausweitung der Mautpflicht auf alle Bundesstraßen würde zu Mehreinnahmen in Höhe von jährlich 2,1 Mrd. Euro führen, die Ausdehnung auf Fahrzeuge zwischen 3,5 und 7 Tonnen jährlich um weitere 100 Mio. Euro. Die Nettoeinnahmen aus der Infrastrukturabgabe (PKW-Maut) dürften sich jährlich auf etwa 3,7 Mrd. Euro belaufen.] Sofern die existierenden Mauten nicht ausreichen, müsste entweder (1) die Gesellschaft eine zusätzliche steuerfinanzierte Einnahmequelle erhalten (z. B. aus der Kfz-Steuer), oder (2) die Nutzerfinanzierung müsste bei gleichzeitiger Kompensation (z. B. durch die Senkung der Kfz-Steuer) erhöht werden.»

In diesen Empfehlungen findet sich die Konstruktion der neuen Pkw-Maut wieder. Im Vorfeld der Verabschiedung der beiden zusammengehörigen Gesetze zur Pkw-Maut wurde von zahlreichen Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen Kritik an dieser Maut geübt. Es ist insbesondere unklar, ob die Pkw-Maut in ihrer derzeitigen Form europarechtlichen Anforderungen standhält. Vorliegend soll nur hervorgehoben werden, dass eine Umstellung auf Nutzerfinanzierung ohne Mehr- oder Minderbelastung der Nutzerinnen und Nutzer oder zumindest von Teilgruppen wenig wahrscheinlich ist. Eher ist zu vermuten, dass den Auto Fahrenden diesbezüglich noch nicht die ganze Wahrheit eröffnet wurde; dass sie nämlich trotz aller Beteuerungen eine Mehrbelastung gewärtigen müssen. Diese mögliche Gebührenerhöhung wird hier bereits angeregt. Sie findet sich auch in der Ausweitung der Lkw-Maut (Ausweitung der Mautpflicht auf Bundesstraßen, Erhöhung der Anzahl der mautpflichtigen Lkws durch Absenkung des freigestellten Gesamtgewichts auf 7,5 t).

Als Argument für die Umstellung von der Steuerfinanzierung hin zur Nutzerfinanzierung wird die Verursachergerechtigkeit angeführt:

»Für die konkrete Gestaltung eines Nutzerfinanzierungsmodells sollten die folgenden Maßga-

ben gelten: → Verursachergerechtigkeit: Eine verursachergerechte Anlastung der Kosten, die von der Fahrleistung abhängt, ermöglicht den Nutzerinnen und Nutzern eine größtmögliche Transparenz von Nutzen und Kosten der Infrastrukturnutzung.«

Zu einer Verursachergerechtigkeit von verkehrsbezogenen Kosten würde zunächst die Einrechnung der externen Kosten des Straßenverkehrs gehören. In dieser Kostengruppe spielen nicht-gedeckte Infrastrukturmaßnahmen eine untergeordnete Rolle gegenüber den Kosten durch Umweltschäden sowie den Folgekosten durch die in Unfällen Getöteten und Verletzten. Zudem bringt die Nutzerfinanzierung eine andere Ungerechtigkeit mit sich: Wie jede Gebühr, unterliegt die Pkw-Maut wie die Mehrwertsteuer keiner Einkommensprogression. Auch die Lkw-Maut, die auf die Verbraucherpreise aufgeschlagen wird, hat diesen Nachteil. Stammt ein immer größerer Anteil an den Gesamteinnahmen des Staates aus Gebühren, bedeutet dies, dass Reiche entlastet und sozial Schwache stärker belastet werden. Hier wäre zumindest zu erwarten, dass eine Abwägung der Belastungen für die betroffenen Gruppen erfolgt.

Angenommene Steuerungseffekte sind ebenfalls zu hinterfragen:

»Nutzungssteuerung: Erfolgt die Zahlung von Nutzungsentgelten in Abhängigkeit von der Fahrleistung, besteht die Möglichkeit, über Preisanreize zu einer effizienten Nutzung der Infrastruktur beizutragen.«

Die aktuelle Pkw-Maut enthält explizit keine Abhängigkeit der Zahlung von Nutzungsentgelten von der Fahrleistung. Dem standen insbesondere ungelöste Fragen des Datenschutzes entgegen. Hinsichtlich der Steuerungseffekte läge zudem der Einfluss des Pkw-Verkehrs im Promillebereich: Die Abnutzung von Straßen ist durch Lkws 10.000-mal bis 100.000-mal höher als durch Pkws.

2.3.5.6 Demokratische Kontrolle

An Stelle der Auftragsverwaltungen soll die BFG den Bundesfernstraßenbau verantworten. Dazu soll eine privatrechtliche Gesellschaft gebildet werden, eine Art »Deutsche Autobahn AG«. Das Parlament würde diese GmbH oder AG ähnlich wie bei der Deutschen Bahn nicht kontrollieren dürfen, diese Kontrolle obläge dann der Regierung. Im Bericht wird betont, dass sich dennoch nichts verändert:

»Handlungsempfehlung ›Wahrung der öffentlichen Kontrolle«. Von der Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen sollen die bestehenden Regelungen zu Rechts- und Fachaufsichten sowie zur parlamentarischen Legitimation unberührt bleiben.«

Die Wahrung öffentlicher Kontrolle über Gemeingüter, zu denen auch die Verkehrsinfrastruktur gehört, ist eine stattliche Kernaufgabe. Der Betonung von deren Notwendigkeit werden in dem Vorschlag der Fratzscher-Kommission allerdings keine Instrumente zur Seite gestellt. Damit sinkt die Wertigkeit dieser Aussage, insbesondere wenn man das umfangreiche Instrumentarium zur Schaffung der vorgeschlagenen Strukturen im gleichen Bericht bedenkt. So zeigen viele Beispiele, dass die Auslagerung staatlicher Aufgaben in privatrechtliche Gesellschaften mit einem massiven Einflussverlust für die Parlamente und erst recht für die Bürgerinnen und Bürger verbunden ist. Seit Jahren verweigert sich die zu 100 Prozent in Bundeseigentum befindliche, aber privatrechtlich verfasste Deutsche Bahn AG nahezu jeglicher direkter Einflussnahme durch Parlament oder Regierung, schwärzt Teilstellen in Dokumenten vor der Weitergabe an Parlamentarier und zeigt sich zuweilen auch vor parlamentarischen Ausschüssen nur begrenzt auskunftsbereit. Auch die bundeseigenen, privatrechtlich verfassten Gesellschaften VIFG und DEGES agieren weitgehend jenseits der Kontrolle durch den Bundestag. Die teilprivatisierte ÖPP Deutschland AG wurde geradezu zum Sinnbild eines Unternehmens, das mehrheitlich der öffentlichen Hand gehört, aber unbehelligt von öffentlicher Kontrolle die Interessen der privaten Anteilseigner verfolgen darf. Dass bei privater Beteiligung selbst eine Anstalt öffentlichen Rechts der demokratischen Kontrolle entzogen werden kann, zeigte der Fall der Berliner Wasserbetriebe 1999 bis 2013. In der Privatisierungsfolgenforschung gibt es insgesamt noch großen Bedarf in Bezug auf die quantitative Erfassung von Mehrkosten und Minderleistungen nach Privatisierung sowie bezüglich der Schädigungen von Infrastrukturen, die von der Allgemeinheit zu tragen sind. Unstrittig ist jedoch, dass formelle und erst recht materielle Privatisierungen die öffentliche Kontrolle im Sinne einer Daseinsvorsorge für Bürgerinnen und Bürger reduzieren und keinesfalls »unberührt« lassen.

2.3.5.7 Keine Privatisierung der Autobahnen

Privatisierungen sind in Deutschland enorm unbeliebt. Womöglich um eventuellen und voraussichtlich schwierigen Debatten in dieser Hinsicht zuvorzukommen, wird folgende Aussage getroffen:

»Handlungsempfehlung: Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung soll keine ›Privatisierung‹ der Bundesfernstraßen erfolgen.«

Diese Aussage könnte als beruhigender Hinweis an all diejenigen verstanden werden, die in den Empfehlungen der Expertenkommission Privatisierungstendenzen erkennen. Tatsächlich ist das Bundeseigentum an den Bundesfernstraßen im Grundgesetz festgeschrieben, ein Verkauf steht somit außer Frage. Auch besteht vermutlich bei wenigen Investoren ein Interesse am Eigentumserwerb z. B. von Autobahnen. Das Bundesfernstraßennetz selbst ist schließlich vor allem teuer im Unterhalt und steht einer privaten Nutzung nicht zur Verfügung, d. h. das Netz oder Abschnitte daraus dürfen nicht für die Allgemeinheit gesperrt und für private Autorennen oder Vergleichbares genutzt werden. Die fast wie ein Dementi wirkende Aussage bezieht sich somit auf einen Gegenstand, der gar nicht von Privatisierung bedroht ist.

Interessant für private Investoren ist allerdings die Selbstverpflichtung des Staates, dieses Netz zu erhalten, auszubauen und zu betreiben, und gegebenenfalls diese Maßnahmen per Kredit zu finanzieren. Was also möglicherweise droht, privatisiert zu werden, ist das Auftragsvolumen künftiger Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen und der künftige Betrieb inklusive der zugehörigen Autobahn- und Straßenmeistereien – abgesichert durch staatliche Zahlungsverprechen, die wiederum durch Steuer- und Gebühreneinnahmen gedeckt werden.

Die Aussage »keine Privatisierung der Bundesfernstraßen« könnte also verdecken, dass eine Privatisierung auf Ebene der Auftragsverwaltung erfolgen soll.

2.3.5.8 Bund-Länder-Beziehungen

Da die Auftragsverwaltungen bei den Ländern liegen und auch die Bundesfernstraßen durch die Bundesländer hindurchführen, ist offensichtlich, dass bei einem so weitreichenden Vorschlag wie der Einrichtung einer BFG eine Diskussion zwischen Bund und Ländern und gegebenenfalls ein Interessenausgleich stattfinden müssen. Dem trägt der Fratzscher-Bericht wie folgt Rechnung:

»Im Folgenden werden verschiedene Varianten zur Konzeptionalisierung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft dargestellt. Diese berühren zum Teil die Verteilung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern und sollten daher im Rahmen der Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs diskutiert werden.«

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finzen war zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Studie nicht abgeschlossen. Kommt es vor dem Sommer 2016 zu einer Einigung, wird vermutlich die Frage der Teilentschuldung besonders verschuldeter Länder aus dem Finanzausgleichspaket ausgeklammert. Hinzu kommen neue Ausgleichsverhandlungen hinsichtlich der Belastungen der Bundesländer zur Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise.¹² In jedem Fall verbleibt dem Bund eine bedeutende Verhandlungsposition gegenüber den Ländern, mit deren Hilfe auch Druck auf einzelne Länder ausgeübt werden könnte mit dem Ziel der Zustimmung zu einer Bundesfernstraßengesellschaft.

2.3.6 »Organisationsmodelle«

2.3.6.1 Formelle Privatisierung

Die Kommission gibt an, für die BFG kein bestimmtes Modell zu präferieren:

»Von grundsätzlicher Natur ist die Entscheidung über die Besitzverhältnisse einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, aus denen sich unter den beschriebenen Rahmenbedingungen die Aufgaben und Kompetenzen einer solchen Gesellschaft ableiten lassen. Die Expertenkommission präferiert nicht per se ein bestimmtes Modell. Es wird stattdessen empfohlen, bei der Konkretisierung und Detaillierung Erfahrungen anderer Länder mit verschiedenen Organisationsmodellen, wie z. B. Österreich, Frankreich oder der Schweiz, zu nutzen. Unter den genannten Prämissen sind grundsätzlich zwei unterschiedliche Wege hinsichtlich der Eigentümerstruktur einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft denkbar: [...]«

Tatsächlich werden im Weiteren jedoch ausschließlich privatrechtliche Gesellschaften vorgeschlagen. Der Wechsel ins Privatrecht stellt als formelle Privatisierung einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zur Kapitalprivatisierung dar. In fast allen Fällen einer späteren materiellen Privati-

sierung war die formelle Privatisierung in einem separaten Schritt vorausgegangen. Dazwischen liegen die oben bereits beschriebenen Verluste an demokratischer Kontrolle.

2.3.6.2 Das Beispiel ASFINAG

In Österreich gibt es bereits seit 1982 eine Autobahn- (und Schnellstraßen-)Finanzierungs-Aktiengesellschaft, kurz ASFINAG. Die ASFINAG wird in der Debatte um die BFG von vielen Seiten als positives Beispiel dargestellt. Die ASFINAG ist zu 100 Prozent in öffentlichem Eigentum, der österreichische Staat garantiert für die Schulden der AG. ÖPPs lehnt die ASFINAG nach eigenen schlechten Erfahrungen ab. Allerdings ist das Positiv-Beispiel ASFINAG bei genauerem Hinsehen enorm teuer, wie die Gewerkschaft ver.di am Beispiel Nordrhein-Westfalen¹³ dargelegt hat: Nordrhein-Westfalen und Österreich haben ein etwa gleich großes Autobahnnetz. Die ASFINAG erhält und betreibt dieses Netz für zuletzt 1,28 Mrd. Euro pro Jahr, Nordrhein-Westfalen für 0,34 Mrd. Euro jährlich. Umgerechnet auf den Autobahn-km ist die ASFINAG 2014 damit im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen 3,7-mal teurer. Dazu kommt: An vielen Stellen gehen die Vorschläge der Fratzscher-Kommission über das hinaus, was bei der ASFINAG schon institutionell umgesetzt wurde. Die BFG soll nicht nur teilprivatisierbar sein, sie soll auch keine Staatsgarantie bekommen und soll vorrangig mit ÖPP arbeiten. Diese drei Zuspärführungen werden die BFG noch einmal deutlich verteuern: Sofern die BFG Gewinne macht, wird ein Teil an die privaten Anteilseigner abfließen. Die Kredite, die die BFG aufnimmt, werden ohne Staatsgarantie und somit ohne AAA-Rating deutlich teurer ausfallen. Und obendrein ist ÖPP gegenüber der konventionellen Vergabe deutlich teurer.

2.3.6.3 Staatsgarantie

Am Beispiel der ASFINAG zeigt sich die wichtige Frage, die auch an die BFG zu richten wäre: ob der Staat für die von der BFG aufgenommenen Schulden garantiert oder nicht (»Staatsgarantie«). Der Fratzscher-Bericht nimmt dazu wie folgt Stellung:

»Die österreichische Erfahrung zeigt, dass bei der Konstruktion einer Betreibergesellschaft im

¹² Die Welt schreibt zu eventuellen Veränderungen im Steuerrecht: »Bei all diesen Themen hat Schäuble dem Vernehmen nach ein Veto eingelegt: Weil die Kosten für die Flüchtlingskrise derzeit unabsehbar sind, will er nicht noch Einnahmeausfälle im Haushalt verkraften müssen.« (Greive 2015)

¹³ ver.di-Stellungnahme zum Vorschlag der Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland« (Fratzscher-Kommission): Einrichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, Juli 2015

Bundesbesitz eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Infrastrukturgesellschaft und Staat vorzunehmen ist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf eine Verschuldung der Gesellschaft, die nicht dem Staatssektor zugeordnet werden kann und somit bei der Prüfung der Einhaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht berücksichtigt werden sollte. Um eine eindeutige Trennung an dieser Stelle zu erzeugen, spricht sich die Expertenkommission dafür aus, dass der Bund keine Staatsgarantien bei einer Kreditaufnahme durch die Gesellschaft abgibt.«

Keine Staatsgarantie zu geben, bedeutet zunächst, hohe Zinsen für die dann aufzunehmenden Kredite zu bezahlen. Die zu erwartenden Mehrkosten für die Steuerzahlenden würden mehrere Milliarden Euro pro Jahr betragen, ohne dass dafür ein erkennbarer (oder politisch verwertbarer) Nutzen entstünde. Der Österreichische Staat garantiert für seine Autobahn-Gesellschaft, die ASFINAG, und bekommt seine Kredite mithin sehr günstig. Man könnte also dem Vorschlag »keine Staatsgarantie« leicht entgegen, dass der Beweis als erbracht anzusehen ist, dass eine Prüfung der Staatsgarantie hinsichtlich der Einhaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes standhält. Tatsächlich ist an dieser Stelle Vorsicht geboten. Privatisierungsprozesse erfolgten in der Vergangenheit fast immer »scheibchenweise«. Es ist denkbar, dass die Regierung die sehr weitreichende, aber auch sehr teure Variante einer Autobahngesellschaft ohne Staatsgarantie für nicht durchsetzbar hält und mit Verweis auf die ASFINAG die Autobahngesellschaft mit Staatsgarantie gründet. Dass die ASFINAG bisher als »nicht dem Staatssektor zuzurechnen« eingestuft wurde, hat jedoch möglicherweise nicht dauerhaft Bestand. Es ist denkbar, dass nach einer Überprüfung durch die EU-Kommission die Forderung erhoben wird, die Schulden der ASFINAG künftig als Staatsschulden nach Maastricht zu melden. Im Zuge der Schuldenkrise Griechenlands wurden mehrfach Schulden aus vergleichbaren Gesellschaften, aber auch aus PPP-Projekten »aufgefunden« und dann als Staatsschulden verbucht, wodurch sich der Schuldenstand sprunghaft erhöhte. Dabei kam es jeweils zu erheblichen Reaktionen an den Finanzmärkten, mittelfristig wurde auch das Rating von Griechenland herabgesetzt. Es ist nicht auszuschließen, dass auch Österreich ein Verlust seines

AAA-Status droht, wenn die Schulden der ASFINAG als Staatsschulden zu verbuchen sind. Abgesehen von anderen, grundsätzlicheren Erwägungen erscheint es daher nicht ratsam, eine Struktur zu bilden, die vorrangig einer bestimmten und zudem möglicherweise labilen Form der Schuldenbilanzierung dient.

2.3.6.4 Kapitalprivatisierung

Auch eine spätere Kapitalprivatisierung wird als Option vorgeschlagen:

»Organisationsmodell ›Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit privaten Anteilseignern‹: Eine weitere Möglichkeit zur institutionellen Gestaltung ist eine Gesellschaft in mehrheitlichem Bundesbesitz, an der eine Minderheitsbeteiligung Privater möglich wäre. Eine Beteiligung Privater an einer Gesellschaft würde die Kapitalisierung in Form von privatem Eigenkapital erleichtern. Das Finanzierungsrisiko würde somit zwischen öffentlichen und privaten Anteilseignern geteilt, statt allein von der öffentlichen Hand getragen zu werden. Eine solche Ausgestaltung bedarf jedoch einer eingehenden Prüfung möglicher Interessenkonflikte, die eine Beteiligung von Gruppen, die ihrerseits in der Ausführung von Infrastrukturprojekten tätig sind, beinhalten könnte. Das Eigentum an den Bundesfernstraßen sollte bei dieser Ausgestaltung nicht an die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft übertragen werden. Die Umsetzbarkeit einer solchen Option ist jedoch fraglich und muss analysiert werden. Vor allem die Frage, nach welchen Kriterien die Rendite für privates Eigenkapital in einem solchen Modell berechnet werden soll, ist offen.«

Das Beispiel der Deutschen Bahn AG zeigt, dass selbst ein Betreiber, der gleichzeitig Netzeigentümer ist, dazu neigt, die Infrastruktur auf Verschleiß zu fahren, siehe dazu insbesondere die maroden Bahnbrücken. Umso problematischer wird das Verhältnis, wenn die Verantwortung für den Werterhalt gänzlich entfällt, weil das Eigentum am Netz gar nicht mit übertragen wird. Es steht zu befürchten, dass mit einer BFG mit privaten Anteilseignern eine Struktur ausgebildet würde, in die umfangreiche Steuergelder und Gebühren einfließen, die jedoch kein primäres Interesse daran hat, diese Gelder auch der Infrastruktur vollumfänglich zuzuführen, da private Anteilseigner hohe und regelmäßige Ausschüttungen erwarten, die nur durch höhere Gebühren oder

durch Minderleistung erbracht werden können. Auf den Umstand, dass für eine solche Rendite alles Notwendige getan wird und alles der Rendite abträgliche unterlassen wird, gibt es mit einer Kapitalprivatisierung einen Rechtsanspruch.

Derzeit fordert niemand eine solche spätere Kapitalprivatisierung, viele schließen sie sogar explizit aus, unter anderen der AK Verkehr der SPD-Bundestagsfraktion, aber auch der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sowie der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass so eine Kapitalprivatisierung mit der Gründung einer privatrechtlichen BFG später eventuell ohne Gesetz, womöglich sogar ohne Befassung des Bundestags möglich wäre. Zur Gründung der Deutschen Bahn AG wurde eine spätere Kapitalprivatisierung von allen im Bundestag vertretenen Parteien – mit Ausnahme der FDP – abgelehnt. Um diese Kapitalprivatisierung später dann doch einzuleiten, war noch nicht einmal ein Gesetz erforderlich, ein einfacher Entschließungsantrag genügte.

2.3.7 »Mittelbedarf und Finanzierung«

Im Fratzscher-Bericht wird empfohlen, der BFG das wirtschaftliche Risiko voll zu übertragen:

»Mit der Schaffung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft geht die Finanzierungsverantwortung auf diese über. Sie sollte das wirtschaftliche Risiko vollständig übernehmen. Dazu benötigt die Gesellschaft eine ausreichende Eigenkapitalausstattung.«

Eine vollständige Risikoübernahme würde beinhalten, dass die Gesellschaft im Zweifel insolvent gehen kann. Eine vollständige Risikoübernahme würde ebenfalls beinhalten, dass die Gesellschaft ihre Leistungen bei Risikoeintreten reduzieren dürfte. Die vollständige Risikoübernahme wie hier gefordert, ist vermutlich jedoch nicht möglich. Zum einen ist die Verkehrssicherungspflicht des Staates für die Bundesfernstraßen nicht übertragbar. Auch das nicht mit übertragene Straßennetz, das ein erhebliches Anlagevermögen des Bundes darstellt, könnte bei einem Risikoeintreten einen beträchtlichen Vermögensschaden erleiden, den die Gesellschaft auszugleichen dann vermutlich nicht imstande wäre.

Das Autobahnnetz hat nach Schätzungen der VIFG einen Anlagenwert von 177 Mrd. Euro. Wird das Bundesfernstraßennetz nur um 10 Prozent in seiner Lebensdauer geschmälert – z. B. durch

den systematischen Einsatz falscher Materialien oder durch systematische Unterinvestition –, wären Verluste von 17,7 Mrd. Euro zu realisieren. Diese Verluste hätte der Bund als Eigentümer des Netzes zu erleiden, sie lägen somit keineswegs im »wirtschaftlichen Risiko« der BFG. Das Postulat, das wirtschaftliche Risiko zu übertragen, dient daher womöglich anderen Zwecken. Abhängig von dieser Definition wird die Zuordnung vorgenommen, ob eine Unternehmung dem Staatssektor oder dem Privatsektor zuzurechnen ist, und demnach auch, ob die zugehörigen Schulden in staatlichen Haushalten auszuweisen sind oder nicht. Die Risiko-Definition geht ebenso ein in die Ermittlung der Zinshöhe für Anleihen und Kredite. Hier besteht bei den Kapitalgebern, die der BFG künftig Geld leihen möchten, das Interesse an einem hohen Zinssatz, wie er sich aus der Annahme eines »vollständig übertragenen Risikos« ableiten ließe.

Dass eine Risikoübertragung unvollständig ausfallen kann, wird an anderer Stelle zugestanden:

»Wie in Kapitel 3.A beschrieben, wird die große Mehrheit der Infrastrukturprojekte in Deutschland heute aus Eigenmitteln, Bankkrediten oder festverzinslichen Anleihen des öffentlichen Auftraggebers finanziert. Dabei verbleiben die Risiken überwiegend bei der öffentlichen Hand. Der Versuch einer Absicherung gegen solche Risiken geschieht bisher hauptsächlich über ÖPP, in deren Rahmen private Investoren Projekte finanzieren und diese Risiken, z. B. im Falle von Fehlern bei Bau oder Betrieb, übernehmen. Diese Risikoübertragung geht jedoch für den öffentlichen Auftraggeber mit höheren Finanzierungskosten einher. Darüber hinaus gelingt die Risikoübertragung nicht immer. In extremen Fällen – so beispielsweise bei Insolvenz des privaten Auftragnehmers – können die Risiken wieder auf den öffentlichen Auftraggeber zurückfallen.«

Der Kritik an ÖPP hinsichtlich unvollständiger Risikoübertragung bis hin zum Zusatzrisiko der Insolvenz des privaten Auftragnehmers ist zuzustimmen. Anders als behauptet, findet jedoch die Risikoabsicherung bei öffentlichen Infrastrukturprojekten in Deutschland nicht »hauptsächlich über ÖPP« statt. Vielmehr streut die öffentliche Hand die Risiken über die Anzahl der Projekte und steuert parallel dazu aktiv durch die Vergabe. Verfahren, Produkte und Auftragnehmer, die sich als teuer erwiesen haben, werden bei der nächs-

ten Vergabe entsprechend gewichtet und kommen dadurch unter Umständen nicht mehr zum Zuge. ÖPP wurde dabei innerhalb der Vergabe von einigen Bundesländern bereits als Kostenrisiko erkannt.

2.3.8 »Regulatorische Rahmenbedingungen«

Die vorgeschlagene Verkehrsinfrastrukturgesellschaft bringt erhebliche zusätzliche Bürokratie mit sich. Neben dem Aufwand für den Verwaltungsumbau deutet die Anführung der Notwendigkeit einer Regulierungsbehörde den Umfang eines solchen Umbaus an:

»Neben der detaillierten Konzeption der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft bedarf es der Schaffung passender unmittelbarer Rahmenbedingungen, da es sich bei der Verkehrsinfrastruktur um einen netzgebundenen Sektor handelt. Grundlegend ist in diesem Fall die Aufsicht der Gesellschaft durch eine Regulierungsbehörde, die Rahmenbedingungen und Standards festlegt sowie die Nutzungsentgelte reguliert. Institutionell könnte diese Aufsicht bei der Bundesnetzagentur verankert werden. Dabei ist, wie bei der Infrastrukturgesellschaft selbst, auch bei der Regulierungsbehörde die Ausstattung mit dem notwendigen Know-how sicherzustellen.«

Die institutionelle Verankerung einer Aufsicht bei der Bundesnetzagentur entbindet nicht davon, einen vollständigen Bereich neu zu etablieren, vom Know-how her ebenso wie personell. Gleichzeitig müsste die Aufsicht selbst wieder an die demokratischen Gremien angekoppelt werden. Untersuchungen, die den gesellschaftlichen Mehrwert eines solchen Verwaltungsumbaus belegen, werden im Fratzscher-Bericht nicht genannt.

»Bei der (Preis-)Regulierung durch die Regulierungsbehörde sollten die Fremdkapitalkosten anerkannt werden. Bei den Mauteinnahmen sollte, wie oben dargestellt, das Kostendeckungsprinzip gelten, wobei eine Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals berücksichtigt werden könnte. Damit wäre ein Ansatzpunkt für die Berechnung einer (Eigenkapital-)Rendite für das private Kapital gefunden.«

Übersetzt für Autofahrende könnte das bedeuten: Die Regulierungsbehörde würde gemäß den Vorschlägen der Fratzscher-Kommission anerkennen, dass Auto Fahrenden der höhere Preis durch die Renditeansprüche der privaten Eigen- und Fremdkapitalgeber abverlangt werden darf – wie hoch

auch immer der sein mag. Solche Regelungen sind für Investoren paradiesisch. Sie müssen sich nicht darum kümmern, dass ihre Rendite durch effizientes Wirtschaften zustande kommt, das sogenannte Kostendeckungsprinzip stellt ihre Ansprüche auf Rendite als Kosten dar, die sie in jedem Fall eintreiben dürfen. Eine vergleichbare Konstruktion für eine Renditegarantie durch Gebührenzahlende lag von 1999 bis 2013 bei den teilprivatisierten Berliner Wasserbetrieben vor. In der Folge stiegen die Gebühren schnell um 35 Prozent. Als vom Bundeskartellamt ein Preismissbrauch festgestellt wurde, hafteten nicht die privaten Investoren, sondern die öffentliche Hand – die Rendite wurde wie zuvor ausbezahlt.

2.3.9 »Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung«

Ausgehend von der Kritik an der bisherigen Risikoübertragung wird die konventionelle Beschaffung insgesamt in Frage gestellt:

»Die Expertenkommission spricht sich daher für eine Prüfung neuer Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen aus, bei denen öffentliche Institutionen eine stärkere Rolle spielen als bei ÖPP, die Möglichkeit privater Finanzierung im Sinne echter Risikoübertragung an Private jedoch erhalten bleibt. Grundsätzlich könnte damit Infrastruktur auf allen drei Regierungsebenen – Kommunen, Länder, oder Bund – finanziert werden. Ebenso wie durch die in Kapitel 3.A vorgeschlagenen Maßnahmen könnte damit ein weiterer Investitionsimpuls entstehen.«

Mit Hilfe der sogenannten konventionellen Beschaffung wurde in den vergangenen 100 Jahren ein Netz von Infrastrukturen geschaffen, das weltweit herausragend ist und einem Wiederbeschaffungswert von mehreren Billionen Euro entspricht. Es steht außer Frage, dass die konventionelle Beschaffung weiterentwickelt werden kann und sollte. Es ist jedoch in Frage zu stellen, ob man sich dabei ausgerechnet an dem kostenintensiven und volkswirtschaftlich kontraproduktiven Modell ÖPP sowie an (Teil-)Privatisierungen orientieren sollte:

»Nachfolgend werden zwei Möglichkeiten skizziert: Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturvorschlag: Ein öffentlicher Fonds, der, ähnlich wie ein privater Infrastrukturfonds, Eigenkapitalfinanzierung von Projekten bereitstellen würde, verbunden mit den üblichen Strukturierungs-,

Koordinations- und Aufsichtsfunktionen eines großen Investors. Institutionelle Investoren hätten die Möglichkeit, auf eigenes Risiko in diesen Fonds zu investieren. Gegebenenfalls könnte das Geschäftsmodell existierender Förderbanken in diese Richtung erweitert werden.»

Mit großformatigen öffentlich-privaten Mischformen bei der Finanzierung von Bauprojekten liegen bereits zahlreiche und überwiegend negative Erfahrungen vor. Beispielhaft seien die Berliner Bankgesellschaft, die Depfa und die HypoReal-Estate-Bank genannt. In allen genannten Fällen mussten nach Eintritt diverser Risiken erhebliche Steuergelder zur Rettung der Banken bzw. ihrer Fonds aufgewendet werden.

Es wird auch ein »Bürgerfonds« vorgeschlagen: *»Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturvorschlag: Ein an individuelle Sparerinnen und Sparer gerichteter »Bürgerfonds« bzw. Bürgerbeteiligungen in verschiedenen Varianten.»*

Bürgerfonds und materielle Bürgerbeteiligungen in Form von Kapitalanlagen unterscheiden sich im Prinzip wenig von den zuvor genannten Infrastrukturfonds. Treten die enthaltenen Risiken nicht ein, stellen sie eine gegenüber klassischen Staatsanleihen teure Verschuldungsform dar. Treten die Risiken ein, kann sich die Politik, die den Risikoeintritt mit verursacht hat, steuergeldfinanzierten Rettungsmaßnahmen kaum entgegenstellen. In beiden Fällen zahlt die Gemeinschaft aller für die Rendite weniger. Die Fratzscher-Kommission verspricht hingegen, zusätzliche Investorenklassen zu erschließen sowie »breite Beteiligung und direktere Identifikation«:

»Gegenüber existierenden privaten Infrastrukturfonds und Kapitalsammelstellen hätten diese Institutionen folgenden Mehrwert: → Die Erschließung zusätzlicher Investorenklassen, wie z. B. berufsständische Versorgungswerke, betriebliche Pensionskassen, Stiftungen und kleinere oder mittlere Versicherungen und Privatanlegerinnen und -anleger, die derzeit keinen oder nur indirekten Zugang zu Infrastrukturinvestitionen haben. Dadurch könnten einerseits die Finanzierungskosten von Infrastruktur weiter gesenkt werden und andererseits eine breite Beteiligung und direktere Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern mit Infrastrukturprojekten erreicht werden.«

In Deutschland gab es in der Vergangenheit erhebliche Schwierigkeiten mit einzelnen großen

Infrastrukturprojekten (Stuttgart 21, BER). Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Probleme von einer unzureichenden Kapitalbeteiligung herrühren. Für die Beteiligung und Identifikation von BürgerInnen stehen vorrangig die Instrumente der parlamentarischen und direkten Demokratie zur Verfügung. Auf Ebene der parlamentarischen Demokratie ist das Planfeststellungsverfahren. Bürger- und Volksentscheide zu Infrastrukturfragen nehmen zu und bieten die aktuell stärkste Legitimation für diesbezügliche Entscheidungen.

Eine Beteiligung im Sinne einer Kapitalbeteiligung schließt hingegen alle NutzerInnen, die nicht kapitalbeteiligt sind, sowie die Gruppe der Steuerzahlenden von der Mitbestimmung aus. Zudem entstehen Interessengegensätze: Dem Anspruch auf eine hohe Rendite der KapitalanlegerInnen steht der Anspruch der NutzerInnen und Steuerzahlenden auf eine gute Versorgung und auf eine nachhaltige, gesellschaftlich produktive Investitionsplanung konträr gegenüber. Im Bereich großer Infrastrukturen schwächt die Kapitalbeteiligung Einzelner somit die bisher als unverrückbar anerkannten Gerechtigkeits- und Demokratieansprüche unserer Gesellschaft.

Die immanenten Interessengegensätze werden implizit auch von den AutorInnen des Fratzscher-Berichts gesehen:

»Mehrwert der vorgeschlagenen Institutionen: → Die Vermeidung bestimmter Nachteile von ÖPP, wie hohe Verhandlungskosten, unangemessene Risikoteilung und Mangel an Flexibilität. Letzteres hat allerdings einen Preis. Es erfordert eindeutige Regeln und eine starke interne Entscheidungsstruktur, die die Interessen öffentlicher Auftraggeber berücksichtigt, ohne dabei die der Gesellschaft oder ihrer Teilhaberinnen und Teilhaber zu vernachlässigen.«

Die Forderung nach einer »starken internen Entscheidungsstruktur« verdeutlicht die problematische Interessengemengelage, die in jedem Fall jenseits von Parlament und Öffentlichkeit verhandelt würde. Sie lässt befürchten, dass NutzerInnen ebenso wie die Gemeinschaft der Steuer- und Gebührenzahlenden im vorgeschlagenen Modell am Interessenausgleich nicht teilhaben würden.

2.3.10 Infrastrukturfonds: Mögliche Varianten

In einem abschließenden Kapitel findet eine Variantenbetrachtung statt:

»Eine Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung ließe sich in verschiedenen Modellen umsetzen. Gemeinsam ist ihnen die ›Aktivseite‹ in Form eines Portfolios von Eigenkapital- (und möglicherweise Fremdkapital) Investitionen in Infrastrukturprojekte [Anmerkung in der Fußnote: Zur Vermeidung von Interessenkonflikten sowie der Verwischung der Rollen von Fremd- und Eigenkapitalgeber sollte der Intermediär entweder Eigen- oder Fremdkapital in ein Projekt investieren.] Unterschiede bestünden jedoch auf der Passivseite, d. h. in der Art und Weise, wie diese Investitionen finanziert und Risiken aufgeteilt würden.«

Es wird sichtbar, dass sich die vorgeschlagenen Varianten kaum unterscheiden, während andere Varianten wie eine Reform der Auftragsverwaltungen der Länder gar nicht angeführt werden. Eine Diskussion der angeführten Varianten von Infrastrukturfonds erscheint derzeit nicht sinnvoll. Einer Diskussion des »Wie« sollte zunächst die Diskussion des »Ob« vorangehen.

2.4 Kommunen

Die Vorschläge zu den Kommunen ähneln dem Vorschlag im Bereich der Bundesfernstraßen: Die Zuständigkeit für die kommunalen Infrastrukturen sollen in eine oder mehrere Infrastrukturgesellschaften übertragen werden. Diese Gesellschaften können dann weitgehend nach eigenem Ermessen ÖPPs generieren und auf diesem Wege die Auftragsvergabe der betroffenen Bereiche für bis zu 30 Jahre privatisieren. Begründet wird der Vorschlag unter anderem mit einer angeblich unangemessenen Risikoanalyse:

»Eine Umfrage hat gezeigt, dass bei weniger als einem Fünftel der konventionell durchgeführten Investitionsvorhaben auf kommunaler Ebene angemessene Risikoanalysen durchgeführt werden.«

Es wurde weiter oben bereits darauf hingewiesen, dass die Umfrage durchaus kritikwürdig ist. Fraglos ist eine einzelne Umfrage nicht geeignet, einen derart weitreichenden Strukturwechsel zu begründen.

Es wird zusätzlich vorgeschlagen, eine zentrale Beratungsgesellschaft zu gründen:

»[Es] sollte die Schaffung einer öffentlichen **Infrastrukturgesellschaft für Kommunen** (IfK) (oder möglicherweise mehrerer solcher Gesell-

schaften) geprüft werden, die den Kommunen als kompetenter, nicht interessengebundener und erschwinglicher Berater zur Seite stehen würde« (Fratzscher-Kommission: 37).

Hierbei soll Unterstützung bei den folgenden Aufgaben geleistet werden:

»Kommunen müssen über ausreichende Kapazitäten verfügen, um Projekte so wirtschaftlich wie möglich planen und realisieren zu können. Dabei geht es um die Erreichung von drei wesentlichen Zielen:

→ Auswahl der wirtschaftlichsten Projekt- und Beschaffungsvariante

→ Professionelle Planung und Management eigenrealisierter Projekte

→ Senkung der mit ÖPP verbundenen Kosten und Risiken«

Damit würden allerdings auch die Kommunen, die trotz fortwährendem Personalabbau bisher noch größere Bauvorhaben selbst realisiert haben, ihr Know-how verlieren und abhängig werden von privaten Beratern. Das Know-how in einer ausgelagerten Beratungsgesellschaft nicht interessengebunden auszugestalten, dürfte außerhalb des Bereichs der kommunalen Selbstverwaltung deutlich schwieriger zu realisieren sein als innerhalb. Dies dürfte umso schwerer fallen, wenn die ÖPP Deutschland AG diese Beratungsgesellschaft werden soll:

»Als zweite Säule sieht Gabriels Investitionsstrategie eine Stärkung kommunaler Infrastrukturprojekte vor. Die bereits bestehende ›ÖPP Deutschland AG‹ soll zur ›Partner Deutschland GmbH‹ umgebaut werden und als Beratergesellschaft Kommunen bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten unterstützen. Gegebenenfalls soll die neue Gesellschaft Städte und Gemeinden auch beim Einsatz Öffentlich-Privater-Partnerschaften (ÖPP) beratend zur Seite stehen« (Greive 2015).

Die ÖPP Deutschland AG hat bereits in der Vergangenheit Kommunen beraten. Selbst teilprivatisiert und somit auch Interessenvertreterin der in Kapitalanteilen vertretenen Bauindustrie, hat sich die ÖPP Deutschland AG in diesen Beratungen als Lobbyistin von ÖPP erwiesen, die die Mängel dieser Privatisierungsform konsequent ignoriert. Die ÖPP Deutschland AG wurde bereits breit kritisiert (Impulse 2012; LobbyControl 2012; Schlieter 2012), ohne dass allerdings seitens der Politik an der Kapitalstruktur oder am Auftrag bisher etwas

verändert wurde. Ob der ÖPP Deutschland AG weiterhin und sogar ausgeweitet die Beratung zu Investitionen in Milliardenhöhe im öffentlichen Interesse anzuvertrauen ist, sollte gesondert diskutiert werden.

Aber auch das ganze Konzept der Umstrukturierung des kommunalen Sektors könnte vorrangig den Interessen der Bauindustrie und der Versicherungswirtschaft dienen. So wurde zwar seitens des Ministeriums dementiert, dass eine private Beteiligung an Infrastrukturprojekten im kommunalen Sektor geplant ist. Es bleibt aber ungewiss, ob diese Haltung dauerhaft ist. Worin die Ablehnung begründet ist, wurde nicht angegeben. Durch die gleichzeitige Befürwortung privater Beteiligung im Verkehrssektor und im Energiesektor liegt zumindest ein teilweiser Widerspruch vor. Denkbar wäre, dass man nicht mehrere große Struktur verändernde Projekte für gleichzeitig durchsetzbar hält.

Seitens Bauindustrie und Versicherungswirtschaft ist das Interesse an Möglichkeiten für eine private Beteiligung groß. Am 6.10.2015 positionierten sich der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) in einer gemeinsamen Pressemitteilung zu der Frage und zeigten mit ihren Forderungen auf, dass es ihnen genau um diese private Beteiligung geht:

»Der von der [Fratzscher-]Expertengruppe für die kommunale Ebene angeregte öffentliche Infrastrukturfonds kann aus Sicht von GDV und HDB auch ein geeignetes Instrument sein, um privates Kapital zu mobilisieren. Der Fonds soll bei Investoren Geld einsammeln und in mehrere Projekte investieren. »Damit bekämen auch kleinere institutionelle Anleger die Chance, sich an der Infrastrukturfinanzierung zu beteiligen«, sagt von Fürstenwerth. Es dürften jedoch nur wirtschaftlich nachhaltige Projekte finanziert werden« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015d).

Denkbar ist, dass das neue »Sondervermögen des Bundes« als Institution Einfluss darauf nimmt, ob eine Kommune ihre Projekte konventionell oder per ÖPP durchführt. Die ÖPP Deutschland AG weist selbst ausdrücklich daraufhin, das ÖPP im Rahmen des neuen Fonds möglich sind:

»Gleichzeitig sind die Wachstumserwartungen für die zweite Jahreshälfte 2015 und darüber hinaus hoch, da der Bund zahlreiche Initiativen verabschiedet hat, um die Investition in den Ausbau und den Erhalt der Infrastruktur zu erhöhen. Um die Investitionen auf kommunaler Ebene zu stärken und die Belastungen finanzschwacher Kommunen zu verringern, hat der Bundestag im März 2015 ein umfangreiches Fördergesetz beschlossen. Kernpunkte sind ein neuer Kommunalinvestitionsförderungsfonds, der mit 3,5 Milliarden Euro ausgestattet wird und die kommunale Investitionstätigkeit in den Jahren 2015 bis 2018 anstoßen soll. Diese Mittel können ausdrücklich auch für ÖPP-Vorhaben im Rahmen einer Vorabfinanzierungs-ÖPP, hier bis zum Jahr 2019, genutzt werden« (ÖPP Deutschland AG 2015a).

Analog zur BFG könnte das Sondervermögen jenseits unmittelbarer parlamentarischer Kontrolle ÖPP zum Regelfall erheben. Die kommunale Selbstverwaltung würde dabei in einem wesentlichen Teil ausgehebelt. Eine nachhaltige Lösung zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben wäre die Beseitigung der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen. Dafür werden jedoch im Fratzscher-Bericht keine tragfähigen Vorschläge gemacht.

Eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Fratzscher-Kommission zum kommunalen Sektor wird empfohlen. Dazu sollten insbesondere die Erfahrungen der Kommunen mit bisherigen ÖPP-Projekten auf kommunaler Ebene mit einbezogen werden. Eine erste und sehr ernüchternde Zusammenstellung dazu haben die Rechnungshöfe der Länder zusammen mit dem Bundesrechnungshof 2011 in einem gemeinsamen Bericht vorgenommen. Mit dem Bericht des hessischen Landesrechnungshofs zu den 86 ÖPP-Schulen im Landkreis Offenbach¹⁴ liegt nun ein weiterer Beleg für die Nachteilhaftigkeit von ÖPP vor, der in diesem Zusammenhang ausgewertet werden sollte.

2.5 Steuerpolitische Vorschläge

Der Bericht enthält an mehreren Stellen steuerpolitische Vorschläge. Eine detaillierte Analyse der

¹⁴ Wirtschaftsprüfungsgesellschaft P&P Treuhand GmbH im Auftrag des hessischen Rechnungshofs, »Nachschau PPP Kreis Offenbach«, 2015. Während sich die Kosten des Kreises Offenbach bis 2019 voraussichtlich verdoppelt haben werden, ist zu erwarten, dass die privaten Projektgesellschaften bis zum Ende der Vertragslaufzeit einen Gewinn von 120 Mio. Euro erzielen werden.

Vorschläge würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Eingegangen wird im Folgenden daher nur auf eine gemäß Sachverständigenrat ca. 4,6 Mrd. Euro teure Steuern senkende Gesetzesänderung für Kapital- und Personengesellschaften.

Zum Hintergrund: Finanzminister Schäuble (CDU) plant, eine Gesetzesverschärfung einzubringen, um Steuerschlupflöcher zu stopfen. Investoren mit einem Eigenkapital unter 10 Prozent müssen bisher zwar Dividenden versteuern, nicht aber Gewinne aus dem Verkauf von Firmenanteilen. Der Fiskus verzichtet, solange Investoren ihren Profit aus den Verkäufen in ein anderes Unternehmen stecken. Diese Möglichkeit eröffnet »steuerliche Gestaltungsspielräume« und soll nun abgeschafft werden. Auch auf Druck der Bundesländer will Schäuble daher die Ungleichbehandlung von Dividenden und Veräußerungsgewinnen beenden. Dieser Vorschlag erscheint sinnvoll. Allerdings verbindet er ihn mit einem allgemeinen Steuernachlass für Riskokapitalgeber. Diesen Vorschlag unterstützt auch die SPD unter dem Motto »Benachteiligung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital abschaffen«. Der Vorschlag findet sich auch im Bericht der Fratzscher-Kommission.

Die vorgeschlagene Steuersenkung entspräche einer Reduktion der Durchschnittssteuerbelastung bei Kapitalgesellschaften um etwa 6 Prozent. Dazu soll eine Aufteilung der Unternehmensgewinne (Gewinnspaltung bei Personengesellschaften) in »kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung« und restliche Gewinne erfolgen. Durch diese Gewinnspaltung soll eine verringerte Kapitalbesteuerung erreicht werden, bei der Fremdkapital und Selbstfinanzierung aus einbehaltenen Gewinnen nicht gegenüber der »fremden« Eigenkapitalfinanzierung bevorzugt würden. Bestimmte Gewinnbeträge werden neu als »kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung« definiert und sollen bei der Besteuerung der Dividenden nur mit dem Abgeltungssteuersatz von 25 Prozent und somit günstiger besteuert werden. Steuerausfälle wären die Folge, auch für Kommunen bei der Gewerbesteuer. Zwar wird angefügt, dass diese Ausfälle ersetzt werden sollten, allerdings fehlen Angaben, woher der Ersatz kommen soll.

Die vorgeschlagene Regel ist komplex. Vom Unternehmensgewinn soll vor der Berechnung der Körperschaftsteuer ein Betrag »kalkulatorischer Eigenkapitalverzinsung« abgezogen werden. Dieser Betrag wird über einen Prozentsatz auf das

eingelegte Eigenkapital ermittelt. Die Ermittlung dieses sogenannten »flexiblen Bereinigungszinssatzes« soll gesetzlich geregelt werden. Orientierung bieten sollen die monatlich von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Marktzinsen, d. h. die Zinsen für Kredite, die Unternehmer und Banken für neue Kredite vereinbaren. Eine geeignete Datenreihe böte der durchschnittliche effektive Zinssatz für kurz laufende oder variabel verzinsten Kredite an Unternehmen von mehr als 1 Mio. Euro. Im Durchschnitt waren das 2007 und 2008 Zinssätze von über 5 Prozent; im April 2014 betrug dieser Zinssatz nur 1,8 Prozent. Dieser steuerpolitische Vorschlag der Fratzscher-Kommission wurde durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durchgerechnet. Unter Annahme eines Zinssatzes von 3 Prozent kam der Sachverständigenrat auf die Prognose eines Steuerausfalls der bereits genannten 4,6 Mrd. Euro, darunter 930 Mio. Euro Gewerbesteuer ausfall. Auf die Änderungen im Bereich der Besteuerung von privaten Kapitalerträgen und Personenunternehmen entfielen etwa 1,8 Mrd. Euro, Kapitalgesellschaften werden somit mit 2,8 Mrd. Euro entlastet. Die Experten empfehlen der Politik bei den derzeitigen niedrigen Zinsen einen Einstieg in die Zinsbereinigung.

Erinnert sei daran, dass die hier gewünschte Erweiterung der »Abgeltungssteuer« systematisch unlogisch ist. Deren Begründung war seitens des Finanzministers Steinbrück, Geld von potenziellen Steuerbetrüglern in Deutschland zu erhalten (»25 Prozent von X sind mehr als 50 Prozent von nix«). Die Flucht des Geldes in Steueroasen sollte begrenzt werden. Angesichts der damals bestehenden Steuergeheimnisse fehlten dem Staat die Möglichkeiten der Bestrafung von Steuerflüchtlingen. Das ist heute anders: Im März 2015 einigte sich die Schweiz mit der EU auf ein Abkommen für den automatischen Informationsaustausch. 2017 beginnt die Schweiz, Kontodaten von deutschen Sparern zu erheben, die sie dann 2018 an die hiesigen Behörden weiterleitet. Damit ist zum einen das Schweizer Bankgeheimnis in seiner vormaligen strengen Form Geschichte, es entfällt aber auch die Begründung für die »Sonderbehandlung von Zinsen«. Vor diesem Hintergrund fordern die Gewerkschaften und Gruppen wie attac, die durch die Abgeltungssteuer entstandene steuerrechtliche Privilegierung von Kapitaleinkünften wieder abzuschaffen.

Weitaus mehr erstaunt jedoch der Umfang der vorgeschlagenen Steuersenkung. Nach eigenen Aussagen war das Kernanliegen von Bundeswirtschaftsminister Gabriel die Stärkung von (auch öffentlichen) Investitionen. Die Fratzscher-Kommission konstatiert tatsächlich einen Investitionsstau. Der am weitesten durchformulierte Vorschlag betrifft den Bundesfernstraßenbau, dort beträgt der Investitionsstau 1,3 Mrd. Euro jährlich, für dessen Behebung ein weitreichender Strukturwandel des Verkehrssektors vorgeschlagen wird. Ein steuerpolitischer Vorschlag im gleichen Bericht würde hingegen 4,6 Mrd. Euro Mindereinnahmen verursachen. Damit liegt ein Widerspruch vor, der innerhalb der Argumentation der Fratzscher-Kommission nicht auflösbar erscheint.

3 Die neue ÖPP-Initiative

Am 26.5.2015 stellten die Bundesminister Alexander Dobrindt und Wolfgang Schäuble eine sogenannte »Neue Generation ÖPP« vor. Wie im vorhergehenden Kapitel zum Fratzscher-Bericht, soll es im folgenden Kapitel darum gehen, die Initiative hinsichtlich ihrer Argumente und Forderungen zu analysieren. Dazu wird ein Überblick über die geplanten ÖPP-Projekte, ihre materielle Ausdehnung sowie zentrale Akteure gegeben und die Debatte um ÖPP insgesamt dargestellt.

3.1 Allgemeines

3.1.1 Entwicklung des Autobahnnetzes

Der Autobahnbau erfolgte in Deutschland nicht kontinuierlich. Über die Entwicklung des Autobahnnetzes informiert Abbildung 7.

Dementsprechend schwankt auch der Erhaltungsaufwand. Besonders in den Jahren 1960 bis 1990 wurden verstärkt Bundesautobahnen neu gebaut. Dazu die Bundesanstalt für Straßenbau BASt (2015):

»In Anbetracht der durchschnittlichen Lebensdauer üblicher Bauweisen sind 30 Jahre viel. Nach bisherigen Erfahrungen muss davon ausgegangen werden, dass bei diesem Teil des Bestandes in den nächsten Jahren eine Grunderneuerung erforderlich ist. Das heißt die Deck-,

Binder- und zum Teil auch Tragschichten müssen erneuert werden. [...]

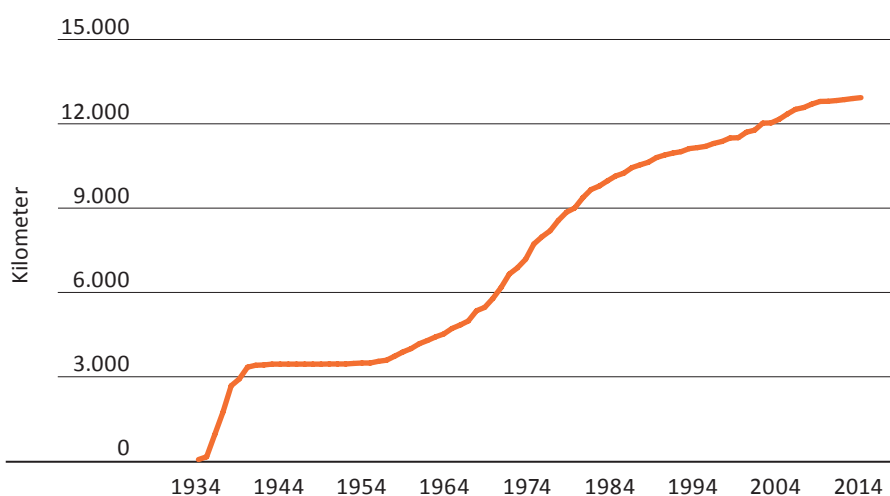
Dazu kommt, dass heute viele dieser Strecken unter einer sehr hohen Verkehrsbelastung liegen, die in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar war. Einerseits hat die Verkehrsleistung von Personen- und Güterverkehr erheblich zugenommen, andererseits haben aber auch politische Veränderungen und Entscheidungen – wie zum Beispiel deutsche Einheit, Erweiterung des europäischen Binnenmarktes oder Erhöhung der zulässigen Achslasten – zu drastischen Belastungsänderungen von Straßen und Brücken [...] geführt.«

Das mittlere Alter der Autobahnen in Deutschland beträgt 45,7 Jahre. Die wichtigsten Ausbauphasen waren 1935 bis 1940 und sowie 1958 bis 1990. Wie Tabelle 7 auf Seite 53 veranschaulicht, kann das Netz in drei Gruppen aufgeteilt werden.

3.1.2 Übersicht über durchgeführte und geplante ÖPP-Projekte

Seit dem Jahr 2007 führt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bereits ÖPP-Projekte an Bundesfernstraßen durch. Bisher sind acht Projekte in öffentlich-privater Partnerschaft mit einem angegebenen Auftragswert von rund 5,1¹⁵ Mrd. Euro vergeben und bis

Abbildung 7: Entwicklung des Autobahnnetzes in Deutschland, Strecke in Kilometern



Quelle: GiB e. V.

¹⁵ Alle Zahlenangaben in diesem Kapitel beziehen sich auf die offiziellen Angaben des BMVI, der VIFG, der DEGES sowie des Bundesrechnungshofs. Bei Unstimmigkeiten wurde hinsichtlich der Kosten jeweils der geringste Wert angesetzt.

Tabelle 7: Alter der Autobahnen in Deutschland

Gruppe	Anteil	Alter
1935–1957	27%	77 Jahre
1958–1990	56%	41 Jahre
1991–2015	17%	13 Jahre

Quelle: GiB e. V.

September 2015 in Betrieb genommen worden. Summiert man die gebundenen Haushaltsmittel dieser acht Projekte, ergeben sich 6,6 Mrd. Euro Konzessionsvolumen. Ein Projekt befindet sich derzeit im Bau, vier Projekte befinden sich in der Ausschreibung und 15 weitere Projekte befinden sich in der Vorbereitung für die nächsten Jahre.

Für sieben Projekte liegen die Investitionssummen vor, die sich aus Eigenkapital, Fremdkapital und Anschubfinanzierung zusammensetzen. Es ergeben sich die folgenden Summen: 237 km Autobahn wurden per ÖPP (zumeist von vier auf sechs Spuren) ausgebaut, die zugehörige Investitionssumme betrug 2,52 Mrd. Euro. Somit kostete der ÖPP-km Autobahn-Ausbau im Durchschnitt 10,6 Mio. Euro. 63,5 km wurden neugebaut, die zugehörige Investitionssumme betrug 775 Mio. Euro. Somit kostete der ÖPP-km Autobahn-Neubau im Durchschnitt 12,2 Mio. Euro.

In den sieben Projekten wurden zudem insgesamt 398 km Autobahnbetriebsdienst für je 30 Jahre (einmal für 29 Jahre) vergeben. Die zugehörige Konzessionssumme beträgt nach offiziellen Angaben 3,28 Mrd. Euro¹⁶ und somit im Durchschnitt 276.000 Euro pro km und Jahr.

Von Interesse wäre, was die durchschnittlichen Baukosten pro km konventioneller Vergabe in den vergangenen zehn Jahren gekostet haben und wie viel der durchschnittliche Autobahn-Kilometer für den Betriebsdienst jährlich kostet. Die zugehörigen Daten sind bedauerlicherweise nicht unmittelbar verfügbar.

3.1.3 Übersicht über ÖPP-Geschäftsmodelle

Es kommen verschiedene ÖPP-Geschäftsmodelle zur Anwendung. In der ersten Staffel sogenannter Pilotprojekte ist im Januar dieses Jahres die Bauphase abgeschlossen worden. Diese ersten vier Projekte wurden nach dem A-Modell realisiert, wobei das »A« für »Ausbau«-Modell steht. Ausbau, Ausführungsplanung, Betrieb und

anteilige Finanzierung der sechsspurigen Autobahnabschnitte liegen in der Hand des ÖPP-Auftragnehmers. Zudem erhält und betreibt er den gesamten Streckenabschnitt. Die Laufzeit beträgt immer 30 Jahre und das Verkehrsmengenrisiko liegt, nach Angaben des BMVI, beim Konzessionsnehmer. In der Mehrzahl der Projekte gab es eine sogenannte Anschubfinanzierung, ein staatlich bereitgestellter Einmalbetrag zu Projektbeginn, mit dem unter anderem die Fremdkapitalkosten reduziert werden sollten. Die Summe der Anschubfinanzierungen in den ersten acht Projekten betrug 0,84 Mrd. Euro. Ein sogenannter Konzessionsvertrag regelt die Weiterleitung der erhobenen Lkw-Maut. Wie hoch der Anteil der an die Konzessionäre abgeführten Maut ist, wird unter das Geschäftsgeheimnis gerechnet und ist derzeit für kein A-Modell öffentlich.

Als Vorläufer der A-Modelle wurden bereits seit 1994 einzelne Projekte (insbesondere Ingenieurbauwerke wie Brücken, Tunnel, Gebirgspässe) nach dem deutschen Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) als sogenannte F-Modelle vergeben. Sonderbauten, mehrstreifige Bundesstraßen oder Autobahnen werden dabei nicht von der öffentlichen Hand gebaut, sondern in Ausschreibungsverfahren zu Marktpreisen an private Dritte vergeben. Durch einen Konzessionsvertrag wird die verkehrsmengenabhängige Erhebung einer Maut von allen NutzerInnen durch den ÖPP-Auftragnehmer geregelt, wobei die Höhe durch den Auftraggeber festgelegt wird.

Nachdem sich sowohl die F-Modelle als auch die A-Modelle als gesamtwirtschaftlich nachteilig erwiesen haben, wurden die Projekte der 2. Staffel sowie der Neuen Generation ÖPP mehrheitlich als sogenannte Verfügbarkeitsmodelle (V-Modell) ausgeschrieben beziehungsweise sind als V-Modell geplant. Auch hier liegt das Eigentum der Strecke beim öffentlichen Auftraggeber, Ausbau (inkl. Ausführungsplanung), Betrieb, Erhaltung und (anteilige) Finanzierung werden durch private Kapitalgeber übernommen. Die Laufzeit ist für 20 bis 30 Jahre ausgelegt. Ein Bauvertrag mit Verfügbarkeitsabhängiger und verkehrsmengenunabhängiger Vergütung regelt die Aufgaben zwischen den Vertragspartnern, wodurch es – wiederum nach Angabe des BMVI – kein unmittelbares Verkehrsmengenrisiko beim ÖPP-Auftragnehmer geben soll. Mit dem Vergabeverfahren zum Ausbau der

16 Unklar ist, wie die Anrechnung der Maut in den A-Modellen sich in diese Angaben fügt.

Autobahn A10/A24 in Brandenburg hat Bundesverkehrsminister Dobrindt die neue Generation von ÖPP-Projekten gestartet. Auf Basis der Erfahrungen mit ÖPP im Rahmen der ersten und zweiten Staffel von ÖPP wird die ÖPP-Umsetzung weiter verfolgt. Durch die Projekte der neuen Generation ÖPP sollen im Vergleich zu den vorherigen Projekten zusätzlich institutionelle Anbieter (Versicherungen, Pensionsfonds) eingebunden und die Ausweitung von Ausbaumaßnahmen hochbelasteter Autobahnen auch auf Erhaltungs- und Lückenschlussprojekte sowie auf ÖPP-Projekte auf Bundesstraßen ausgebaut werden. Die elf Projekte der Neuen Generation ÖPP erstrecken sich auf rund 600 km Bundesfernstraßen und kommen auf ein geschätztes Gesamtvolumen von rund 15 Mrd. Euro. Im Vergleich zu den zwölf Projekten der vorherigen Staffeln mit einem geschätzten Volumen von rund 12 Mrd. Euro sind die Projekte der Neuen Generationen bereits jetzt teurer als alle Projekte der ersten und zweiten Staffel zusammen.

Bemerkenswert in Bezug auf die bisherigen Geschäftsmodelle von ÖPP ist, dass trotz der massiven internen und externen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der F-Modelle zwei Projekte der neuen Generation von ÖPP auf der A20 und der A26 wieder als F-Modelle umgesetzt werden sollen.

3.1.4 Übersicht zu ÖPP-Projektdateien und -Streckenlängen

In Tabelle 8 auf Seite 56 f. sind die durchgeführten und geplanten ÖPP-Projekte der ersten, zweiten und dritten Staffel tabellarisch aufgeführt – mit den jeweiligen Angaben zu Streckenabschnitt, Betreibermodell, Vertragslaufzeit sowie zu den Streckenlängen der Neu-, Ausbau-, Erhaltungs- und Betriebsstrecken.

Mit einem Blick auf die bundesdeutsche Verteilung der ÖPP-Projekte (Abbildung 8, Seite 55) fällt ins Auge, dass es bis auf wenige Ausnahmen (Berlin, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) in jedem Bundesland bereits ÖPP-Projekte in Planung und/oder Ausführung gibt. Die meisten Projekte werden derzeit mit je fünf Projekten in Bayern und Niedersachsen durchgeführt bzw. geplant.

Insgesamt sind Streckenabschnitte in einem Umfang von 1.188 km betroffen. Das macht

9,2 Prozent des derzeitigen Autobahn-Straßennetzes aus (BMVI 2014). Davon sind allein 482 km durch private Investitionen geförderte Neu- oder Ausbaustrecken. Zusammen mit den bereits bestehenden Bundesfernstraßenkilometern müssen also 1.172 km saniert und weiterhin jährlich betrieben werden. Hochgerechnet auf die Zahl der Spuren der zumeist sechsspurig ausgebauten Streckenabschnitte handelt es sich damit sogar um eine Länge von ca. 6.700 km Fahrspuren auf Bundesfernstraßen, die per ÖPP betrieben werden. Besonders interessant dabei ist zudem, dass mit 58,7 Prozent bereits mehr als die Hälfte der neu gebauten Autobahnabschnitte durch ÖPP umgesetzt werden. Am Ende des Abschnitts 3.1 sind in den Abbildungen 9 und 10 auf Seite 58 die ÖPP-Konzessionsstrecken nach Bundesländern bzw. Staffeln zusammengefasst. Die durchschnittliche Restlaufzeit auf den Konzessionsstrecken beträgt 2016 noch 22,3 Jahre.

3.1.5 Übersicht zu ÖPP-Projektvolumen

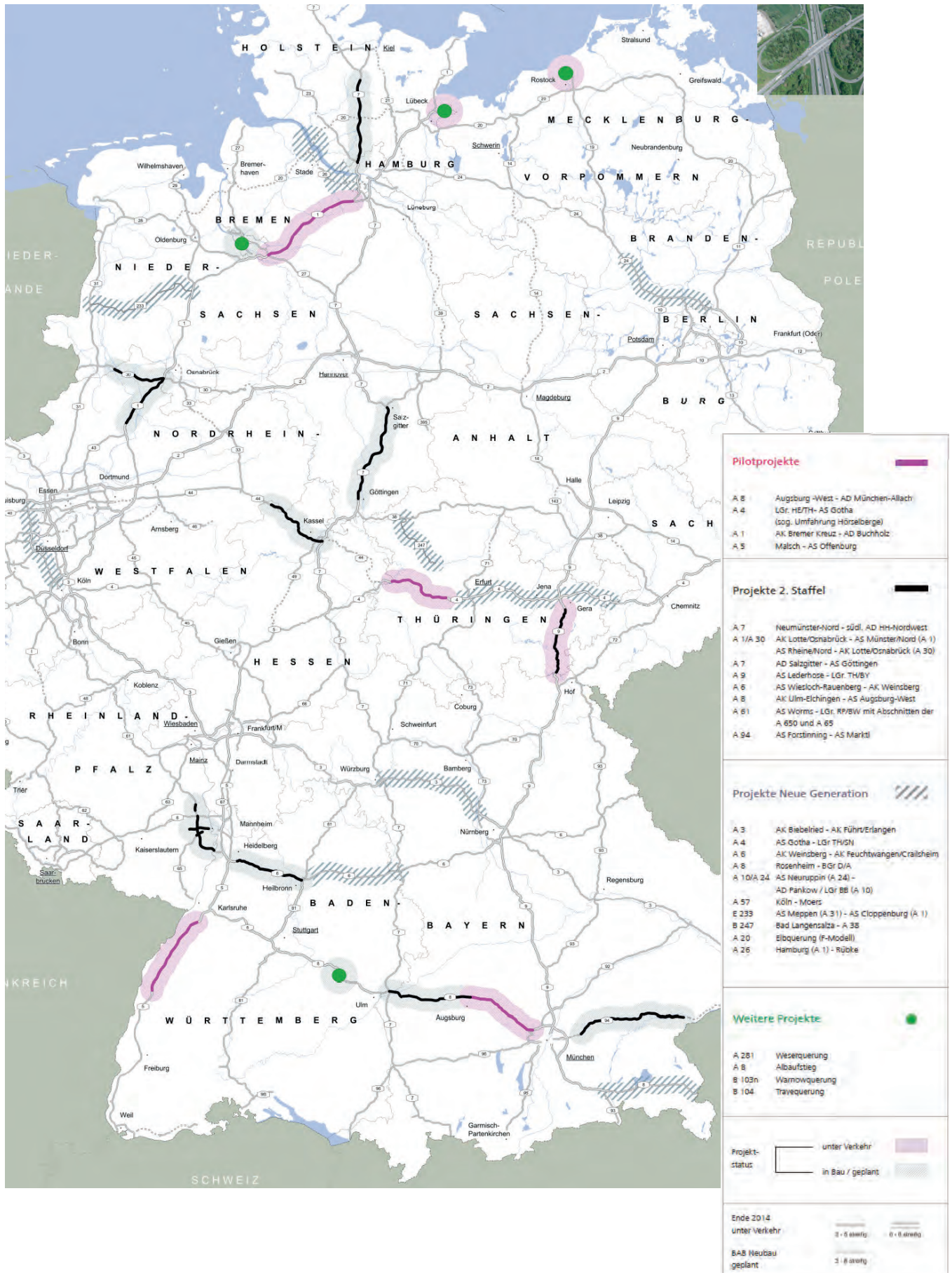
Die Investitions- und Projektvolumen der Projekte unterscheiden sich erheblich. Das bisher teuerste Projekt betrifft den A7-Abschnitt zwischen »AS Neumünster-Nord« und »südlich AD HH-Nordwest« in den Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg. Der sechs- bis achtspurige Ausbau von 65 km Streckenlänge beläuft sich auf 1,6 Mrd. Euro Konzessionsvolumen. Das günstigste Projekt wurde Ende Oktober 2014 in Thüringen vollendet und kommt für eine Strecke von 46,5 km auf ein Projektvolumen von ca. 407 Mio. Euro. Kosten für die Projekte der Neuen Generation ÖPP sind bisher nicht öffentlich bekannt.

3.1.6 Anlagevermögen und Investitionsbedarf

Das Bruttoanlagevermögen der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland beträgt ca. 780 Mrd. Euro (Fratzscher-Kommission 2015: 21).¹⁷ Davon entfielen 2013 auf die Bundesautobahnen nach Angabe der VIFG 177 Mrd. Euro (VIFG 2013: 5). Zu diesem Zeitpunkt zählte das Netz der Bundesautobahnen 12.800 km. Ein durchschnittlicher Autobahnkilometer (inklusive eines prozentualen Anteils an den Autobahnbrücken- und -tunneln sowie sonstiger Sonderbauten) hatte somit ein Bruttoanlagevermögen von (177.000 Mio. Euro / 12.800 km =) 13,828 Mio. Euro.

¹⁷ Danach hat die Verkehrsinfrastruktur ein Bruttoanlagevermögen von ca. 780 Mrd. Euro, 6 Prozent des Bruttoanlagevermögens aller Wirtschaftsbereiche in Deutschland.

Abbildung 8: Bundesdeutsche Verteilung der ÖPP-Projekte



Quelle: SSP Consult, Beratende Ingenieure GmbH, im Auftrag des BMVI, Referat StB 10

Tabelle 8: Übersicht über ÖPP-Projekte im Bereich Bundesfernstraßen

	Pro- jekt	Bun- des- land	Allgemeine Projektdaten					Daten zur Strecke					
			Streckenabschnitt	Betreibermodell	Vertragslaufzeit (in Jahren)	Restlaufzeit ab 1.1.2016 (in Jahren)	Konzessionsstrecke (in km)	Neubau (in km)	Ausbau (in km)	Erhalt/Sanierung (in km)	Betrieb (in km)	Spuren (in km)	
1. Staffel »Pilotprojekte«	A8	BY	AS Augsburg West – AD München-Allach	A	30	21	52		37	52	52	312	
	A4	TH	Landesgrenze Hessen/Thüringen – AS Gotha (Umfahrung Hörselberge)	A	30	21	45	23	2	45	45	267	
	A1	NI	AD Buchholz – AK Bremen	A	30	22	73		73	66	66	394	
	A5	BW	Malsch – Offenbach	A	30	23	60		42	60	60	359	
2. Staffel	A8	BY	AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg-West	A	30	25	58	41		58	58	348	
	A9	TH	AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern	V	20	15	47		19	47	47	279	
	A7	SH/HH	AS Neumünster- Nord – südlich AD HH-Nordwest	V	29	27	65		65	65	65	390	
	A94	BY	AS Forstinning – AS Markt	V			77	33		77	77	462	
	A7	NI	AD Salzgitter – AS Göttingen	V			72	29		72	72	432	
	A6	BW	AS Wiesloch/ Rauenberg – AK Weinsberg	V			47	26		47	47	282	
	A1/ A30	NW	A1: Lotte/Osna- brück – Münster/ Nord; A30: Rheine/ Nord – Lotte/ Osnabrück	V			*						
	A44	HE	Diemelstadt – Kassel-Süd	V			*						
A61	RP	Worms – Landes- grenze RP/BW (mit Abschnitten der A650, A65)	V			*							

	Pro- jekt	Bun- des- land	Allgemeine Projektdaten				Daten zur Strecke					
			Streckenabschnitt	Betreibermodell	Vertragslaufzeit (in Jahren)	Restlaufzeit ab 1.1.2016 (in Jahren)	Konzessionsstrecke (in km)	Neubau (in km)	Ausbau (in km)	Erhalt/Sanierung (in km)	Betrieb (in km)	Spuren (in km)
Projekte der Neuen Generation ÖPP	A10/ A24	BB	AS Neuruppin (A24) – AD Pankow/ LGr BB (A10)	V			74	29		64	64	385
	A3	BY	AK Biebelried – AK Fürth/Erlangen	V			79			79	79	474
	A4	TH	AS Gotha – LGr TH/SN	V			122			122	122	732
	A6	BW	AK Weinsberg – AK Feuchtwangen/ Crailshaim	V			69			69	69	414
	A8	BY	Rosenheim – Bundesgrenze D/A	V			70			70	70	420
	A49	HE	AK Kassel-West – A5	V			*					
	A57	NW	AK Köln/Nord – AK Moers	V			31			31	31	186
	E233	NI	AS Meppen (A31) – AS Cloppenburg (A1)	V			84			84	84	336
	B247	TH	Bad Langensalza – A38	V			32	32		32	32	128
	A20	SH/NI	Elbquerung	F			8	8		8	8	
A26	NI/HH	Hamburg (A1) – Rübke	F			25	25		25	25	100	
Weitere Projekte	A281	HB	Weserquerung	F								
	A8	BW	Albaufstieg									
	B103n	MV		F	50							
	B104	SH		F	30							
Summen							1188	245	237	1172	1172	6700
Gesamt							12949	418	**	**	**	**
Anteile							9,2	58,7	**	**	**	**

* Für diese Projekte ist die Vertragsstrecke noch nicht abschließend definiert.

** Die vorliegenden Daten geben keine Rückschlüsse auf eine detaillierte Aufschlüsselung der Gesamtlängen der Bundesfernstraßen in Bezug auf Neu- und Ausbau-, Erhaltungs- und Betriebsstrecken. Für eine Erhebung bedarf es weitergehender Untersuchungen.

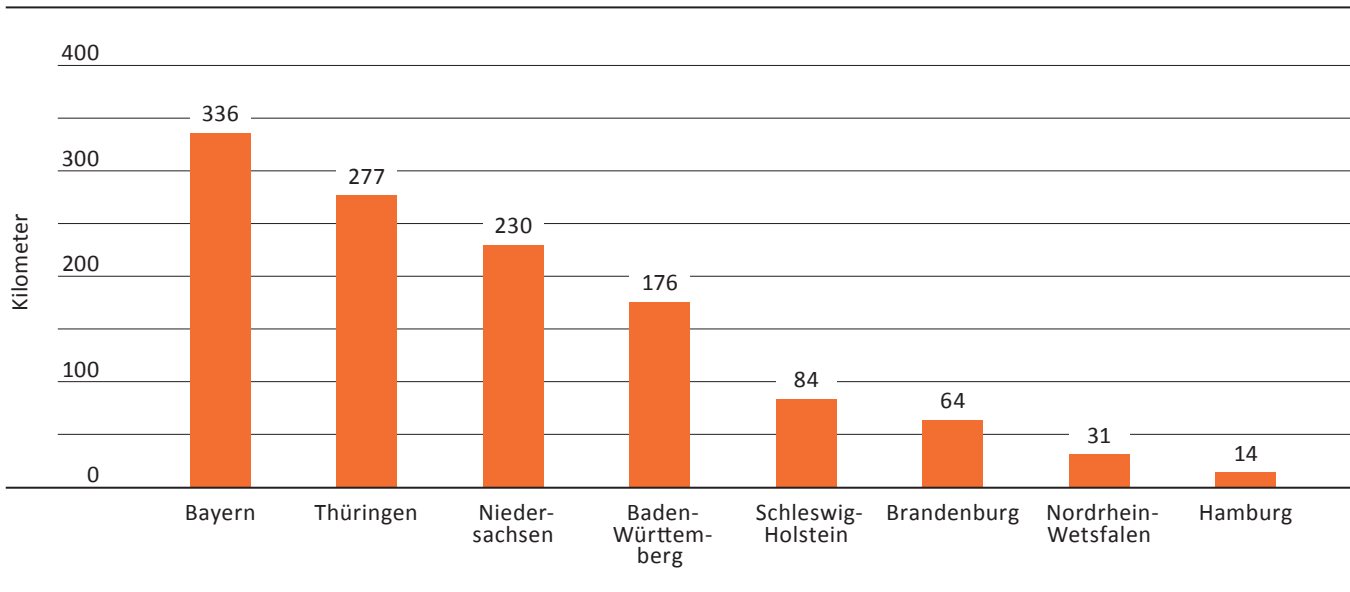
Die Ausgaben des Bundes für die Bundesfernstraßen lagen im Jahr 2013 bei 7,6 Mrd. Euro. Davon waren 3,3 Mrd. Euro Investitionen in Bundesautobahnen und 2,1 Mrd. Euro Investitionen in Bundesstraßen (Fratzcher-Kommission 2015: 39). Nach Aussagen der Daehre-Kommission liegt der ausschließlich für die Substanzerhaltung notwendige zusätzliche Investitionsbedarf bei 3,8 bis 4,6 Mrd. Euro jährlich. Unter Berücksichtigung des Nachholbedarfs aufgrund der jahrelang ungenügenden Substanzerhaltungsinvestitionen würde

der zusätzliche jährliche Investitionsbedarf auf 6,5 bis 7,2 Mrd. Euro steigen.

3.2 Diskussion der Initiative

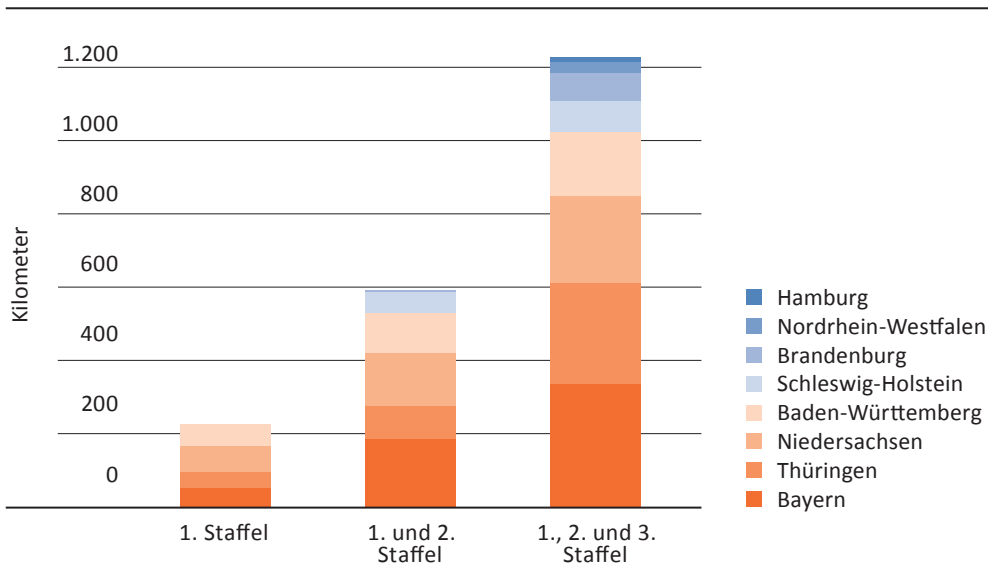
In der Diskussion der neuen ÖPP-Initiative werden verschiedene Argumentationen vorgebracht, die sich in Pro- und Kontra-Positionen hinsichtlich der Bewertung von ÖPP unterscheiden lassen. Um die Argumentationsmuster im Rahmen dieser Studie darzustellen, wurden die Berichte der Kommissio-

Abbildung 9: ÖPP-Konzessionsstrecken, 1. bis 3. Staffel in Kilometern nach Bundesländern



Quelle: GiB e. V.

Abbildung 10: Anstieg der ÖPP-Konzessionsstrecken in Kilometern nach Bundesländern



Quelle: GiB e. V.

nen unter Fratzscher, Daehre und Bodewig sowie verfügbare Stellungnahmen von Verbänden, Organisationen und Ministerien der Bundesländer aus dem Jahr 2015 auf ihre Argumente hin untersucht. In Tabelle 10 auf Seite 62 ff. lässt sich das Ergebnis der Analyse nachvollziehen. Sowohl Pro- als auch Kontra-Argumente verweisen auf acht zentrale Kategorien. Am häufigsten wird sich dabei auf die aktuelle Finanzsituation der Bundesinfrastruktur, die lokale Wirtschaftsförderung bzw. die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Maßnahmen sowie deren Struktur und Organisation als auch auf bereits bestehende Erfahrungen mit ÖPP-Projekten bezogen.

3.2.1 Argumentationen pro ÖPP

ÖPP wird seitens der BefürworterInnen in der politischen Diskussion sowie in den Berichten der eingesetzten Kommissionen überwiegend als Erfolgsgeschichte dargestellt. Von den BefürworterInnen werden dazu verschiedene Argumente angeführt, die sich im Besonderen auf die Notwendigkeit der Überwindung der jahrelangen Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Gesamtwirtschaftlichkeit von Verkehrsinfrastrukturprojekten beziehen.

3.2.1.1 Überwindung des Investitions- und Reformstaus

Investitionen in die Infrastruktur seien demnach dringend notwendig, um die Folgen des Investitionsstaus der vergangenen Jahre auszugleichen. Die Unterfinanzierung und der daraus entstande-

ne massive Nachholbedarf erforderten die Ausweitung privater Finanzierungen, die sich insbesondere bei derzeit günstigen Zinsen für Private lohnen würden.

»Die Bundesregierung tut gut daran, künftig verstärkt auch auf ÖPP im Bundesfernstraßenbau zu setzen, da die Projekte zur Zufriedenheit der Auftraggeber laufen und privates Kapital kurzfristig in öffentliche Infrastrukturmaßnahmen eingebunden werden kann« (Deutsche Bauindustrie 2015).

3.2.1.2 Momentum nutzen

Das Momentum der Fratzscher-Kommission und die damit verbundene steigende Finanzierungsbereitschaft müsse genutzt werden. Die bereits getätigten Investitionen und angekündigten Sonderprogramme (in Milliardenhöhe) machen eine Umkehr quasi unmöglich.

»Soll die öffentliche Infrastruktur nicht weiter verfallen, sondern der Investitionsstau überwunden werden, so wären jährlich zusätzliche öffentliche Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe notwendig« (IMK 2015).

»ÖPP füllt heute eine Lücke, um Defizite der konventionellen Bereitstellung (fehlendes Geld, föderale Zuständigkeiten, falsche Prioritäten, personelle Engpässe etc.) auf Einzelprojekte zu reduzieren. ÖPP ist somit ›Platzhalter‹ für notwendige grundlegende Reformen, die die Politik bislang versäumt hat« (ADAC Schleswig-Holstein 2015).

Abbildung 11: ÖPP-Projektvolumen nach Bundesland, 1. und 2. Staffel in Millionen Euro

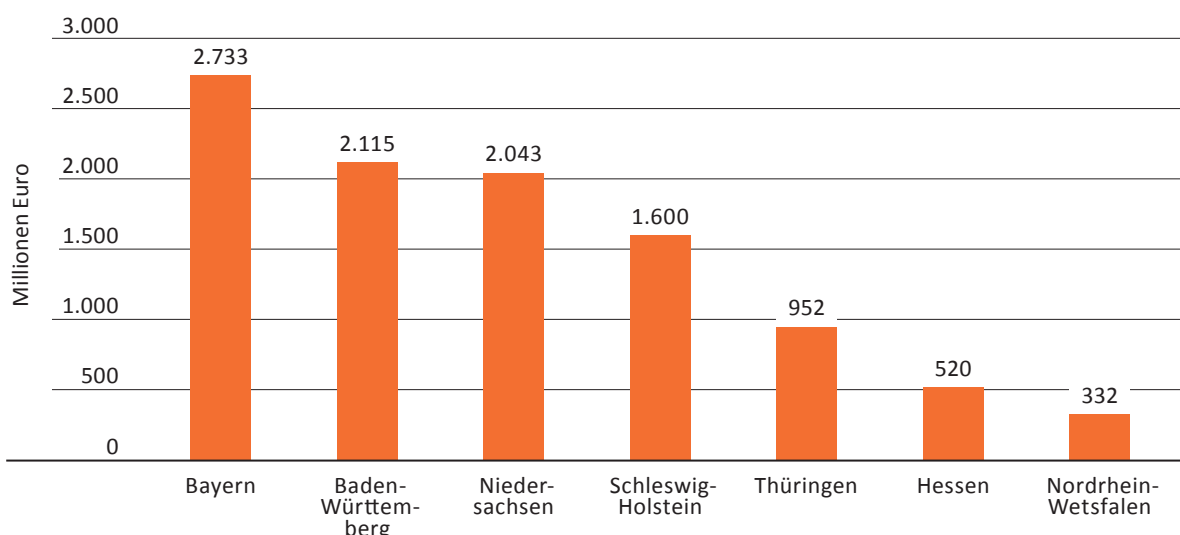


Tabelle 9: Übersicht über Projektvolumen der 1. und 2. Staffel

Nr.	ÖPP-Staffel	Projekt	Bundesland	Allgemeine Projektdaten		Daten zur Strecke	
				Streckenabschnitt		Länge (in km)	
						Neubau (in km)	Ausbau (in km)
1	1. Staffel – »Pilotprojekte«	A8	BY	AS Augsburg West – AD München-Allach			37
2		A4	TH	Landesgrenze Hessen/Thüringen – AS Gotha (Umfahrung Hörselberge)		22,5	2
3		A1	NI	AD Buchholz – AK Bremen			72,5
4		A5	BW	Malsch – Offenbach			41,5
5		A8	BY	AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg-West		41	
6		A9	TH	AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern			19
7		A7	SH/HH	AS Neumünster-Nord – südlich AD HH-Nordwest			65
8	2. Staffel	A94	BY	AS Forstinning – AS Markt I		33	
9		A7	NI	AD Salzgitter – AS Göttingen		29	
10		A6	BW	AS Wiesloch-Rauenberg – AK Weinsberg		25,5	
11		A1/ A30	NW	A1: Lotte/Osnabrück – Münster/Nord; A30: Rheine/Nord – Lotte/Osnabrück			
12		A44	HE	Diemelstadt – Kassel-Süd			
13		A61	RP	Worms – Landesgrenze RP/BW (mit Abschnitten der A650, A65)			
Summen				Anschubfinanzierung:			

Projektvolumen (in Mio. Euro)						
Bau-/Investitionssumme (in Mio. Euro)						Konzessionsvolumen/ gebundene Haushalts- mittel
Nr.	Staatliche Anschub- finanzie- rung	Private Investitionen (in Mio. Euro)			Eigen- kapital	
		Fremdkapital- geberInnen	Fremd- kapital	Aufschlüsselung nach FremdkapitalgeberInnen		
1	6,4	DEPFA Bank	289	Eigenkapitalbrückenkredit (27), langfristiges Darlehen (241), Standby Mezzanine (12), Schuldendienstdeckungsreserve (9)	27	843
2	9,6	EIB/Dexia/HBOS	280	EIB (100), Dexia (90), HBOS (90)	25	673
3	–	Unicredit/Caja Madrid/ DZ Bank; seit November 2008 Commerzbank/ Deka Bank	600	Eigenkapitalbrückenkredit (52), langfristiges Darlehen (445), Schuldendienstdeckungsreserve (35)	50	1.003
4	–	BBVA, KBC, NIBC, Santander, EIB	450	EIB (225), Anteil der anderen Banken (225)	110	666
5	90	UniCredit, BBVA (Baneo Bilbao Vizcaya Argentaria), LBWW, EIB	290	EIB (149), Anteil der anderen Banken (225)	80	1.345
6	105	KfW IPEX, BBVA (Baneo Bilbao Vizcaya Argentaria)	120	Eigenmittelbrückenkredit (16), langfristige Fazilität (104)	12	406
7	90	Bond: Axa, Aegon, KfW IPEX, MassMutual, ING, Sun Life, EIB (Lead Manager: Société Generale, Credit Agricole)	600	Kurzfristige Fazilität (81), EIB (90), Projektanleihe (429)	60	1.600
8						
9						698
10						1.040
11						1.130
12						332
13						520
301	Fremdkapital:		2.629	Eigenkapital:	364	
	Fremd- und Eigenkapital:				2.993	
	Konzessionsvolumen:					10.256

Tabelle 10: Übersicht über Argumente in der ÖPP-Diskussion

Kategorien	Pro +, Kontra –	Ausformuliertes Argument	
Aktuelle Finanzierungssituation der Infrastruktur	Sachzwang/ Investitionshochlauf	+	Bereits getätigte Investitionen und angekündigte Sonderprogramme (in Millionenhöhe) machen eine Umkehr unmöglich.
	Unterfinanzierung	+	Investitionen in die Infrastruktur sind dringend notwendig, um Folgen des Investitionsstaus der vergangenen Jahre auszugleichen.
	Schnelle Verfügbarkeit von Kapital	+	Dem enormen Nachholbedarf im Bereich der Verkehrsinfrastruktur kann am besten und schnellsten durch private Investitionen begegnet werden.
	Überwindung des Reformstaus	+	Es gibt einen Nachholbedarf in den Bestandsnetzen von Straße, Schiene und Wasserstraße, der so zügig wie möglich abgebaut werden muss.
	Momentum nutzen	+	Das Momentum der Fratzscher-Kommission ermöglicht eine schnelle Umsetzung ohne erneute Prüfungsschleife.
	Schuldenbremse	+	ÖPP-Modelle setzen Idee der Schuldenbremse direkt um.
	Umgehung der Schuldenbremse	–	Bei ÖPP trägt der Bund einen Großteil des unternehmerischen Risikos. Dies ermöglicht attraktive Renditen für private KapitalgeberInnen. Damit wird die Schuldenbremse umgangen und es werden Schulden durch die Hintertür gemacht (Schattenhaushalt).
	Keine Notwendigkeit	–	Es besteht kein Bedarf an ergänzender privater Finanzierung über private Infrastrukturfinanzierungsfonds, da es eine lange positive Bilanz mit konventionellen Vergabeverfahren gibt. Die Probleme des Straßenbaus können nicht zwangsläufig durch ÖPP-Modelle bearbeitet werden.
	Günstiger Zinssatz für Private	+	Der aktuell günstige Zinssatz für Private macht private Investitionen sinnvoll.
	Niedriger staatlicher Zins	–	Das günstige Zinsniveau für öffentliche Kredite steht im Widerspruch zur Finanzierung der bundesdeutschen Verkehrsinfrastruktur über private Kredite. Vor diesem Hintergrund hat ÖPP ein Legitimationsproblem.
Wirtschaftsförderung/ Wirtschaftlichkeit	Alternative Modelle	–	ÖPP ist nicht das einzig denkbare Finanzierungsinstrumentarium. Investitionen in Infrastruktur sind grundsätzlich auch mit anderen Modellen möglich. Diese werden jedoch selten beleuchtet.
	Marktwirtschaftliche Anreize	+	Das marktwirtschaftliche Anreizsystem des ÖPP-Modells sichert bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur.
	Fehlanreize	–	ÖPP-Projekte werden von den Ländern nicht aus Wirtschaftlichkeitserwägungen initiiert, sondern aus polit-ökonomisch begründeten Fehlanreizen. (Das kann damit erklärt werden, dass sie bei einem ÖPP-Bundesfernstraßenprojekt zusätzliche Finanzmittel »außerhalb der Länderquote« erhalten. Gleichzeitig werden (Schatten-)Mautzahlungen und Verfügbarkeitszahlungen an die privaten AuftragnehmerInnen (»Konzessionäre«) nicht und die staatliche Anschubfinanzierung nur zur Hälfte auf die Länderquoten angerechnet. Hinzu kommen dadurch systematische Fehlanreize bei der Auswahl der tatsächlich realisierten Projekte zugunsten gesamtwirtschaftlicher Ineffizienzen.)
	Förderung regionaler und lokaler Strukturen	+	ÖPP stärkt den Wettbewerb und trägt damit zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung regionaler und lokaler Unternehmen und deren Wertschöpfung bei.

Kategorien	Pro +, Kontra –	Ausformuliertes Argument
Wirtschaftsförderung/ Wirtschaftlichkeit	Renditeorientierung	– Private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur fördern keine daseinsorientierte bundesweite Infrastrukturplanung, sondern begünstigen die Durchsetzung finanzieller Interessen einzelner privater Unternehmen.
	Stärkung des Mittelstands	+ Mittelständische Unternehmen sind in erheblichem Umfang an der Projektumsetzung auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt.
	Know-how-Verlust	– Die Einführung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zerstört gewachsene Strukturen und führt zu einem nachhaltigen Verlust von Know-how.
	Schwächung des Mittelstands	– ÖPP-Projekte haben häufig Großprojektcharakter. Ihre Anforderungen sind daher besonders für mittelständische Unternehmen nicht leistbar und schließen diese aus.
	Lerneffekte/ Innovation	+ ÖPP-Projekte fördern positive Lerneffekte und Innovationen, die auch auf öffentliche Bau- bzw. Erhaltungsprojekte übertragen werden können.
	Stauvermeidung	+ Die schnellstmögliche Realisierung der Infrastrukturprojekte durch ÖPP-Modelle minimiert den volkswirtschaftlichen Schaden durch herkömmliche Verfahren. Dies kommt besonders den NutzerInnen zugute.
	Positive Gesamtwirtschaftlichkeit	+ Durch eine Kombination öffentlicher und privater Kapitalmittel wird die Gesamtwirtschaftlichkeit optimiert.
	Mangelnde Objektivität der Bewertungen	– Bei der Literatur zu ÖPP handelt es sich in der Regel nicht um interessenunabhängige Studien, sondern um Wirtschaftlichkeitsrechnungen, in denen methodische Gestaltungsspielräume zugunsten der ÖPP-Beschaffungsvariante ausgeschöpft werden und maßgebliche volkswirtschaftliche Parameter regelmäßig nicht erfasst werden.
Mangelnde Belastbarkeit/ Nachweisbarkeit der Daten	– Die in der Literatur genannten Wirtschaftlichkeits- und Effizienzbehauptungen von ÖPP sind empirisch nur relativ schwach hinterlegt, statistisch wenig fundiert oder gar nicht belastbar	
Struktur/Organisation	Bündelung von Ressourcen	+ Die Einführung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft stellt eine Entbürokratisierung dar. Die daraus resultierende Bündelung der Ressourcen wirkt sich positiv auf die Prozessoptimierung aus. Der Abstimmungsbedarf mit anderen Akteuren wird auf ein Minimum reduziert und der zu betreibende Aufwand nimmt ab.
	Institutionalisierung	– Eine Infrastrukturgesellschaft institutionalisiert privatwirtschaftlich organisierte Beschaffungsmodelle der Verkehrsinfrastruktur.
	Doppelstrukturen/ Unübersichtlichkeit/ Kompetenzabbau	– Die Einführung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft schafft neue Doppelstrukturen auf Bundesebene, die (1) gewachsene föderale Strukturen und Kompetenzen bedroht, die sich bewährt haben; (2) bestehende Landesstrukturen schwächt und Synergieeffekte zerstört und (3) zu Unübersichtlichkeit der Beteiligten führt.
	Faire Arbeitsteilung	+ Eine dauerhaft eingerichtete Infrastrukturgesellschaft führt zu einer gleichmäßigen und funktional sowie strategisch sinnvollen Verteilung von Aufgaben auf private und öffentliche Akteure.
Interessenkonflikte	– Die Einbindung Privater bringt Interessenkonflikte zwischen den beteiligten privaten Akteuren (Ziel: Rendite) und dem öffentlichen Steuerungsanspruch hervor.	

Kategorien	Pro +, Kontra –	Ausformuliertes Argument
Struktur/Organisation	Machtasymmetrie	– ÖPP-Verträge führen zu Machtasymmetrien der Vertragspartne-rInnen. Besonders zu Vertragsende tritt Lock-in-Problematik im Hinblick auf die Rückführung der Infrastruktur auf, wobei private Akteure als Betreiber mit Informationsvorsprung und besserer Verhandlungsposition ausgestattet sind. Das wiederum führt zu Folgekosten für die öffentliche Hand.
	Vertragssicherheit	+ ÖPP-Verträge schaffen Verbindlichkeit und Sicherheit (in Bezug auf Gewinne und Risiken) zwischen den Vertragspartnern.
	Risikoabgabe an Private	+ Durch ÖPP-Modelle werden zentrale Projektrisiken an private Akteure übertragen und die öffentliche Hand entlastet.
	Risiko für Staat	– Risiken in ÖPP-Projekten werden weiterhin zum großen Teil durch die öffentliche Hand getragen.
Projektumsetzung	Kostensenkung und Sicherheit der Kosten	+ ÖPP-Verträge sichern die Einhaltung der Kosten und senken durch zusätzliche private Mittel die Kosten für die öffentliche Hand. Sie sind damit ökonomisch nachhaltig.
	Finanzierungs- und Planungssicherheit	+ ÖPP-Modelle schaffen eine langfristige, stabile Bindung der öffentlichen Hand an private Partner. Private Anleger wiederum ermöglichen langfristig stabile Cashflows und gewährleisten so eine lebenszyklusorientierte, überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit.
	Mehrkosten	– Im Rahmen von ÖPP-Projekten entstehen vor, während und nach Erfüllung von Verträgen hohe zusätzliche Kosten sowie Transaktionskosten, die in der Regel durch die öffentliche Hand getragen werden.
	Hohe Qualität	+ Durch private KapitalgeberInnen treten keine Finanzierungsengpässe auf und es kann langfristig eine konstant hohe Qualität gesichert werden.
	Verbesserung des Verbraucherschutzes	+ Mit privaten KapitalgeberInnen umgesetzte ÖPP-Projekte erhöhen die Qualität der Infrastrukturleistungen. Davon profitieren VerbraucherInnen mittelbar auch durch eine verbesserte Fahrsicherheit.
	Beschneidung des Verbraucherschutzes	– Private KapitalgeberInnen streben nicht zwangsläufig die Umsetzung der besten Qualität, sondern das günstigste Preis-Leistungs-Verhältnis an. VerbraucherInnen werden dadurch in mehrerer Hinsicht benachteiligt: (1) durch eine geringere Verfügbarkeit in Folge kürzerer Wartungsabstände, (2) durch eine geringere Fahrsicherheit sowie (3) einen Vermögensschaden an Pkws, der die VerbraucherInnen unmittelbar trifft.
	Terminsicherheit	+ Durch Vertragsbindungen werden vorher definierte Termine eingehalten. Die schnellstmögliche Realisierung der Infrastrukturprojekte kommt besonders den NutzerInnen zugute, indem es bspw. weniger Stau gibt und Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten schneller ausgeführt werden.
	Effiziente Projektabläufe	+ Durch die stabilen Cashflows privater KapitalgeberInnen treten weniger Probleme in der Umsetzung auf und es können effiziente Projektabläufe garantiert werden.
	Ineffiziente Projektabläufe	– Der hohe Aufwand für kleine Unternehmen und die Installation von Doppelstrukturen führen zu ineffizienten Projektauswahlen und Arbeitsabläufen.

Kategorien	Pro +, Kontra –	Ausformuliertes Argument	
Politische Kontrolle	Transparenz (Kosten, Verträge)	+	Die Transparenz der Zahlungen und Verträge ist gesetzlich zugesichert.
	Intransparenz (Kosten, Verträge)	–	Die Überführung der Beschaffung in privatwirtschaftliches Vertragsrecht schafft eine hohe Intransparenz in Bezug auf die konkreten Vertragsinhalte, deren Geheimhaltung den Boden für Korruption bereitet.
	Bestand öffentlicher Kontrolle	+	Auch bei ÖPP-Modellen verbleibt die Kontrolle in öffentlicher Hand. Diese wird sogar durch Verträge zugesichert und einen Entzug der parlamentarischen Kontrolle gegenüber konventionell finanzierten Bundesfernstraßenprojekten gibt es auch nicht.
	Schwächung demokratischer Kontrolle	–	Der Wechsel ins Privatrecht stellt für den Bereich der Daseinsvorsorge einen starken Einschnitt der demokratischen Mitbestimmung und parlamentarischen Kontrolle dar.
	Verlust der politischen Steuerbarkeit	–	Privatisierungsmaßnahmen und ÖPP-Modelle führen zu einer Entkopplung der Daseinsvorsorge vom öffentlichen Einfluss. Die öffentliche Hand gibt damit eine langfristig orientierte Planung aus der Hand.
Erfahrungen/öffentliche Wahrnehmung	Positive Projekterfahrungen	+	Bisherige Einzelfallauswertungen haben positive Effekte gezeigt.
	Negative Projekterfahrungen	–	Bisherige Einzelfallauswertungen haben negative Effekte gezeigt.
	Motiv der politischen Legitimation	–	Narrativ des drohenden Verfalls der öffentlichen Infrastruktur wird als Legitimation zur Privatisierung genutzt.
	Mangelnde Legitimation	–	Privatisierungsmaßnahmen erfreuen sich keiner großen öffentlichen Beliebtheit.
Beschäftigung/ Vertretung von Interessen	Beschäftigungsabbau	–	ÖPP-Modelle führen zu einer massiven negativen Personalentwicklung in den öffentlichen Straßenbauverwaltungen der Länder.
	Prekäre Beschäftigungsverhältnisse	–	ÖPP-Modelle erhöhen die Gefahr der Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen, da private Unternehmen einen höheren Anreiz zur Nutzung von atypischer, befristeter und schlecht entlohnter Beschäftigung haben.
	Abbau kollektiver Interessenvertretung	–	Da die Beschäftigten bei ÖPP-Projekten oft auf viele kleine(re) Firmen unterschiedlicher Branchen verteilt sind, wird die gewerkschaftliche Interessenvertretung erschwert.
Zukünftige Effekte	Schaffung von Wohlstand	+	Der Sanierungsstau wirkt sich negativ auf den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand aus. Eine schnelle Umsetzung privater Finanzierungsmodelle würde dementsprechend für größeren Wohlstand sorgen.
	Belastung nachfolgender Generationen/ SteuerzahlerInnen	–	Die Nutzerfinanzierung ist sozial ungerecht und führt, ebenso wie die im Rahmen von ÖPP entstehenden Mehrkosten, zu einer Belastung nachfolgender Generationen und SteuerzahlerInnen.
	Abbau staatlicher Daseinsvorsorge	–	Ultralang laufende Verträge verhindern integrierte und langfristige öffentliche Infrastrukturplanung. Mit der Bildung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und der damit einhergehenden Privatisierung des Straßennetzes gibt der Staat das Grundprinzip der Daseinsvorsorge auf.

3.2.1.3 Umsetzung der Schuldenbremse, Förderung lokaler Strukturen und Wertschöpfung

Durch die Überwindung des Reformstaus und die Sicherung zusätzlicher Mittel würden ÖPP-Modelle die Idee der Schuldenbremse direkt umsetzen. Die Gesamtwirtschaftlichkeit der Verkehrsinfrastruktur werde durch eine Kombination öffentlicher und privater Kapitalmittel erhöht und ÖPP trage somit auch zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung und Wertschöpfung lokaler sowie regional agierender Unternehmen bei.

3.2.1.4 Terminalsicherheit, hohe Qualität und Verbraucherschutz

Durch vertraglich geregelte Bindungen würden vorher definierte Termine eingehalten. Die schnellstmögliche Realisierung der Infrastrukturprojekte komme besonders den NutzerInnen zugute. In diesem Zusammenhang taucht auch immer wieder das Argument der Stauvermeidung auf, das auch als volkswirtschaftlicher Faktor für die Bewertung der Gesamtwirtschaftlichkeit und Nutzerorientierung von ÖPP im Bundesfernstraßenbau herangezogen wird.

»Mit öffentlich-privaten Partnerschaften bauen wir wirtschaftlich, die Bauqualität ist hoch und die Straße steht schneller zur Verfügung. Bisher konnte jede als ÖPP realisierte Straße vor dem geplanten Termin unter Verkehr gehen – und deutlich schneller fertiggestellt werden als nach herkömmlichen Verfahren. Dadurch helfen ÖPP-Modelle an entscheidenden Stellen unseres Straßennetzes, den größten volkswirtschaftlichen Schaden zu vermeiden: den Stau« (BMVI 2015a).

»Aus Sicht der Bauindustrie Nordrhein-Westfalen bietet die ÖPP-Beschaffungsvariante großes Potential für Innovationen und zeichnet sich durch außerordentlich hohe Qualität aus« (Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen 2015).

Hinzu komme, dass mit privaten KapitalgeberInnen umgesetzte ÖPP-Projekte durch die Verwendung langlebigerer und nachhaltiger Baustoffe auch die Qualität der Infrastrukturleistungen erhöhen würden, wovon VerbraucherInnen durch eine verbesserte Fahrsicherheit profitieren würden.

3.2.1.5 Positive Erfahrungen mit der Gesamtwirtschaftlichkeit

Es wird hierbei auch immer wieder auf positive Erfahrungen in den Wirtschaftlichkeitsauswer-

tungen bei bereits bestehenden ÖPP-Projekten verwiesen.

»Entscheidungen zu ÖPP im Bundesfernstraßenbereich fallen auf Basis solider, detaillierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die bisherigen Ausgaben für die sieben laufenden ÖPP-Projekte liegen ›auf der Linie‹« (Krause 2015).

Es sei hier jedoch darauf hingewiesen, dass diese in kaum einem Fall durch Zahlen belegt werden können.

3.2.1.6 Faire Partnerschaft der Akteure, Finanzierungs- und Planungssicherheit und eine optimale Risikoverteilung

Dennoch ist ein zentrales Argument derjenigen, die pro ÖPP argumentieren, die Vertragssicherheit zwischen AuftraggeberInnen und AuftragnehmerInnen, die eine faire Arbeitsteilung zwischen gleichberechtigten Partnern ermögliche.

»Durch die umfassende Aufgabenübertragung an den privaten Partner wurde der Steuerungs- und Überwachungsaufwand auf Seiten der Länderverwaltungen gegenüber der konventionellen Vergabe deutlich reduziert und die erforderlichen Bauherrn- und Kontrollfunktionen gleichwohl vollumfänglich beibehalten« (Alfen 2015).

Dieses Argument dient als Grundannahme für eine Reihe weiterer Argumente, die an das Ideal einer optimalen Aufgabenverteilung anknüpfen. So beispielsweise der Gedanke, dass durch ihre gleichmäßige Aufteilung zwischen privaten und öffentlichen Partnern, Risiken gleichmäßig verteilt werden könnten. Diese klare Zuweisung von Aufgaben und Risiken schaffe auf beiden Seiten Finanzierungs- und Planungssicherheit. Das Risikomanagement werde im Idealfall sogar vollständig durch Private übernommen, während die Kontrolle in der Hand der öffentlichen Akteure verbleibe. Einen qualitativ anders zu bewertenden Entzug der parlamentarischen Kontrolle von ÖPP gegenüber konventionell finanzierten Bundesfernstraßenprojekten gebe es damit nicht.

»ÖPP erzeugt in großem Maße eine Verantwortungsübertragung auf den privaten Partner und in diesem Zuge auch eine viel größere Budgetdisziplin gegenüber sonstigen öffentlichen Aufträgen. Insbesondere, wenn der private Partner erst nach ›Abnahme‹ des betriebsbereiten Werkes, also nach Verfügbarkeit bezahlt wird, dann gilt ›Zeit = Geld‹. Dies erzeugt eine sogenannte ›Anreizkongruenz oder anders ausgedrückt:

Der Private verdient dann, wenn er vertragsgemäß und schnell(er) leistet und nicht durch Erschließung bereits bei der Ausschreibung in der Schublade liegender Nachtragspotentiale« (ÖPP Deutschland AG 2015b).

Interessant ist allerdings auch hier, dass dieses Argument aufgrund der Vertragsklauseln zur Geheimhaltung in der Regel schwer zu überprüfen ist.

3.2.1.7 Stabilität und Senkung von Projektkosten

Durch ein Risikomanagement in der Hand privater Akteure würde zwangsläufig auch eine Senkung bzw. Stabilität der Kosten erreicht und auch eine zuverlässig hohe Qualität sichergestellt. Es würden Bauzeiten eingehalten und somit Kostenüberschreitungen vermieden.

»Die ÖPP-Modelle sorgen für mehr Transparenz für Politik und Öffentlichkeit über die tatsächlichen (auch risikoadjustierten) Kosten eines Projektes im gesamten Lebenszyklus und gleichzeitig für mehr Kostensicherheit im öffentlichen Haushalt, eine Forderung, die zuletzt auch ein

Ergebnis der Reformkommission Großprojekte darstellt« (Alfen 2015).

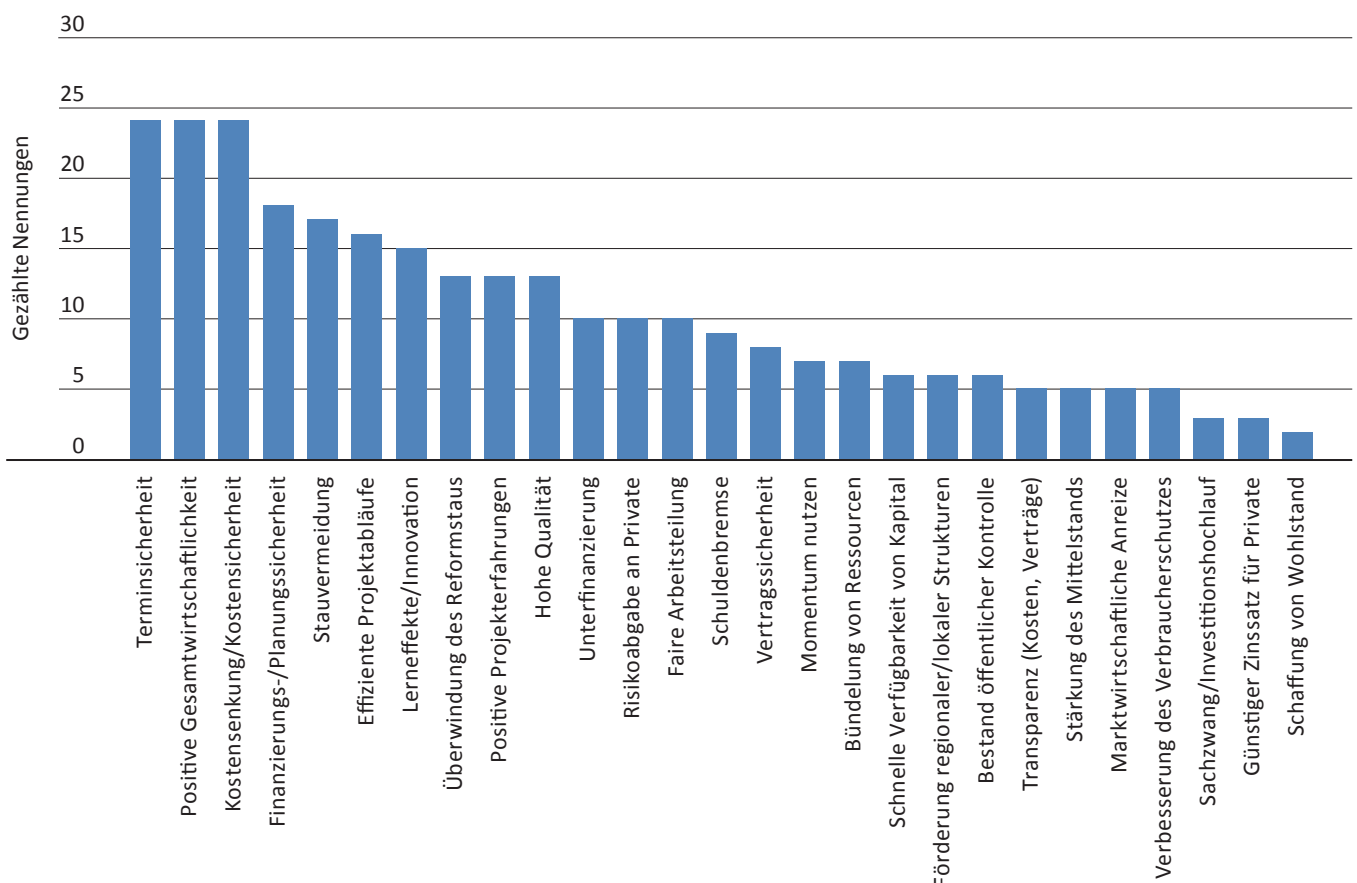
»[Es] erfolgt bei ÖPP die Übertragung zentraler Kostenrisiken an den privaten Auftragnehmer über die vertraglich vereinbarte Risikoallokation (>Festpreisvertrag<). Oftmals wird der ÖPP-Ansatz zudem durch den Einbezug privaten Kapitals (im Sinne einer Vorfinanzierung von Investitionen durch den privaten Auftragnehmer) charakterisiert« (Technische Universität Berlin 2015).

3.2.1.8 Bündelung von Ressourcen

Abschließend sei auf das Argument der Bündelung von Ressourcen verwiesen, das insbesondere aus Sicht der Verwaltungsoptimierung von Bedeutung zu sein scheint:

»Mit einem ÖPP-Modell wird dem privaten Auftragnehmer ein großer Teil des operativen Infrastrukturmanagements übertragen, beginnend zumeist mit der Ausführungsplanung, dem Management einer Großbaustelle und damit der Koordination einer Vielzahl von Unternehmen, die am Bauprozess beteiligt wird. Diese

Abbildung 12: Häufigkeiten der Pro-Argumente in Stellungnahmen 2015



Quelle: GiB e. V.

Aufgaben werden im Fall der konventionellen Realisierung üblicherweise von den öffentlichen Bauverwaltungen wahrgenommen. ÖPP-Modelle entlasten damit die Bauverwaltungen und schaffen die Freiräume« (VIFG 2015).

Die Abgabe wesentlicher Aufgaben der Erhaltung, des Betriebes und der Sanierung an Private ermögliche eine Organisation aus einer Hand. Dies stelle nicht nur eine Entbürokratisierung dar, sondern trage zu einer Entlastung der Strukturen öffentlicher Verwaltung dar. Der Abstimmungsbedarf mit anderen Akteuren werde auf ein Minimum reduziert und der zu betreibende Aufwand nehme ab, so dass sich auf Kernaufgaben konzentriert werden könne. Einen Überblick über die Anzahl der Pro-ÖPP-Argumente bietet Abbildung 12 auf Seite 67.

3.2.2 Argumentationen kontra ÖPP

Kritik an ÖPP wird seit Jahren geäußert. Mit der Einsetzung der Fratzscher-Kommission hat sich die ÖPP-Debatte jedoch erheblich intensiviert. Modelle öffentlich-privater Partnerschaften sind umfangreicher Kritik seitens verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure ausgesetzt.

3.2.2.1 Negative Erfahrungen mit ÖPP

In den entsprechenden Stellungnahmen wird immer wieder hervorgebracht, dass die behaupteten Vorteile von ÖPP mehrfach anhand konkreter Beispiele widerlegt worden seien. So seien allein selbst sogenannte »PPP-Innovationspreisträger« innerhalb der ersten fünf Jahre gescheitert.

»Die Hamburger Bürgerschaft hätte vermutlich auf ihre Elbphilharmonie in der vorgesehenen Form verzichtet, wenn ihr vor Vertragsunterzeichnung bekannt gewesen wäre, dass die Kosten dafür nahe 800 Mio. Euro kommen, mehr als zehnmal so viel wie ursprünglich angenommen. Andere ÖPP-Projekte haben sich ebenfalls schon weit vor dem Ablauf der regulären Vertragsfrist als extrem teuer erwiesen. Im einstigen ÖPP-Vorzeige-Projekt ›90 Schulen Landkreis Offenbach« (PPP-Innovationspreis 2005) liegen die jährlichen Raten derzeit bei 95 Mio. Euro pro Jahr. Vom Kreisrat genehmigt worden waren 52 Mio. Euro pro Jahr. Andere Projekte wurden ganz abgebrochen (›Würzburg integriert«, PPP-Innovationspreis 2007, 2010 vom Investor abgebrochen), bei der Therme in Keitum erinnern nur noch eine Ruine sowie eine Gedenktafel (›Lernort PPP oder wie der Traum vom Thermal-

bad zum finanziellen Alptraum wurde) an das Scheitern und den Verlust von 15,5 Mio. Euro ohne Gegenwert für die Steuerzahlenden. Bei einer Reihe von ÖPP-Projekten sind inakzeptable Leistungseinschränkungen zu verzeichnen. So war das Stadtbad Leimen ganzjährig geschlossen, die ÖPP-Jahresrate musste gleichwohl ohne Kürzungen überwiesen werden. Im Protonentherapiezentrum in Essen mussten die Krebspatienten vier Jahre lang auf die Bereitstellung von Therapieplätzen warten« (GiB 2015a).

3.2.2.2 Mehrkosten, schlechtere Qualität und Umgehung der Schuldenbremse

Dabei wird insbesondere auf die nachteilig ausfallenden Bundesrechnungshofberichte Bezug genommen, die zusammenfassend von längeren Planungs- und Bauzeiten, höher ausfallenden Bau- und Betriebskosten, einem nicht selten ebenfalls deutlich höheren Nachtragsvolumen und qualitativ minderwertigem Nachtragsmanagement sowie höherem Sanierungs- und Instandhaltungsaufwand sowie einem geringen Innovationspotenzial berichten.

»Die Ansicht, ÖPP-Projekte seien durch bessere Wirtschaftlichkeit, Termintreue oder eine bessere Risikoanalyse gekennzeichnet, steht nicht im Einklang mit den vorliegenden wirtschaftstheoretischen und empirischen Erkenntnissen« (DGB, Bezirk Nordrhein-Westfalen 2015).

»Demgegenüber werden außerplanmäßige Kostensteigerungen im Wege von Nachträgen überwiegend auf zusätzliche Wünsche des öffentlichen Bauherrn bzw. auf nicht sofort erkennbare zusätzliche notwendige Leistungserbringung zurückgeführt« (Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen 2015).

Die in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dargestellten Kosteneinsparungen bei ÖPP-Projekten seien nicht nachweisbar. Dagegen gebe es in Einzelfällen nachweislich erhebliche Mehrkosten. Im Rahmen von ÖPP sei es quasi sogar Teil der Projektlogik, dass es vor, während und nach den Verträgen zur Entstehung zusätzlicher Kosten komme.

ÖPP führe damit nur zu einer Verlagerung der Instandhaltungskrise in die Zukunft, zu einer unsichtbaren Verschuldung und umgehe so die Schuldenbremse.

»Darüber hinaus ist zu beachten, dass es für die öffentliche Hand starke Anreize zur Realisierung

mittels ÖPP gibt, auch wenn konventionelle Erstellung kostengünstiger wäre, da sich hierdurch zusätzliche Spielräume im Haushaltssystem ergeben. Langfristig kommt es aber zu einer zusätzlichen verborgenen Verschuldung in Höhe der kapitalisierten vertraglich vereinbarten Betreiberentgelte, falls diese aus zukünftigen Haushalten geleistet werden, womit lediglich Belastungen der öffentlichen Hand in die Zukunft verlagert werden« (Eisenkopf 2015).

3.2.2.3 Abbau öffentlicher Daseinsvorsorge

Neben diesen eher finanz- und wirtschaftspolitischen Argumentationen finden sich bei den GegnerInnen von ÖPP aber auch starke sozialpolitische Argumente. Die Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur widerspreche grundlegend dem Gedanken öffentlicher Daseinsvorsorge. ÖPP treibe den Abbau von Daseinsvorsorgeverpflichtungen nachhaltig voran.

»Durch die Einbindung von privaten Anlegern wird, wie in den Kapitalgesellschaften, der Druck zur Gewinnerzielung größer sein als die Notwendigkeit des Erhalts der öffentlichen Infrastruktur. Der Staat zieht sich damit aus seiner Verantwortung für die öffentliche Daseinsvorsorge zurück« (ver.di, Landesbezirk Nord 2015).

»Bei ÖPP handelt es sich um eine lange Kette von miteinander verwobenen Privatisierungsmaßnahmen. Es beginnt mit den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die generell privat erbracht werden. Der Staat fragt also private (Groß-)Firmen, ob eine Angelegenheit für ihn auf eine bestimmte Art und Weise günstiger käme – ganz offensichtlich eine schon im Grundsatz unkluge Entscheidung. Privatisiert ist bei ÖPP aber auch die Rechtsberatung und die Vertragsausgestaltung, die stets durch international tätige Anwaltskanzleien erfolgt. Selbst die öffentliche Beratungsgesellschaft des Bundes ist teilprivatisiert (ÖPP Deutschland AG). Auch Teile der Ausschreibung sowie des Ausschreibungsverfahrens erfolgen durch Private (zumeist große Wirtschaftskanzleien). Auf Basis dieser durch massive Privatisierung vermutlich einseitig zustande gekommenen Ausgangsinformationslage wird dann das Auftragsvolumen der nächsten 30 Jahre eines bestimmten Sektors der Daseinsvorsorge auf einen Schlag und unkündbar privatisiert« (GiB 2015b).

3.2.2.4 Geheimhaltung

In direktem Zusammenhang zur Kritik an einer Privatisierung der Daseinsvorsorge steht der Vorwurf der Intransparenz von Verträgen, relevanter Daten und Entscheidungen. Insbesondere der Wechsel ins Privatrecht stelle für die Bereiche der Daseinsvorsorge eine starke Schwächung demokratischer Kontrolle und einen Einschnitt der demokratischen Mitbestimmung dar. Vor allem in Bezug auf die Kontrolle durch Einzelpersonen statt eines Parlaments und die Gefahr der zunehmenden Kapitalprivatisierung durch selbstverstärkende Effekte.

»Die Geheimhaltung wenigstens der relevanten Fakten von ÖPP-Verträgen führt dann zu einer Schwächung der parlamentarischen Kontrolle, wenn die Parlamente weniger Informationen erhalten als bei konventionellen Projekten« (Mühlenkamp 2015).

Hier gebe es einen grundsätzlichen Interessenkonflikt der vermeintlich gleichen PartnerInnen.

»Ein grundlegendes Problem bei der Beauftragung der ÖPP Deutschland AG stellt das grundsätzliche Interesse wenigstens der privaten Anteilseigner dieser AG an ÖPP dar. Mit Beratungs- und Gutachtenaufträgen sollten Unternehmen/Personen beauftragt werden, die keine wirtschaftlichen Interessen an ÖPP haben bzw. nicht geschäftlich oder persönlich mit Unternehmen/Personen verbunden sind, die an ÖPP verdienen« (Mühlenkamp 2015).

Gerade am Ende der Laufzeit von ÖPP-Verträgen ergebe sich eine Lock-in-Problematik im Hinblick auf die Rückführung der Infrastruktur. Private würden als Betreiber der Infrastruktur und durch Machtasymmetrien hinsichtlich Informationen und Durchsetzung mit einer besseren Verhandlungsmacht herausgehen. Das wiederum führe zu Folgekosten für die öffentliche Hand. ÖPP bedrohe damit nachhaltig die transparente Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung. Kritisiert wird auch der Umfang der Verträge von teilweise mehreren tausend Seiten, der Folgenabschätzungen enorm erschwert.

3.2.2.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht objektiv und nicht belastbar

Daran anschließend muss die mangelnde Belastbarkeit und Nachweisbarkeit der Daten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die mangelnde Objektivität der Bewertungen als sehr

zentrales Argument der GegnerInnen hervorgehoben werden.

»Eine systematische Erhebung zu ÖPP-Projekten seitens der öffentlichen Hand erfolgt bedauerlicherweise nicht. Eine große Anzahl der frühen ÖPP-Projekte wurde als Pilotprojekt bezeichnet und zusätzlich öffentlich gefördert. Auch für die Pilotprojekte liegt keine Auswertung hinsichtlich einer generellen oder spezifischen Vorteilhaftigkeit der Projekte vor. Zu den Vorteilen von ÖPP für die Allgemeinheit existieren keine wissenschaftlich fundierten Untersuchungen« (GiB 2015b).

»Die Ansicht, ÖPP-Projekte seien durch bessere Wirtschaftlichkeit, Termintreue oder eine bessere Risikoanalyse gekennzeichnet als die konventionelle Beschaffung, steht nicht im Einklang mit den vorliegenden wirtschaftstheoretischen und empirischen Erkenntnissen. Auch in Großbritannien, dem Land mit der umfangreichsten Erfahrung bei der Anwendung des ÖPP-Ansatzes, sind – so das Ergebnis einer Untersuchungskommission des britischen Unterhauses – durch ÖPP-Projekte eher Kostensteigerungen erzeugt worden. Vor der Durchführung von ÖPP-Projekten realisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bislang in der Regel nicht objektiv und verzerrt zugunsten von ÖPP durchgeführt worden« (DGB, Bezirk Nordrhein-Westfalen 2015).

3.2.2.6 Verschlechterung der Beschäftigungsverhältnisse

Ein weiterer und ebenfalls großer Block an Gegenargumenten nimmt die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der sich verändernden Beschäftigungsverhältnisse in den Blick.

»Als Gewerkschaften müssen wir besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen von ÖPP auf Beschäftigung und Gute Arbeit richten. Hier legen internationale Erfahrungen nahe, dass ÖPP einen negativen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und ihre kollektive Interessenvertretung hat« (DGB, Bezirk Nordrhein-Westfalen 2015).

Durch ÖPP würden Personalkosten noch stärker zugunsten der Effizienz gedrückt als bisher; diese müssten dann von den Länderhaushalten kompensiert werden.

»Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Bundesländer nur einen Bruchteil der Personalkosten für die Auftragsverwaltung vom Bund erstattet

bekommen und angesichts der defizitären Lage aller öffentlichen Haushalte seit Jahrzehnten die Personalausstattung in den Straßenbauverwaltungen abbauen« (komba gewerkschaft Nordrhein-Westfalen 2015).

3.2.2.7 Mittelstandsfeindlichkeit

ÖPP-Projekte bedrohen außerdem die Beschäftigungssicherheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, da private Unternehmen einen höheren Anreiz zur Nutzung von atypischer und schlechter entlohnter Beschäftigung hätten, um Effizienzgewinne zu erzielen. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung werde zusätzlich dadurch erschwert, dass die Beschäftigten in mittelständischen Unternehmen oft auf zahlreiche kleinere Firmen unterschiedlicher Branchen verteilt sind.

»ÖPP-Projekte bisheriger Art werden stets nur an einige wenige, große ausländische Baukonzerne sowie in- und ausländische Großbanken und Betreiber verteilt und dem Bau-Mittelstand werden wesentliche Beschäftigungsmöglichkeiten entzogen [...] ÖPP-Projekte gefährden massiv die Existenz mittelständischer Bauunternehmen« (Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen 2015).

3.2.2.8 Know-how-Verlust

Diese Mittelstandsfeindlichkeit von ÖPP-Projekten bringe auch einen Verlust bereits vorhandenen, über Jahre gewachsenen Know-hows mit sich.

»Privatisiert wird auch das öffentliche Wissen. Der öffentlichen Hand geht im betroffenen Bereich das Know-how womöglich gänzlich verloren. Es ist zu befürchten, dass die Öffentlichkeit in wenigen Jahren hinsichtlich zentraler technischer Fragen zur Daseinsvorsorge von wenigen Firmen abhängig sein wird, die die technischen Details kennen, die zugehörigen Standards selbst gesetzt haben und für ihre dann monopolisierten Dienste exorbitante Preise verlangen werden« (GiB 2015b).

3.2.2.9 Fehlende Restwertbetrachtung

Kritisiert wird auch, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erheblich unvollständig sind. Durch ein Fehlen der Betrachtung des Restwertes der Infrastrukturen am Ende der Vertragslaufzeit drohe der öffentlichen Hand erheblicher Schaden.

»Der in Geld ausgedrückte ›Restwert‹ einer Straße am Ende der Vertragslaufzeit gibt die

verbleibende Lebensdauer einer Straße an. Dieser ist abhängig von der Bauweise, den Erhaltungsmaßnahmen während der Vertragslaufzeit sowie von der Verkehrsbelastung. Ohne eine Restwertbetrachtung ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht aussagekräftig. Dennoch werden solche Restwertbetrachtungen bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht vorgenommen. Der private Betreiber richtet seine Erhaltungsstrategien aber auf die Vertragslaufzeit und nicht auf den Lebenszyklus der Straße und den erzielbaren Gewinn aus. Daher strebt er danach, Erhaltungsinvestitionen zu minimieren. Diese werden den Restwert der Straße gegenüber einer konventionellen Beschaffung schmälern und damit auch die Lebensdauer. Schon bei der Bauausführung unterscheiden sich viele An-

bieter von den von Verwaltungen beauftragten Bauweisen. Erstere bevorzugen Beton, letztere Asphalt« (BUND 2015).

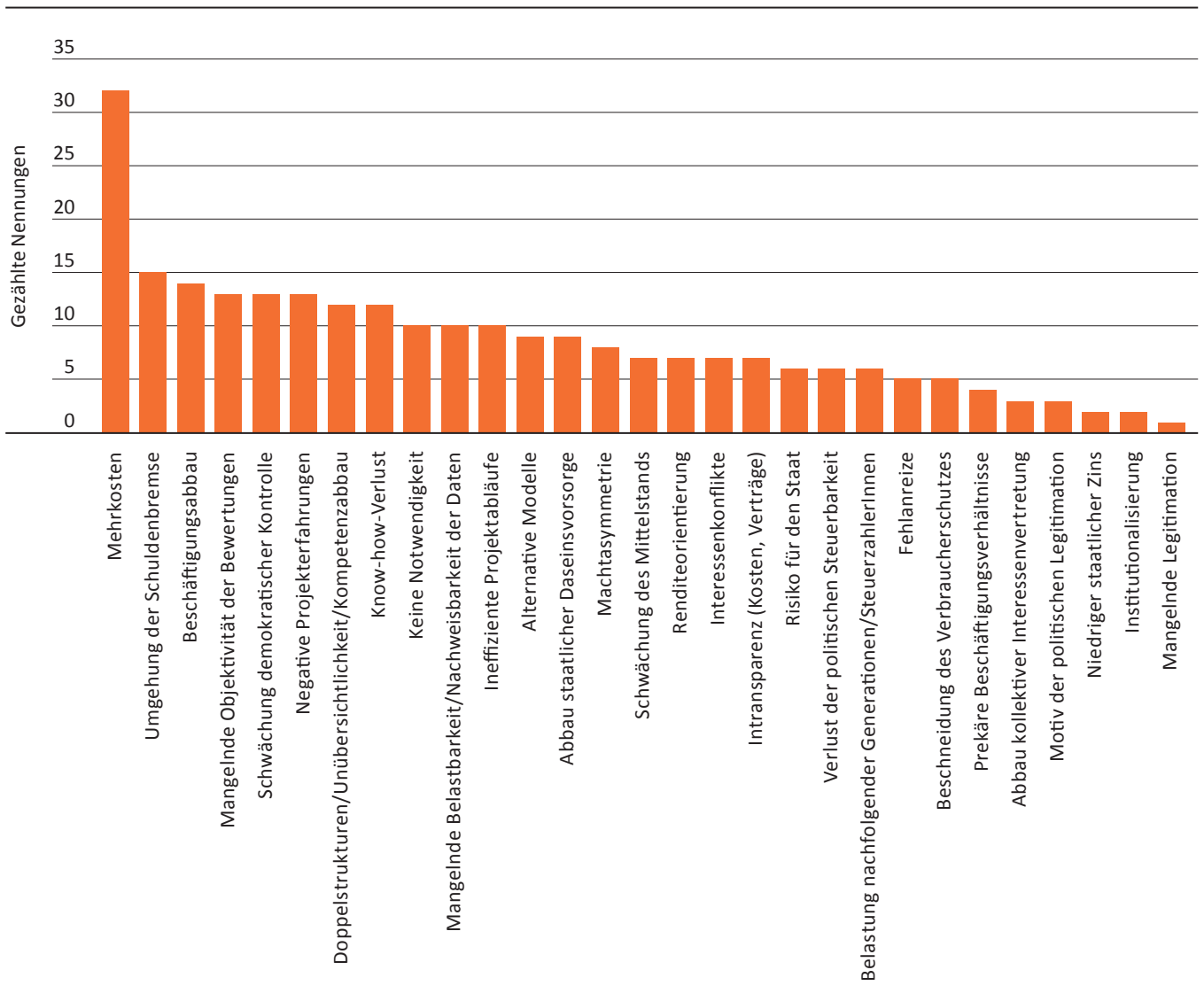
3.2.2.10 Ungedecktes Insolvenzrisiko

Abgehoben wird auch auf das große und kaum kalkulierbare Risiko der Insolvenz der privaten Partner. Verwiesen wird dabei auf die Insolvenzen spanischer ÖPP-Konzessionsnehmer im Jahr 2014 sowie auf das geringe haftende Eigenkapital typischer ÖPP-Projektgesellschaften.

3.2.2.11 Belastung nachfolgender Generationen, sozial ungerechte Nutzerfinanzierung und Beschneidung des Verbraucherschutzes

Abschließend sei angemerkt, dass das Konzept der Nutzerfinanzierung sozial ungerecht sei und,

Abbildung 13: Häufigkeiten der Kontra-Argumente in Stellungnahmen 2015



Quelle: GiB e. V.

ebenso wie die im Rahmen von ÖPP entstehenden Mehrkosten, zu einer Belastung nachfolgender Generationen und SteuerzahlerInnen führe. Es entstehe außerdem

»aus den unterschiedlichen Interessenlagen des Investors und des Nutzers [grundlegendes] erhebliches Konfliktpotential« (DGB, Bezirk Nord 2015).

Private KapitalgeberInnen würden nicht zwangsläufig die Umsetzung der besten Qualität anstreben, sondern das günstigste Preis-Leistungs-Verhältnis. VerbraucherInnen würden dadurch insofern benachteiligt, dass sie mit einer geringeren Verfügbarkeit in Folge kürzerer Wartungsabstände konfrontiert seien und ihre Fahrsicherheit gefährdet sei. Außerdem treffe sie ein Vermögensschaden an ihrem Pkw unmittelbar. Einen Überblick über die Anzahl der Kontra-ÖPP-Argumente bietet Abbildung 13 auf Seite 71.

3.3 Positionierung der Akteure

Hinsichtlich der beschriebenen Argumentationen ist es in Bezug auf die Positionierungen für oder gegen ÖPP interessant, sich die Stellungnahmen von Verbänden, Organisationen und Ministerien der Länder genauer anzusehen (siehe Tabelle 11, Seite 74 f.). Auffällig ist nämlich, dass nur wenige der Stellungnahmen durchweg positiv in Bezug auf die Durchführung und Ausweitung von ÖPP-Modellen ausfallen. Die überwiegende Mehrheit ist deutlich kritischer eingestellt, wägt zwischen Pro- und Kontra-Argumenten ab oder lehnt ÖPP klar ab, da sie sie nicht als effizientere, risikoärmere und kostengünstigere Alternative zu konventionellen Beschaffungsmodellen einschätzt. Insbesondere die Ministerien der betroffenen Länder sowie WissenschaftlerInnen und Gewerkschaften sprechen sich deutlich gegen ÖPP aus und beziehen sich in ihren Begründungen vor allem auf die kritische Bilanz der Rechnungshöfe zu ÖPP, die Steigerung der Verschuldung durch versteckte Kosten und den Abbau von Stellen auf Landesebene.

Seit 2005 klärt die Gewerkschaft ver.di zum Thema ÖPP auf und gehört somit zu den Kritikern der ersten Stunde. Auch die VdStra bezieht als betroffene Fachgewerkschaft seit Jahren gegen ÖPP Position. Die besonders in NRW stark organisierte komba spricht sich ebenfalls gegen ÖPP aus. Der Abschlussbericht der Fratzscher-Kommission bot nun den Gewerkschaften IG BAU, IG BCE,

IG Metall, ver.di sowie dem Dachverband DGB ein Podium für eine gemeinsame Positionierung gegen ÖPP.

Unter den zustimmenden Akteuren befinden sich hingegen die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) und die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG), die das BMVI bei der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von privatwirtschaftlichen Projekten unterstützen und ÖPP-Modelle im Verkehrssektor weiterentwickeln. Ebenfalls pro ÖPP äußert sich die ÖPP Deutschland AG, die öffentliche Auftraggeber bei öffentlich-privaten Partnerschaften als Beratungsunternehmen begleitet. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern diese Akteure die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten überhaupt interessenneutral bewerten (können).

3.4 Schnellere Fertigstellung, Stau und Autobahnneubau

Die Vermeidung von Stau als Ziel von ÖPP war eine zentrale Botschaft in der Pressemitteilung von Minister Dobrindt zur Vorstellung der neuen ÖPP-Generation am 25. Mai 2015 (BMVI 2015a):

»Mit öffentlich-privaten Partnerschaften bauen wir wirtschaftlich, die Bauqualität ist hoch und die Straße steht schneller zur Verfügung. Bisher konnte jede als ÖPP realisierte Straße vor dem geplanten Termin unter Verkehr gehen – und deutlich schneller fertiggestellt werden als nach herkömmlichen Verfahren. Dadurch helfen ÖPP-Modelle an entscheidenden Stellen unseres Straßennetzes, den größten volkswirtschaftlichen Schaden zu vermeiden: den Stau.«

An anderer Stelle wurde das aufgegriffen, so von Johannes Callsen (CDU) am 17. Juni 2015, in der Plenardebatte im Landtag Kiel (Schleswig-Holsteiner Landtag 2015):

»Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir dürfen bei der ganzen Diskussion und den Argumenten, die Herr Dr. Breyer eben angeführt hat, die volkswirtschaftliche Seite nicht vergessen: 38 Stunden stand jeder Bundesbürger im Jahr 2014 durchschnittlich im Stau, in Schleswig-Holstein auf einer Länge von über 21.000 km in 8.000 Staus. Das sind 22 Staus am Tag, und das nur in Schleswig-Holstein. ÖPP-Projekte helfen damit an entscheidenden Stellen unseres Straßennetzes, den Stau als größten volkswirtschaftlichen

Schaden zu vermeiden. Deswegen ist die neue Generation ÖPP im Bundesfernstraßenbereich mit einem Volumen von 14 Milliarden € absolut zu begrüßen.»

3.4.1 Volkswirtschaftliche Argumentation

Am Stau als angeblich maßgeblicher Kategorie ist interessant, dass hier eine volkswirtschaftliche Argumentation in den Diskurs zurückkehrt. Bisher hatten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die rein betriebswirtschaftlich-fiskalische Vorteilhaftigkeit zu belegen gesucht. Dabei wurden zahlreiche volkswirtschaftliche Parameter ausgeblendet wie etwa die Schädigung kleiner und mittlerer Unternehmen, das Lohndumping, die Umgehung des Vergaberechts, die Schäden durch Intransparenz und Geheimhaltung, die hohen Verfahrens- und Transaktionskosten oder der Know-how-Verlust auf Seiten der öffentlichen Hand zusammen mit der damit verbundenen Tendenz zur Bildung privater Monopole. Diese Parameter bleiben weiter ausgeblendet, es wird allein der Stau als Parameter eingeführt, was vermutlich zu einer verzerrten und unvollständigen, wenn nicht gar unbrauchbaren volkswirtschaftlichen Bewertung führt.

3.4.2 Schnellere Fertigstellung

Da es bei der betreffenden Argumentation um die Gesamtkosten von ÖPP geht, sollte auch eine möglicherweise anzurechnende Zeitersparnis durch eine schnellere Fertigstellung auf die Dauer des Gesamtprojekts bezogen werden. Bei der üblichen Laufzeit von 30 Jahren bewirkt eine Beschleunigung um drei Monate eine Beschleunigung des gesamten Projekts um 0,83 Prozent. Entsprechend klein ist vermutlich der Effekt auf die Gesamtkosten.

Darüber hinaus ist in Frage zu stellen, ob überhaupt eine Beschleunigung durch ÖPP-Projekte feststellbar ist. Bereits der Bundesrechnungshof hatte hervorgehoben, dass in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestimmte Vorteile ungerechtfertigterweise allein ÖPP zugerechnet würden. Dazu gehört zum Beispiel die Zusammenfassung von Losen, die wiederum eine kürzere Bauzeit ermöglicht. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die konventionelle Vergabe ähnliche Effekte generieren würde, wenn man ihr ähnliche Freiheiten einräumen würde.

Hinzu kommt, dass der Fokus in der Argumentation – wie im obigen Zitat – zumeist auf die Bau-

zeit gelegt wird. Die Dauer der vorausgegangenen Ausschreibung, die bei ÖPP länger und oft sogar deutlich länger ist, wird nicht angeführt. Im Falle eines für ÖPP vorgesehenen Autobahnabschnitts auf der A7 kritisierte der Bundesrechnungshof, dass die dringend erforderliche Sanierung abgängiger Betonplatten durch die Dauer des ÖPP-Verfahrens so verzögert werde, dass ein Teil davon irreparabel geschädigt werde, was wiederum Mehrkosten verursache. ÖPP führte demnach zu einer späteren Fertigstellung (die unabhängig vom Stau auch noch deutlich kostenintensiver ausfallen würde).

3.4.3 Mehr Straßen führen zu mehr Stau

Die kanadischen Verkehrsökonominnen und Professoren für Wirtschaftswissenschaften an der University of Toronto Gilles Duranton und Matthew Turner haben den Zusammenhang zwischen Straßenbau und Verkehrsaufkommen am Beispiel der Vereinigten Staaten empirisch untersucht (Duranton/Turner 2011). Demnach wächst das Verkehrsaufkommen proportional zum Ausbau der Infrastrukturen, und zwar innerhalb von weniger als zehn Jahren. Das belegt wissenschaftlich, was auch die reine Anschauung nahelegt: Seit über 40 Jahren gibt es Stauprobleme, seit über 40 Jahren wird auch in Deutschland das Straßennetz massiv erweitert. Der Straßenbau hat den Stau nicht begrenzen können, in absoluten Zahlen sind die Staukilometer sogar mit dem Straßennetz mitgewachsen. Der Verlust von Arbeits- und Lebenszeit sowie die im Verhältnis zu den zurückgelegten Strecken überproportional angestiegenen Emissionen sind somit durch den angeblich Stau eindämmenden Straßenbau angestiegen.

Umgekehrt kann der Rückbau von Verkehrsinfrastrukturen helfen, Stau zu verringern, wie das Beispiel der abgerissenen Stadtautobahn in Seoul oder die Schließung der 42. Straße in New York zeigte. Dieses Phänomen ist auch unter dem Namen Braess-Paradoxon bekannt, in jedem zweiten Zufallsnetzwerk (zu denen Straßen häufig zu rechnen sind) gibt es demnach mindestens eine Straße, die sich negativ auf die Reisezeiten im Netzwerk auswirkt.

3.4.4 ÖPP und Autobahneubau

Auch wenn sich mit dem Braess-Paradoxon wiederum nicht allgemein belegen lässt, dass ein Rückbau von Verkehrsinfrastrukturen zwingend zu

Tabelle 11: Übersicht über Positionen der Akteure in der ÖPP-Diskussion

Organisation	Zu- stimmung	Abwägung von Pro und Kontra	Ablehnung
ADAC Schleswig-Holstein e. V.	×		
Bauhaus-Universität Weimar, Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Wirtsch.-Ing. Hans Wilhelm Alfen	×		
Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen e. V.		×	
BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.			×
Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.			×
dbb, beamtenbund und tarifunion, Berlin			×
DEGES, Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	×		
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Prof. Dr. Holger Mühlenkamp			×
DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Nordrhein-Westfalen			×
DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Nord			×
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.		×	
GiB, Gemeingut in BürgerInnenhand e. V.			×
GMSH, Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AÖR		×	
Handwerkskammer zu Köln			×
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.		×	
IB.SH, Investitionsbank Schleswig-Holstein		×	
IHK NRW, Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen		×	
IHK SH, Industrie- und Handelskammer Schleswig-Holstein		×	
IMK, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Dr. Katja Rietzler			×
Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen		×	
Landesbetrieb Straßen NRW			×
Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz		×	
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen			×
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg			×
ÖPP Deutschland AG		×	
Rechnungshofausschuss des Nationalrats der Republik Österreich, Gabriela Moser (Vorsitzende)		×	
Rügener, Werner (Publizist, Lehrbeauftragter, Berater)			×
Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik		×	
UKSH, Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, Campus Kiel, Prof. Dr. Jens Scholz (Vorstandsvorsitzender)	×		

Organisation	Zu- stimmung	Abwägung von Pro und Kontra	Ablehnung
VDStra. – Fachgewerkschaft der Straßen- und Verkehrsbeschäftigten			×
ver.di, Bundesverwaltung, Berlin, Fachbereich Bund und Länder			×
ver.di, Bundesverwaltung, Berlin, Fachbereich Gemeinden			×
ver.di, Bundesvorstand		×	
ver.di, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Landesbezirk Nord			×
VIFG, Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH	×		

Quelle: GiB e. V.

einer Reduktion von Stau führt, so gibt es umgekehrt jedenfalls weder theoretisch noch empirisch eindeutige Belege dafür, dass der Bau von Straßen zu einer Reduktion von Stau führt. Damit ist auch die Aussage, eine schnellere Bereitstellung einer Straße würde helfen, Stau und Staukosten zu vermeiden, mindestens als unbelegt anzusehen. Dass ÖPP ganz eng mit Straßenneubau verknüpft ist, zeigte dieses Kapitel. In Deutschland erfolgten bereits 58,3 Prozent aller Autobahnneubauprojekte der letzten Jahre per ÖPP. Damit ist ÖPP schon heute, das heißt vor Einführung einer Bundesfernstraßengesellschaft, das bevorzugte Modell für den Autobahnneubau.

3.5 Gemeinsamer Bericht von Bundesrechnungshof und Verkehrsministerium zu ÖPP

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestags hatte in seiner 10. Sitzung vom 5.12.2014 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) aufgefordert, bis zum 31.12.2015 einen Bericht unter Beteiligung des Bundesrechnungshofs (BRH) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vorzulegen. In diesem sollten die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Bewertung, aber auch Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der ÖPP-Modelle als Beschaffungsvariante herausgearbeitet werden. Dieser Bericht wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss am 18.12.2015 überstellt und enthält bemerkenswerte Meinungsunterschiede, aber auch interessante Übereinstimmungen. Zudem zeigt er weiteren Erkenntnisbedarf auf, der ebenfalls in die künftige Bewertung des Modells ÖPP einfließen sollte.

3.5.1 Dissense

Nach Aussage des BMVI im Anschreiben an den Rechnungsprüfungsausschuss konnten »frühere Dissense mit dem BRH [...] bis auf zwei Punkte ausgeräumt werden (Zinsänderungsrisiken sowie der Umgang mit monetären und nicht monetären Nutzungswirkungen)« (RPA 2015). Dies wird durch das Original nicht bestätigt, vielmehr gibt es insgesamt wenigstens acht Dissense, darunter die zentrale Aussage des BRH, dass die ÖPP-A-Modelle 1,4 Mrd. Euro an Mehrkosten verursachen.

Der Bericht stellt gemeinsame Auffassungen dar (»Das BMVI und der BRH stimmen darin überein«) sowie explizite Dissense (»Der Dissens zu ... besteht fort«). Darüber hinaus gibt es auch unkommentierte Einzelauffassungen (»Das BMVI geht davon aus«, »Der BRH ist der Auffassung«). Da der Bericht explizit gemeinsam abgefasst wurde, stehen solche Einzelauffassungen ebenfalls für Differenzen, andernfalls hätte man die Formulierung »Das BMVI und der BRH stimmen darin überein« gewählt.

3.5.1.1 Mehrkosten in Höhe von 1,4 Mrd. Euro für die Vergütungen der A-Modelle

Das BMVI bestreitet weiterhin die seitens des BRH benannten Mehrkosten in Höhe von 1,4 Mrd. Euro für die verkehrsmengenabhängigen Vergütungen der A-Modelle. Da diese Aussage nicht im Konsens formuliert wurde, hält im Umkehrschluss der BRH offenbar an seinen Berechnungen fest und beanstandet entsprechend weiterhin 1,4 Mrd. Euro Mehrkosten in den ÖPP-Projekten für die verkehrsmengenabhängigen Vergütungen der A-Modelle.

3.5.1.2 Finanzierungskosten

Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) lassen sich nach Ansicht des BMVI allein aus den Finanzierungskosten des Privaten keine belastbaren Schlüsse ziehen. Da diese Aussage nicht im Konsens formuliert wurde, ist davon auszugehen, dass der BRH sie nicht teilt, also im Umkehrschluss aus den Finanzierungskosten des Privaten belastbare Schlüsse für möglich hält.

3.5.1.3 Zinsänderungsrisiken

Es besteht ein grundsätzlicher Dissens zur Behandlung der Zinsänderungsrisiken. Das BMVI ist der Auffassung, dass Risiken nicht im Diskontierungszinssatz abgebildet werden sollten, sondern in der WU als Zu- bzw. Abschläge bei den Zahlungsströmen zu berücksichtigen sind. Der BRH bleibt bei seiner Auffassung, dass Risiken grundsätzlich nicht über den Zinssatz abzubilden sind. Das Finanzministerium teilt diese Auffassung des BRH.

3.5.1.4 Vereinfachung der Gesellschaftsstrukturen einer GmbH & Co. KG auf eine GmbH

Das BMVI hat bisher in den vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (vWU) zur Modellierung steuerlicher Effekte die Gesellschaftsform GmbH zugrunde gelegt, die »nach Auffassung des BRH eine unzutreffende Vereinfachung der tatsächlichen Gesellschaftsstrukturen der GmbH & Co. KG darstellte« (RPA 2015). Als Auflösung des Dissenses wird vom BMVI ein Gutachten in Aussicht gestellt (siehe auch Abschnitt 3.5.5.2). Ob sich der Dissens dadurch tatsächlich auflösen lässt, ist allerdings noch offen.

3.5.1.5 Erhebliche gesamtwirtschaftliche Nutzevorteile durch schnellere Fertigstellung

Aus Sicht des BMVI können mit einer schnelleren Fertigstellung Reisezeitverluste, Stau- und Unfallkosten vermieden und dadurch erhebliche gesamtwirtschaftliche Nutzevorteile erreicht werden. Diesen Nutzen hat das BMVI nach eigener Aussage im monetären Nutzenvergleich dargestellt. Der BRH ist offenbar nicht der Auffassung, dass diese Vorteile erheblich sind. Er hat lediglich zugestanden, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der schnelleren Fertigstellung bei der ÖPP-Variante berücksichtigt werden könne. Zu den Quantitäten macht der BRH jedoch keine Aussage.

3.5.1.6 Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der losweisen Vergabe

Unterschiedliche Auffassungen vertreten BMVI und BRH auch

»hinsichtlich der Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens der losweisen Vergabe. [...] Das BMVI ist der Auffassung, dass durch die Anwendung einer im Gesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung nicht auf den – behaupteten – Verlust volkswirtschaftlicher Nutzen geschlossen werden kann. [...] Aus Sicht des BMVI ist ein projektspezifischer volkswirtschaftlicher Nutzen der konventionellen Realisierung umso weniger belegt, als der Mittelstand durch die ÖPP-Variante keineswegs ausgeschlossen wird. So sind bei den bisherigen ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau mittelständische Unternehmen als Nachunternehmer beauftragt worden« (RPA 2015).

Nach Auffassung des BRH sind gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte für beide Beschaffungsvarianten vollständig zu quantifizieren. Der BRH

»hält den vom BMVI gemachten Vorschlag für unzulässig, die Wirkungen einer gesetzlichen Regelung bei der ÖPP-Variante (Zeitvorteil) im monetären Nutzenvergleich zu berücksichtigen, für die konventionelle Variante (Mittelstandsförderung) dagegen im qualitativen Nutzenvergleich« (RPA 2015).

3.5.1.7 Effekte einer angemessenen Personalausstattung der Straßenbauverwaltung

Der BRH ist der Auffassung, dass mit einer angemessenen Personalausstattung der Straßenbauverwaltung, in der konventionellen Umsetzung Terminalsicherheit und Verfügbarkeit ebenso gut und zuverlässig zu gewährleisten sein müssten, wie in der ÖPP-Variante. Diese Auffassung teilt das BMVI jedoch anscheinend nicht – und spricht auf diesem Wege den Auftragsverwaltungen indirekt sein grundsätzliches Misstrauen aus.

3.5.1.8 Fehlanreiz ÖPP-Finanzierung über die Ausnahme von der Länderquote

ÖPP-Projekte werden seit 2015 ohne Anrechnung auf die sogenannte »Länderquote« (gemeint sind die Bundesmittel, die den Ländern vom Bund quotaal zur Verfügung gestellt werden) finanziert.

»Festzuhalten ist aber, dass insbesondere in der ÖPP-Umsetzung

- durch ein in einem Verfahrensmanagement geregelten, eng zwischen Bund und Land verzahnten Projektablauf
- durch die Vielzahl an weiteren Verfahrensbeteiligten auf der Fachebene (VIFG, externe Berater auf Bundes- und Landesseite sowie ggf. die DEGES)
- durch die prozessbegleitende WU sowie
- durch die hausinterne Prüfung der WU durch den Beauftragten für den Haushalt im Ressort ein außerordentlich ausgeprägtes Mehraugenprinzip verwirklicht ist« (RPA 2015).

Die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist daher gemäß BMVI als sichergestellt anzunehmen. Nach Auffassung des BRH kann

»durch den Finanzierungsmechanismus bei ÖPP ein Anreiz entstehen, Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle Realisierung wirtschaftlicher wäre. Dies begründet er wie folgt: Durch die Kreditgewährung im Rahmen von ÖPP-Projekten können Straßenbauprojekte zu einem Zeitpunkt realisiert werden, zu dem im Haushalt keine ausreichenden Mittel veranschlagt sind. Durch die Vorfinanzierung können Straßenbauprojekte über einen längeren Zeitraum als bei der konventionellen Umsetzung finanziert werden. Auch werden die Zahlungen an den Privaten erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie während der Vertragslaufzeit an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip). Hiervon zu unterscheiden ist die Veranschlagung und Darstellung von ÖPP-Projekten im Bundeshaushalt. Dadurch, dass das BMVI ÖPP-Projekte außerhalb der sog. ›Länderquote‹ finanzieren kann, schafft das BMVI nach Ansicht des BRH auch bei den Ländern einen Anreiz, Infrastrukturprojekte als ÖPP umzusetzen, weil sie so über die aus ihrer Länderquote finanzierbaren konventionellen Projekte hinaus Mittel erhalten. Dies könne letztlich dazu führen, dass die Länder die Kosten der konventionellen Variante in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu hoch ansetzen, um die ÖPP-Variante wirtschaftlich erscheinen zu lassen« (RPA 2015).

3.5.2 BMVI-Arbeitsaufträge

Zusätzlich zu den verbleibenden Unterschieden in den Auffassungen wird deutlich, dass das BMVI seine Methodenvorgaben für die Wirtschaftlichkeitsgutachten an wenigstens zwei Stellen grundlegend abändern muss.

3.5.2.1 Stichtags-Zinsstrukturkurve

»Das BMVI wird nunmehr künftig die Stichtags-Zinsstrukturkurve zur Diskontierung im Basisfall der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen heranziehen« (RPA 2015).

3.5.2.2 Rechtsformen GmbH und GmbH & Co. KG

»Das BMVI wird gutachterlich einen Vorschlag erarbeiten lassen, wie eine von einer als GmbH modellierten Projektgesellschaft abweichende Rechtsform durch einen adäquaten Sicherheitsabschlag auf die Unternehmenssteuerrückflüsse bei der Erstellung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (aWU) berücksichtigt werden kann« (RPA 2015).

3.5.3 BMVI-Gutachten

Das BMVI hat im Bericht angegeben, im Zusammenhang mit der behandelten Thematik zahlreiche Gutachten in Auftrag gegeben zu haben, deren Ergebnisse alle noch nicht vorliegen. Die Gutachten sind zusammen mit den vom BMVI angegebenen Inhalten nachfolgend dargestellt.

3.5.3.1 Gutachten »Alternative Geschäfts-/Finanzierungsmodelle im Bundesfernstraßenbereich«

In einem durch das BMVI in Auftrag gegebenen Gutachten mit dem Titel »Alternative Geschäfts-/Finanzierungsmodelle im Bundesfernstraßenbereich« soll speziell die Rolle und Funktion der Finanzierung in den Blick genommen werden – sowohl aus Sicht der Auftraggebenden als auch aus Sicht der Auftragnehmerseite. Die damit verbundenen Ziele werden wie folgt formuliert:

»Das Gutachten zu alternativen Finanzierungsmodellen wurde in Umsetzung des Koalitionsvertrags ›Deutschlands Zukunft gestalten‹ zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013 (dort S. 29) in Auftrag gegeben, der die mittelstandsfreundliche Ausgestaltung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften explizit zum Ziel macht. Im Rahmen des Gutachtens soll der Auftragnehmer untersuchen, welche Ausgestaltungsmöglichkeiten der Finanzierung es grundsätzlich gibt (z. B. Projektfinanzierung, Forfaitierung, Finanzierung über Banken, über Anleihen (public oder private placement), genossenschaftliche Ausgestaltung, getrennte Ausschreibungen von Bau, Betrieb, Erhaltung, Planung und Management einerseits

und Finanzierung andererseits). Des Weiteren soll die Rolle, Funktion und Wirkungsweise der jeweiligen Finanzierungsmodelle – ggf. auf Basis überschlüssiger Berechnungen – analysiert und bewertet werden. Schließlich ist zu prüfen, ob und bejahendenfalls welche Formen in ÖPP im Bundesfernstraßenbereich zu integrieren sind. Darüber hinaus ist auszuführen, welche Organisationsmodelle in Erwägung kommen, damit sich Unternehmen an ÖPP-Projekten beteiligen können. Sofern keine Veränderungen vorgeschlagen werden, ist aufzuzeigen, ob und wenn ja wie, das BMVI darauf hinwirken kann, dass sich ein möglichst breites Bewerberfeld für ÖPP-Projekte ergibt, d. h. sich u. a. Mittelständler an ÖPP-Projekten beteiligen. Die Aussagekraft des Gutachtens soll durch eine breit angelegte Erörterung der Inhalte mit Vertretern der beteiligten Gruppen auf privater und öffentlicher Seite befördert werden. Deshalb soll die Bearbeitung durch einen ›Beirat‹ begleitet werden. Der Fachbeirat hat empfehlenden Charakter.« (RPA 2015).

Mit den Ergebnissen ist nach Angaben des BMVI 2016 zu rechnen.

3.5.3.2 Gutachten »Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP im Bundesfernstraßenbau«

Insbesondere die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP im Bundesfernstraßenbau soll stärker als bisher untersucht werden. Dem Koalitionsvertrags der Bundesregierung folgend wird eine umfangreiche Evaluation und Standardisierung der Vorgehensweise angestrebt. Ergebnisse liegen auch hier bisher nicht vor.

3.5.3.3 Gutachten zur Übertragbarkeit des Staatsgarantiemodells nach dänischem Vorbild (Ohne weitere Angaben, mit den Ergebnissen ist nach Angaben des BMVI 2016 zu rechnen.)

3.5.4 Verbleibende Unsicherheiten

Neben den bestehenden Dissensen zwischen BRH und BMVI lässt sich dem Bericht Einigkeit beider Parteien darüber entnehmen, dass in der Betrachtung der Vergabe per ÖPP fundamentale Unsicherheiten bestehen, insbesondere zum Restwert der Infrastrukturen am Ende der Vertragslaufzeit.

3.5.4.1 Unsichere Restwertbetrachtung

Einigkeit besteht darüber, dass

»es derzeit kein hinreichend gesichertes Verfahren gibt, um den Restwert einer Straße am Ende der Vertragslaufzeit zu bestimmen« (RPA 2015).

Die Höhe des Restwerts bei Rückgabe ist jedoch voraussichtlich entscheidend, da der Wert der Straßen das Vertragsvolumen deutlich übersteigt.

3.5.4.2 Unsichere Datengrundlage

Auch wird die Datengrundlage als unsicher und verbesserungswürdig eingeschätzt:

»Das BMVI geht davon aus, dass Risiken ermittelt werden müssen, um den Erwartungswert zu bilden. Der BRH benutzt hierfür nicht den Begriff des Risikos, sondern bezeichnet dies als Aufschlag zur Ermittlung des Erwartungswertes. Zum Umgang mit den projektspezifischen Risiken im Rahmen der ÖPP-Projekte – insbesondere über das praktizierte Verfahren der Risikobewertung und Risikoverteilung – besteht grundsätzlich Einvernehmen zwischen BRH und BMVI. Beide halten jedoch eine Verbesserung der Datengrundlage für notwendig.« (RPA 2015).

Es ist an dieser Stelle nichts darüber ausgesagt, ob die Verfahren ohne eine solche Verbesserung überhaupt hinreichend aussagefähig sind. Es wird auch nicht angegeben, wie groß diese Unsicherheiten der Datengrundlage sind und wie große Auswirkungen sie haben können, um die Folgen gegebenenfalls mit weiteren Unsicherheiten gemeinsam bewerten zu können.

3.5.4.3 Unsichere Verkehrsprognosen

In ähnlicher Weise gilt dies auch für die Sicherheit der Verkehrsprognosen:

»Beim Verfügbarkeitsmodell sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht mehr von den Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Der zwischen BRH und BMVI bestehende Dissens zur Mautprognose ist bei diesem Modell nicht mehr von Bedeutung« (RPA 2015).

In dieser Aussage fehlt, wie der Bund als Auftraggeber zu einer angemessenen Verfügbarkeitsprognose für den Vertragszeitraum gelangen kann und wie er bewerten will, ob die Vergütung für diesen Zustand angemessen ist. Auch dazu ist eine Verkehrsprognose entscheidend. BRH und BMVI kamen bisher zu gänzlich anderen Verkehrsprognosen. Geht der Bund davon aus, dass der

Lkw-Verkehr auf den Bundesfernstraßen konstant bleibt, wird dies beim Verfügbarkeitsmodell zu Vertragsbeginn für die Höhe der künftigen Zahlungen berücksichtigt. Sinkt der Verkehr, sinken die Aufwendungen für den privaten Partner, nicht aber die künftigen Zahlungen. Bei einem Verkehrsrückgang und konventioneller Vergabe sinken auch die Kosten für die Gewährleistung einer definierten Verfügbarkeit. Steigt der Verkehr, bleiben die künftigen Zahlungen ebenfalls konstant, dann jedoch bei steigenden Kosten für den privaten Partner, dem dann eventuell die Insolvenz droht. Aus dem Bericht wird somit deutlich, dass

- BRH und BMVI bis heute keine Einigung über bisherige Verkehrsprognosen im Fernstraßenverkehr erreichen konnten
- im Verfügbarkeitsmodell eine feste Vergütung festgelegt wird, der ebenfalls eine Verkehrsprognose (»Verkehrsentwicklung im Verfügbarkeitszeitraum«) zugrunde liegen muss
- zu dieser (entscheidenden) Verkehrsprognose bisher aber keine Abstimmung zwischen dem BRH und BMVI erfolgte.

3.5.5 Zusammenfassung

Der BRH hatte 2014 einen Bericht verfasst, der für ÖPP im Autobahnbau vernichtend ausgefallen ist. So wurden allein für fünf Autobahn-ÖPP-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,1 Mrd. Euro voraussichtliche Mehrkosten von 1,9 Mrd. Euro festgestellt. Das entspricht einem Kostennachteil von 38 Prozent. Behauptet worden waren im Vorfeld Kosteneinsparungen von 10,4 Prozent (532 Millionen Euro). Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den fünf untersuchten Autobahn-ÖPPs lagen im Durchschnitt somit fast 50 Prozent (genau: 48 Prozent) daneben – zu Lasten der öffentlichen Hand.

Das BMVI, das maßgeblich diese Mehrkosten durch seine Vorgaben zu ÖPP veranlasst hat, hatte den BRH-Bericht entschieden zurückgewiesen und selbst einen Gegenbericht erstellt. Daraufhin hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestags die beiden Institutionen zu einem gemeinsamen Bericht verpflichtet. Der Bericht liegt nun vor. Es ist ablesbar:

- BRH und BMVI sind sich weiter an entscheidenden Stellen nicht einig.
- BRH und BMVI sind sich einig, dass bestimmte Unsicherheiten verbleiben, die aus Sicht von GiB erheblich sind und aller Voraussicht nach

weitere Mehrkosten in Milliardenhöhe verursachen werden.

- Das BMVI stellt nach 15 Jahren ÖPP fest, dass es zu zentralen Fragen nicht genug weiß und beauftragt – unter dem Druck des gemeinsamen Berichts mit dem BRH und in Vorausschau der Debatte um eine künftige Bundesfernstraßengesellschaft – umfangreiche Gutachten.
- Die Umstellung der Vergabepaxis auf das Verfügbarkeitsmodell behebt zahlreiche Differenzen zwischen BRH und BMVI nicht, so dass auch hier nach Auffassung des BRH Mehrkosten zu befürchten sind. Zudem treffen die beiden Institutionen nach Auffassung von GiB an zentraler Stelle (»Verkehrsentwicklung im Verfügbarkeitszeitraum«) keine Aussage, obwohl hier eine wesentliche Weichenstellung stattfindet, und obwohl die beiden Institutionen zu vergangenen Verkehrsprognosen uneins blieben.
- Aus den zahlreichen Differenzen, den gemeinsam erkannten Unsicherheiten, den vom BMVI als untersuchungsbedürftig identifizierten (und gutachterlich zu behandelnden) Teilaspekten und aus den nun nachträglich vom BMVI vorgenommenen Änderungen an der bisherigen Bewertungspraxis kann abgelesen werden, dass ÖPP alles andere ist als eine Vergabepaxis, deren Kosten konservativ abgeschätzt wurden. In der Folge entstanden den Steuerzahlenden bereits erhebliche Mehrkosten. Die Gesamtsumme der Mehrkosten wird vermutlich noch deutlich höher liegen, da zu den bereits untersuchten fünf Projekten acht weitere kommen, die bereits vergeben oder ausgeschrieben sind, sowie noch einmal elf, die 2015 angekündigt wurden. Liegen die Mehrkosten weiterhin bei den (nach dem aktuellen Bericht vom BRH angegebenen) durchschnittlichen 280 Mio. Euro pro Projekt, so würden sich die Mehrkosten für die laufenden und geplanten ÖPP-Projekte auf insgesamt 6,7 Mrd. Euro summieren.

4 Die Bodewig-II-Kommission

Bei der Frage, ob eine Bundesfernstraßengesellschaft eingerichtet werden soll, spielen die Bundesländer eine entscheidende Rolle. Gegen ihr Votum ist eine derart weitreichende Strukturveränderung vermutlich politisch nicht durchsetzbar, auch dann, wenn die große Koalition im Bundestag über eine Mehrheit verfügt, die für Grundgesetzänderungen günstig erscheint. Die bisherigen Positionen einzelner Landesregierungen und Landtage sowie der gemeinsamen Gremien Verkehrsminister-Konferenz und Bundesrat waren skeptisch bis ablehnend. Der »Bodewig-II-Kommission«, ins Leben gerufen als Kommission »Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes«, kommt als demjenigen Gremium der Länder, das sich nun intensiv und fundiert im Auftrag der Länder mit der Frage befasst, daher große Bedeutung zu.

4.1 Der Zwischenbericht

Nur knapp einen Monat nach der konstituierenden Sitzung stellte die Bodewig-II-Kommission bereits den Ländern einen Zwischenbericht als Referenzdokument zur Verfügung. Dieses hohe Tempo erscheint nicht unangemessen, wenn man den selbst gesetzten Zeitplan in Betracht zieht: Bereits am 23.2.2016 will die Kommission ihren Abschlussbericht vorlegen. Mit dem recht engen Zeitplan kommen die Länder der Bundesregierung entgegen, für deren favorisiertes Modell »Bundesfernstraßengesellschaft« somit noch in dieser Legislaturperiode ein Zeitfenster für eine Grundgesetzänderung bleibt.

4.1.1 Inhalt und Fokus

Der Zwischenbericht ist bereits recht detailliert, er betrachtet auf knapp 50 Seiten insbesondere Herausforderungen für die Straßeninfrastruktur. Ein notwendiger Fokus wird dabei »im Wesentlichen im Bereich des bedarfsgerechten Ausbaus und der nachholenden Sanierung des Bestandnetzes« (Bodewig 2015a). gesehen. Die AutorInnen des Zwischenberichts geben an, darum bemüht zu sein, »eine durchgängige, den Prozessanforderungen folgende Struktur zu entwickeln«. Es werden dazu die Ergebnisse der Fratzscher-Kommission,

aber auch der Bodewig-I-Kommission und der Reformkommission Großprojekte sowie vergleichbare Modelle in anderen Ländern Europas herangezogen. Am Ende werden mögliche Organisationsmodelle in vier Szenarien dargestellt.

4.1.2 Abgrenzung zum Fratzscher-Bericht

Entgegen dem Anspruch der Kommission, das Verkehrsnetz insgesamt zu betrachten, teilt der Zwischenbericht weitgehend den Fokus der Fratzscher-Kommission auf den Straßenverkehr.¹⁸ Mit der Quantifizierung wichtiger Netzlängen der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen werden jedoch eingangs die Dimensionen beleuchtet: Allein die Kreisstraßen und kommunalen Straßen haben zusammen demnach zehn Mal mehr Netzkilometer als die Bundesfernstraßen. Ob und inwieweit eine Einzellösung für die Bundesfernstraßen bestehende Synergien bedroht, wird allerdings nicht detailliert untersucht.

Weiterhin in Abgrenzung zum Fratzscher-Bericht wird hervorgehoben, dass die dortige ausschließliche Diskussion der Organisationsstruktur nicht »ausreichend systematisch« wäre, um die Prozessabläufe zu optimieren, vielmehr würde damit »der zweite Schritt vor dem ersten« (Bodewig 2015a) erfolgen. Demgegenüber hält man folgende Reihenfolge für geboten: Prozessabläufe, Organisationsstruktur, Finanzierungsstruktur, Mittelherkunft. Der Zwischenbericht begründet diese Reihenfolge mit der als zutreffend erkannten Reformbedürftigkeit der Auftragsverwaltung, zu der auch im Koalitionsvertrag ein Passus enthalten ist:

»Zudem werden wir gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine Reform der Auftragsverwaltung Straße erarbeiten und umsetzen« (Koalitionsvertrag 2013).

Die Vorschläge der Fratzscher-Kommission überlagern diese Diskussion nach Auffassung der Bodewig-II-Kommission mit dem Vorschlag zu einer Bundesfernstraßengesellschaft.

4.1.3 Modelle in anderen Ländern Europas

Es wird im Bericht in Diagrammen dargestellt, wie der landesweite Fernstraßenverkehr in Deutschland, Österreich, der Schweiz, in Frankreich und

¹⁸ Die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr werden allerdings dargestellt. Die Verengung der Sichtweise (nur die Straßeninfrastruktur zu betrachten) folgt damit bereits der Vorgabe des Fratzscher-Berichts, der – wie bereits kritisiert – die Infrastrukturen für die Verkehre auf der Schiene, auf dem Wasser und in der Luft außen vor lässt.

Dänemark organisiert ist. Dabei wird zwischen Organisationsform und Mittelherkunft differenziert. Es fehlen allerdings Kennwerte, die einen Rückschluss darauf zulassen, wie effektiv die jeweiligen Modelle sind. Selbst wenn man davon ausgeht, dass alle Systeme in etwa die gleichen Leistungen für die VerkehrsteilnehmerInnen erbringen und die Infrastrukturen in etwa pro Kopf den gleichen Wert aufweisen, wäre für eine Bewertung wichtig, ob und inwieweit sich die dafür eingesetzten Mittel in der Höhe unterscheiden. So ist zum Beispiel aus Frankreich bekannt, dass das System der privat erhobenen Maut seit einigen Jahren als ineffizient kritisiert wird. Eine Angabe der pro Verkehrsleistung oder zumindest pro Straßenkilometer und Jahr aufgewendeten Mittel fehlt im Ländervergleich.

4.1.4 Erhebungseffizienz von Einnahmenquellen im Verkehrssektor in Deutschland

In Abbildung 21 des Zwischenberichts werden verschiedene Einnahmequellen im Verkehrssektor in Deutschland entsprechend der Mittelherkunft gegenübergestellt. Anhand der getrennten Auf-führung der Bruttoeinnahmen gegenüber den verbleibenden (»frei verfügbaren«) Mitteln, d. h. nach Abzug von Rückerstattungen und Kosten für Betrieb und Kontrolle, wird die Erhebungseffizienz ermittelt: Energiesteuer 96,6 Prozent, Kfz-Steuer 96,4 Prozent, Lkw-Maut 71,0 Prozent, Pkw-Maut 12,8 Prozent.

Es wird deutlich, dass die nutzerfinanzierten Maut-Systeme deutlich schlechter abschneiden als die direkte Erhebung von Steuern. Im Falle der Prognose für die Pkw-Maut liegt zwar aktuell eine Verzerrung wegen der prognostizierten Rückerstattungen vor, die auf dem Versprechen basieren, dass es durch die Mauterhebung keine Mehrbelastung für deutsche AutofahrerInnen geben soll. Entfallen diese Rückerstattungen (und wird somit das Versprechen gebrochen), verbleiben dennoch erhebliche Kosten für Betrieb und Kontrolle. Im Verhältnis zu den Nettoeinnahmen würde dann basierend auf den Zahlen des Zwischenberichts für die Pkw-Maut eine Erhebungseffizienz von 68 Prozent anfallen, eine vermutlich immer noch wenig befriedigende Quote. Der Zwischenbericht nimmt dazu insoweit Stellung, dass angemerkt wird, dass *»im Zuge der Mittelbeschaffung auch die Kosten der Mittelbeschaffung im Blick behalten werden müssen« (Bodewig 2015a).*

Die im Fratzscher-Bericht vorgeschlagene Bundesfernstraßengesellschaft wird dort eng mit einer Nutzerfinanzierung verknüpft, auch das BMVI möchte die Nutzerfinanzierung unter anderem unter dem Begriff »Finanzierungskreislauf Straße« fördern. Ohne Betrachtung anderer Auswirkungen wie z. B. von Steuerungseffekten legen die Zahlen zur Erhebungseffizienz nahe, dass Gebühren im Bereich der Bundesfernstraßen als Einnahmenquelle mehr als 25 Prozent teurer kommen als Steuern.

4.1.5 Szenarien

Der Zwischenbericht eröffnet vier Szenarien:

- Szenario 1: Sondervermögen für alle Verkehrsnetze zur passgenauen Bereitstellung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt für Investitionen insbesondere zur nachholenden Sanierung
- Szenario 2: Schaffung eines überjährigen, zugriffsfesten Finanzrahmens
- Szenario 3: Schaffung einer Gesellschaft, die alle Nutzerentgelte bündelt und für die Aufgabenstellungen der Verkehrsnetze zur Verfügung stellt
- Szenario 4: Schaffung eines effizienten Prozessablaufs von der Linienführung bis zur Betriebsfreigabe mit einer kompletten Projekt- oder einer vergleichbaren Finanzierungsstruktur, Beschaffung der Leistungen über eigene Einheiten in der Verwaltung, über die DEGES oder vergleichbare Projektsteuerer

Die von der Fratzscher-Kommission vorgeschlagene Bundesfernstraßengesellschaft ist in keinem der Vorschläge enthalten. Die Bewertung der Szenarien erfolgt qualitativ in jeweils wenigen Sätzen. Eine eindeutige Präferenz für eines der Szenarien ist nicht ablesbar.

4.1.6 Bezüge zum Grundgesetz

Der Zwischenbericht legt dar, dass zahlreiche Beziehungen zu Regelungen im Grundgesetz vorliegen, insbesondere zu den Artikeln 83, 90, 104a, 104b, 106a, 106b, 107 sowie 143c. Für Szenario 3 wird angegeben, dass für die Umsetzung »umfangreiche verfassungsrechtliche Änderungen« (Bodewig 2015a) erforderlich sind. Da die von der Fratzscher-Kommission vorgeschlagene Bundesfernstraßengesellschaft nicht als Szenario aufgeführt wird, bleibt offen, ob dieses Modell einer Grundgesetzänderung des zentralen Art. 90 GG bedürfte oder nicht. Artikel 90 regelt wie in Ka-

pitel 1 dargestellt die Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen. Geht man davon aus, dass die Schaffung einer Gesellschaft, die alle Nutzerentgelte bündelt, weniger weitgehend ist als der Wechsel von der Auftragsverwaltung zu einer Bundesfernstraßengesellschaft, so liegt der Schluss nahe, dass für Letzteres verfassungsrechtliche Änderungen noch zwingender sein müssten.

4.1.7 ÖPP im Zwischenbericht

Die AutorInnen des Zwischenberichts betrachten ÖPP als Beschaffungsvariante wohlwollend:

»Wie effizient Maßnahmen bei passgenauer Finanzierungsstruktur aussehen können, wird bei den derzeitigen ÖPP-Modellen gezeigt. [...] Bei der 1. Staffel der ÖPP-Modelle wurde vom BMVI gezeigt, wie schnell eine Realisierung mit passgenauer Finanzierungsstruktur möglich ist« (Bodewig 2015a).

Dementsprechend finden sich in den Szenarien positive Bezugnahmen auf ÖPP. In Szenario 1 soll ÖPP explizit ermöglicht werden:

»Die Beschaffung der Leistungen kann sowohl über ÖPP-Modelle, konventionelle Beschaffung oder Eigenleistung erfolgen« (Bodewig 2015a).

Auch in den Szenarien 2 und 4 werden positive Effekte aus ÖPP-Modellen als beispielhaft dargestellt. Szenario 2 nimmt positiv Bezug auf den nur für ÖPP-Modelle erforderlichen Vergleichsparameter »Public Sector Comparator« (PSC) sowie auf den Lebenszyklusansatz:

»Die Gutachten zu den Beschaffungsvarianten (PSC) haben gezeigt, dass im Zuge von Lebenszyklusansätzen ein Einsparpotential von mehr als 10 % sichergestellt werden kann« (Bodewig 2015a).

In der Debatte um ÖPP wurde über lange Jahre der Lebenszyklusansatz mit (unterstellten) positiven Effekten von ÖPP gleichgesetzt. Implizit wurde dabei der konventionellen Beschaffung zugeschrieben, nicht integriert über die ganze Lebensdauer einer Infrastruktur planen, beschaffen und betreiben zu können. Demnach sollte man mit der konventionellen Beschaffung auch keine Verbundvorteile heben können. Es wurde bereits darauf verwiesen, dass ÖPP faktisch statt den Lebenszyklus, den (deutlich kürzeren) Vertragszyklus berücksichtigt, was zu erheblichen Herausforderungen hinsichtlich des Restwertes von Infrastrukturen bei Vertragsende führt. Diese

Diskussion wird hier nicht rezipiert. Eine Quelle für das angegebene Einsparpotenzial von »mehr als 10 Prozent« fehlt.

In Szenario 4 gelten die A-Modelle als Vorbild:

»Auch hier zeigen die A-Modelle der Vergangenheit, wie effizient eine Beschaffung organisiert werden kann, wenn eine komplette Finanzierung zu Beginn des Bauvorhabens sichergestellt ist« (Bodewig 2015a).

Eine Bezugnahme auf die umfangreich vorliegende Kritik an ÖPP, wie sie in Kapitel 3 beschrieben wurde, erfolgt nicht. Geht man davon aus, dass bei ÖPP die Nachteile die Vorteile überwiegen, wäre hier zu prüfen, ob bei einer Übertragung auf bundesweite Organisationsmodelle die erhofften Vorteile ohne die damit verbundenen Nachteile zu erreichen sind.

4.2 Der Szenarien-Bericht

Kurz vor Weihnachten 2015 berichteten verschiedene Medien über einen Szenarien-Bericht der Länderkommission. Eine öffentliche Vorstellung des Berichts erfolgte noch nicht, auch ist der Text selbst – wie auch der Zwischenbericht – bisher nicht allgemein zugänglich. Der Szenarien-Bericht gibt an, die Frage »Was könnte passieren?« zu untersuchen. Diese Anforderung wird erfüllt, tatsächlich geht der Bericht jedoch auch deutlich darüber hinaus. Es findet implizit und explizit eine weitreichende Wertung der Vorschläge zu einer Bundesfernstraßengesellschaft statt.

4.2.1 Darstellung von drei neuen Szenarien

Die Szenarien werden beschrieben und dann textlich sowie in einem Punktesystem bewertet. Details zu dieser Bewertung finden sich weiter unten. Es sei nur so viel vorab angemerkt: Alle drei Szenarien erreichen ausnahmslos in der Kategorie »Kostensparung – Steuerzahler/Nutzer« nur 2 oder 3 von 5 möglichen Punkten. Es erscheint fraglich, ob nicht schon an dieser Stelle alle drei Szenarien verworfen und ersetzt werden sollten durch solche, bei denen wenigstens eines die volle Punktzahl in dieser zentralen Kategorie erreicht.

4.2.1.1 Szenario 1: Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung

Vorgeschlagen wird eine bessere und langfristige Personalplanung und -entwicklung, eine Optimierung der Prozessabläufe, eine Reduktion

von Doppelstrukturen sowie eine passgenaue Finanzierungsstruktur. Letztere soll gewährleistet werden durch eine kostenbasierte überjährige Mittelbereitstellung, durch eine Projektfinanzierungsstruktur und durch die Schaffung eines Sondervermögens. Basis für das Szenario ist eine auskömmliche Mittelbereitstellung.

4.2.1.2 Szenario 2: Kombination der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung mit einer zentralen Finanzierungsgesellschaft

Vorgeschlagen wird die Schaffung einer Kapital-sammelstelle oder Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen sowie die Land- und Kreisstraßen. Weiterhin sind Bestandteile des Szenarios eine passgenaue Finanzierungsstruktur mit Überjährigkeit und Zweckbindung, optimierte Beschaffungsprozesse und Prozessabläufe sowie eine auskömmliche Mittelausstattung.

4.2.1.3 Szenario 3a: Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft für die Autobahnen

Vorgeschlagen wird die Schaffung einer neuen bundeseigenen GmbH für die Autobahnen. Damit verbunden soll die Entflechtung von Bundes- und Landeszuständigkeiten sowie die Bündelung von Finanzierungs- und Wahrnehmungskompetenz erreicht werden.

4.2.1.4 Szenario 3b: Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft für die Bundesfernstraßen

Der Vorschlag entspricht Szenario 3a mit der Schaffung einer neuen bundeseigenen GmbH, nur eben für die Bundesfernstraßen insgesamt statt nur für Autobahnen.

4.2.1.5 Gewichtung der Szenarien in Punkten

Am Ende des Szenarien-Berichts werden alle Szenarien in vier übergeordneten Kategorien sowie in 22 Einzelkategorien mit 1–5 Punkten gewichtet. Addiert man die Punkte der Einzelkategorien, so liegt Szenario 2 mit 77 Punkten auf dem ersten Platz, vor Szenario 1 (59 Punkte) und Szenario 3 (49 Punkte). Auch in jeder der Hauptkategorien Prozessablauf, Organisationsstruktur, Finanzierungsstruktur und Mittelherkunft erhält Szenario 2 jeweils die meisten Punkte. Eine Übersicht über die Gewichtung der Szenarien aus dem Szenarien-Bericht bietet Tabelle 12 auf Seite 84.

4.2.2 Entwicklung der Szenarien gegenüber dem Zwischenbericht

Gegenüber dem Zwischenbericht haben die dargestellten Szenarien und implizit damit auch die Herangehensweise bereits eine deutliche Veränderung erfahren. Die von der Fratzscher-Kommission geforderte bundeseigene Gesellschaft für Autobahnen bzw. Bundesfernstraßen wurde im Zwischenbericht noch gar nicht aufgeführt, im Szenarien-Bericht ist sie nun enthalten. Die Systematik des Zwischenberichts – von den Prozessabläufen über die Organisationsstruktur und Finanzierungsstruktur hin zur Mittelherkunft – kann im Szenarien-Bericht ebenfalls nicht mehr eingehalten werden.

4.2.3 ÖPP im Szenarien-Bericht

Die AutorInnen des Szenarien-Berichts betrachten in Kontinuität zum Zwischenbericht ÖPP als Beschaffungsvariante wohlwollend. Sie nehmen wieder positiv auf den Lebenszyklusansatz Bezug:

»Vorliegende Gutachten zu den Beschaffungsvergleichen haben gezeigt, dass im Zuge von Lebenszyklusansätzen ein Einsparpotential von mehr als zehn Prozent sichergestellt werden könnte. Dies konnte auch in verschiedenen ›Best-Practice‹ Modellen bereits im Bericht der Kommission ›Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungen‹ (Bodewig-I-Kommission) eindrucksvoll gezeigt werden« (Bodewig 2015b).

ÖPP-Modellen wird Beispielcharakter zugesprochen:

»Diesen monetären Effekten stehen erhebliche volkswirtschaftliche positive Effekte gegenüber. Die sogenannten ›A- und V-Modelle‹ zeigen im kleinteiligen, wie effektiv eine Umsetzung bei gesicherter Finanzierung sein kann. Diese Möglichkeit gilt es im Szenario 2, für die vorhandenen Strukturen und das gesamte Netz zu ermöglichen« (Bodewig 2015b).

Offenbar hält man ÖPP im Autobahnbau für effizient, d. h. kostengünstig. Bezüge zur Kritik der Rechnungshöfe an den höheren Kosten von ÖPP bleiben ausgeblendet. In Szenario 2 möchte man die Vorteile vom »kleinteiligen« (ÖPP) für das »gesamte Netz« ermöglichen, d. h. ÖPP flächendeckend zum Standard erheben.

4.2.4 Besonderheit Szenario 2

Szenario 2 wird nicht nur mit Punkten als »gut« gewertet, auch in der textlichen Beschreibung

Tabelle 12: Gewichtung der Szenarien aus dem Bodewig-II-Szenarien-Bericht

Auswirkung auf		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3				
Prozessablauf	Optimierungspotenzial	Bund	2	3	4			
		Länder	3	4	1			
		Dritte	1	2	1			
	Übertragbarkeit auf	andere Baulasträger	2	15	3	22	1	14
		Netze	1		4		3	
		Zeitgewinn	3		3		2	
	Kostenersparung	Steuerzahler/Nutzer	3		3		2	
Organisationsstruktur	Vermeidung von Doppelstrukturen		3		3		1	
	Einbindung Privater/Dritter		2		3		3	
	Effizienzgewinne BAB		3		4		5	
	Effizienzgewinne Gesamtnetz		3	26	3	27	2	14
	Vermeidung personalwirtschaftlicher Lasten		5		5		1	
	Beteiligung der Länder		5		4		(1)	
	Grundgesetzänderung nicht erforderlich		5		5		1	
Finanzierungsstruktur	Refinanzierungsstruktur		1		4		4	
	Parlamentarische Kontrolle		2	11	3	14	3	10
	Vermeidung von Schattenhaushalten		5		(3)		1	
	Gleichberechtigte Finanzierung BAB und BStr.		3		4		2	
Mittelherkunft	Auskömmliche Mittelbereitstellung BAB		3		4		5	
	Auskömmliche Mittelbereitstellung Gesamtnetz		1	7	4	14	1	11
	Passgenaue Mittelverfügbarkeit BAB		2		3		4	
	Passgenaue Mittelverfügbarkeit Gesamtnetz		1		3		1	
Summen:			59	59	77	77	49	49
Mögliche Gesamtpunktzahl: 110		davon erreicht:	54 Prozent		70 Prozent		45 Prozent	

Quellen: Bodewig 2015b; GiB e. V.

finden sich zahlreiche positive Hervorhebungen. Diese sind allerdings mit einem sehr spezifischen Staats- und Gesellschaftsverständnis verbunden:

»Dabei entstünde aus der Auftragsverwaltung zunehmend eine ›Auftragsverantwortung‹« (Bodewig 2015b).

Der beschriebene Wechsel entspricht auf übergeordneter Ebene dem Wechsel vom Vorsorge- zum Gewährleistungsstaat. Dieser seit einigen Jahren in vielen Ländern von Regierungs- und Parteispitzen geforderte Wechsel ist umstritten¹⁹, in

Deutschland steht er zudem im Spannungsfeld zum Grundgesetz:

»Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen« (Artikel 33 IV GG).

Zentralisierung wird als ein Vorteil angesehen:

»Eine solche Kapitalsammelstelle würde neben den Transaktionskosten vor allem auch die Refinanzierungskosten reduzieren. Je dezentraler

¹⁹ Die Kritik am Gewährleistungsstaat reicht vom Vorwurf der Begünstigung von teuren und Demokratie schädigenden Privatisierungen (Mühlbauer 2011) bis hin zu »staatsauflösend« oder »verfassungsfeindlich« (Hassel-Reusing, Reusing 2009).

die Refinanzierung organisiert wird, desto höher können die Kosten der Erhebung sowie die Zinskosten der Mittelbeschaffung ausfallen. Beispielsweise würden durch eine City-Maut erheblich höhere Erhebungskosten verursacht werden. Deshalb wurde dieser Vorschlag bereits im Bericht der Kommission »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Daehre Kommission) von den Ländern nicht akzeptiert« (Bodewig 2015b).

Die augenfälligen Zielkonflikte ökologischer Steuerungseffekte (weniger Autoverkehr in Innenstädten und damit die Reduktion der externen Kosten des Verkehrs) werden ausgeblendet. In Bezug auf die Diskussion zu ÖPP und zur Bundesfernstraßengesellschaft können die Wertungen einem bestimmten Spektrum der Argumentationen zugeordnet werden: Sie stehen Argumenten des BMVI, der VIFG und der DEGES nahe, z. B. hinsichtlich einer sogenannten »Refinanzierung«:

»Davon ausgehend wird im nachfolgenden Szenario ein Vorschlag unterbreitet, wie eine geeignete Refinanzierungsstruktur ausgestaltet werden könnte: Mit der Einrichtung einer sogenannten »Kapitalsammelstelle«, die sich als Finanzierungsgesellschaft zentral um die Mittelbeschaffung und Verteilung kümmert, könnte die Grundlage für eine effiziente Beschaffung der Leistungen und damit die Bewältigung der Aufgaben sichergestellt werden« (Bodewig 2015b).

Refinanzierung impliziert, dass die vorfinanzierten Investitionsmittel aus dem finanzierten Gegenstand generiert und in ihn zurückgeleitet werden. Das sprachliche und theoretische Modell dahinter ist der Finanzierungskreislauf (Straße), verbunden mit einer Nutzerfinanzierung. An anderer Stelle wurde bereits dargestellt, dass die wesentlichen Mittel für den Bundesfernstraßenbau und -betrieb nicht-zweckgebundene Steuermittel sind und auch auf absehbare Zeit weiterhin bleiben werden, und dass die wesentlichen Kosten sogenannte externe Kosten sind, also solche Kosten, die nicht bei der Infrastruktur und auch nicht beim Betrieb anfallen. Insofern erscheint der Begriff »Refinanzierung« hier verfehlt oder sogar irreführend.

Auch das Argument der Zeitgewinne wird vom BMVI regelmäßig vorgebracht:

»Mit der Schaffung einer Finanzierungsgesellschaft könnten Zeitgewinne bei der Realisierung erheblich erhöht werden. [...] Eine hohe Realisierungsgeschwindigkeit würde zudem

die Belastungen für den Verkehrsteilnehmer in erheblichem Maße reduzieren. Damit könnten sowohl die Sicherheit für den Verkehrsteilnehmer als auch die Belastung der Umwelt durch Staureduktion wesentlich verbessert werden« (Bodewig 2015b).

In Kapitel 3.4 wurde dargelegt, dass deutliche Schwierigkeiten bestehen, positive volkswirtschaftliche Effekte durch eine schnellere Fertigstellung in ÖPP-Projekten zu belegen. In Kapitel 3.5 ist angeführt, dass auch der Bundesrechnungshof die Einschätzung (dort: des BMVI) nicht teilt, dass durch eine schnellere Fertigstellung (im Autobahnbau) erhebliche gesamtwirtschaftliche Nutzenvorteile erreicht würden.

Eine Wertung zu den Zinskosten im Szenarien-Bericht korreliert mit der Auffassung des BMVI, dass sich allein aus den Finanzierungskosten des Privaten keine belastbaren Schlüsse für generelle Effizienzverluste ziehen lassen. Im Szenario 2 sieht man sogar die Zinskosten an sich »minimiert«:

»Auch würden mittelbare und unmittelbare Effizienzgewinne gehoben werden: Zum einen könnten Zinskosten minimiert, zum anderen würden Beschaffungsprozesse der Leistungen erheblich beschleunigt und vergünstigt« (Bodewig 2015b).

Zinsen für Staatsanleihen sind derzeit extrem niedrig, sie sind durch weitere Maßnahmen kaum zu reduzieren, es sei denn, man strebt Negativzinsen an. Sowohl die Erfahrungen mit ÖPP als auch einfache Überlegungen zur Zinseszinsrechnung legen dar, dass sich bei privater Finanzierung die – letztlich von den Steuer- und Gebührenzahlenden zu tragenden – Zinskosten vergrößern werden.

An einer Stelle wird Szenario 2 unmittelbar mit dem Fratzscher-Bericht verknüpft:

»Mit der Schaffung einer Kapitalsammelstelle sind nicht zuletzt verschiedene Refinanzierungsstrukturen vorstellbar, siehe Abschlussbericht der Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland« (Fratzscher Kommission). Dabei könnten sowohl Mittel aus der Nutzerfinanzierung als auch Steuermittel eingebunden werden. Es könnten aber auch durch Fondskonzepte private Gelder akquiriert bzw. Kapitalanlegemöglichkeiten geschaffen werden« (Bodewig 2015b).

Eine Stelle verweist auf den vorläufigen Charakter des Modells:

»Mit der Schaffung einer Kapitalsammelstelle, die im Wesentlichen aus Nutzerentgelten und

Haushaltszuweisungen gespeist wird, sind »Schattenhaushalte« vermeidbar. Die konkrete Konstruktion einer Kapitalsammelstelle, mit Integration von Fondsstrukturen, müsste letztendlich im Zuge weiterer Verhandlungen erfolgen« (Bodewig 2015b).

Nicht angesprochen wird hier auch, ob die Schulden einer »Kapitalsammelstelle« unter nationale und europäische Schuldenregeln fallen würden.

4.2.5 Zusammenfassung und Einordnung

Im Szenarien-Bericht werden strukturpolitische Szenarien vorgestellt, bewertet und verglichen. Szenario 1 liegt nahe an den Forderungen der Beschäftigten sowie an früheren Anregungen des Bundesrechnungshofs. Szenario 3 bildet weitgehend den Vorschlag der Fratzscher-Kommission ab. Interessant und neu am Szenarien-Bericht ist daher insbesondere Szenario 2 mit der sogenannten »Kapitalsammelstelle«.

Der Szenarien-Bericht selbst stellt seine Punkte-Gewichtung grafisch, nicht numerisch, dar. Es ist nicht angegeben, dass die Kategorien als gleichwertig anzusehen sind, und auch nicht, dass eine Addition der Punkte für zulässig erachtet wird. Gleichwohl legt auch die optische Einschätzung (bei welchem Szenario sind viele dicke schwarze Punkte) nahe, dass Szenario 2 offenbar viele Vorteile und wenige Nachteile in sich vereint. Hat nun eine sehr differenzierte Betrachtung unter den möglichen Modellen das Szenario 2 als am besten geeignet identifiziert?

Bevor diese Frage eindeutig beantwortet werden kann, sind wohl hinsichtlich Konstruktion und anschließender Wertung der Szenarien noch einige Fragen zu beantworten:

- Weswegen wurde überhaupt ein Szenario abgebildet (Szenario 2), das noch so unspezifisch ist, dass seine konkrete Konstruktion »letztendlich im Zuge weiterer Verhandlungen« (Bodewig 2015b) erfolgen muss?
- Wie kam es zur Auswahl der Kategorien, sind die Kategorien vollständig? Volkswirtschaftliche Kategorien wie Beschäftigung, Ökologie und eine Kosten-Nutzen-Wertung wären noch denkbar.
- Wurden nicht an anderer Stelle zu viele Kategorien eingeführt, so dass das Gewicht zentraler Kategorien wie z. B. »personalwirtschaftliche Lasten« unterrepräsentiert ist?

- Weswegen erhalten die Szenarien 1 und 2 beide die maximale Punktzahl in der Kategorie »personalwirtschaftliche Lasten«, obwohl Szenario 2 mit seiner Tendenz zur Zentralisierung vermutlich viele Stellen in den Auftragsverwaltungen der Länder bedroht?
- Enthalten die Szenarien 2 und 3 tatsächlich eigenständige Modelle, oder ist nicht vielmehr Szenario 2 die Vorstufe zum vorgeschlagenen Modell des Fratzscher-Berichts, die alle weiteren Schritte ermöglicht und der diese Schritte auch in die innere Logik eingeschrieben sind?

4.3 Der Prozessoptimierungsbericht

Der Prozessoptimierungsbericht der Bodewig-II-Kommission stellt nach eigener Aussage den dritten und letzten Zwischenbericht dar. In einem vierten (Abschluss-)Bericht sollen dann die Schlussfolgerungen aus den vorangegangenen drei Berichten gezogen werden. Eine erste Fassung des Prozessoptimierungsberichts wurde am 22. Januar 2016 vorgestellt. Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich auf die zweite Fassung vom 29. Januar.

4.3.1 Leitbild und Verhältnis zu grundgesetzlichen Festlegungen

Leitbild im Prozessoptimierungsbericht ist eine Vorstellung des Bundes als maßgeblichem Besteller:

»Umsetzung: Der Bund wird der Bauherr als Besteller von Leistungen zur Umsetzung von Neubau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen in seinem Bundesfernstraßennetz. Die Absicherung der Exklusivität der Länder bei der Beschaffung ist durch das Grundgesetz sichergestellt. Art. 85 (1) GG und Art. 90 (2) GG stellen dabei klar, dass ausschließlich die Länder für die Ausführung in Frage kommen. Die Länder führen diese Aufgaben im Rahmen der Vorgaben vollumfänglich eigenständig und eigenverantwortlich aus. Der Bund kontrolliert die frist- und kostengerechte Realisierung. Auf Basis der Ausbaugesetze wird durch eine institutionalisierte Mitwirkung der Länder die Netzintegration gewahrt« (Bodewig 2015c).

Die Länder wären in dieser Konstruktion die ausschließlichen Auftragnehmer. Offen bleibt, ob dies ohne Grundgesetzänderung strukturell so abgebildet werden kann, sieht doch das Grundgesetz die Aufteilung bisher so, dass beim Bund das Eigen-

tum an den Fernstraßen liegt und bei den Ländern die Verwaltung. Die Angabe »die Auftragsverwaltung wird zur Auftragsverantwortung« deutet darauf hin, dass die bisherige Verwaltung verändert und Zuständigkeiten verlagert werden sollen. Entsprechend könnte eine Besteller-Auftragnehmer-Beziehung gegen Art. 90 (2) GG verstoßen. Es scheint angebracht, vor einer Umsetzung ohne Grundgesetzänderung noch belastbare Rechtsgutachten hinzuzuziehen, ob dies überhaupt grundgesetzkonform möglich wäre.

4.3.2 Trennung der Fernstraßen vom nachrangigen Netz

Wird das Fernstraßennetz aus dem nachgelagerten Netz herausgelöst, entstehen zahlreiche neue Schnittstellen. Üblicherweise erfolgen bisher bei einem Fernstraßen ausbau zeitnah auch die Anpassungen im Netz der kommunalen Straßen und im Kreisstraßennetz rund um die Anschlussstellen, um eine Verlagerung von Staus ins nachrangige Netz zu vermeiden. Aus Österreich ist bekannt, dass die Trennung des Fernstraßennetzes vom nachrangigen Netz zu einer Vernachlässigung der kommunalen Straßeninfrastruktur geführt hat. Auch im Winterdienst gibt es zahlreiche Synergien. Eine einschneidende Veränderung wäre eine Trennung der Autobahnmeistereien von den Straßenmeistereien. Dies könnte nötig werden, um Quer- und Mischfinanzierungen zu vermeiden. Die derzeitig vorhandene Querfinanzierung stellt eine relevante Synergie dar, die positiv bewertet wird. Nach einer Trennung würden sowohl Autobahn- als auch Straßenmeistereien für sich kleiner. Damit wachsen aber möglicherweise proportional zu ihrer Finanzierung ihre Gemeinkosten und ihre Auslastung sinkt, mit anderen Worten: Sie werden kostenintensiver. Der Prozessoptimierungsbericht bleibt zu dieser Fragestellung undeutlich:

»In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, dass die Synchronisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung nach den unterschiedlichen Leistungsprozessen bzw. Aufgaben im Zuge des Planungs-, Bau-, Erhaltungs- und Betriebsprozesses differenziert werden muss« (Bodewig 2015c).

4.3.3 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Im Zentrum des Prozessoptimierungsberichts steht ein Vorschlag aus dem Szenario 2 des Szenarien-Berichts, der in Abschnitt 4.2.4 bereits

kritisiert wurde: »die Auftragsverwaltung wird zur Auftragsverantwortung«. In der konkreten Umsetzung soll eine »Umstellung auf das Bestellerprinzip und die Einführung eines der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung angelehnten langfristigen Regelverhältnisses von Leistung und Gegenleistung« erfolgen. Zum Grundsatz des Bundes als Besteller gehört ein zugehöriges Vertragswerk mit überprüfbareren Leistungsparametern und einer von der öffentlichen Hand gewünschten Anreizstruktur. Es existieren vergleichbare Verträge zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) mit der DB AG, diese sind hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für den dauerhaften Erhalt der Infrastruktur und der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Netzes allerdings umstritten:

»Es gibt deutlich Hinweise darauf, dass die Steuerung und Kontrolle der Umsetzung der durch Haushaltsmittel finanzierten Bedarfsplanmaßnahmen zur Kapazitätserweiterung bei den DB-EIU [Deutsche Bahn-Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen] aus Sicht des Bundes Defizite aufweisen« (Beckers 2013).

Auch ist belegt, dass der Verfall von Bahnbrücken fortschreitet, siehe dazu insbesondere die parlamentarischen Anfragen der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bündnis 90/Die Grünen 2014). Die Fahrzeiten im Netz verlängern sich von Jahr zu Jahr, und das bei gleichzeitig nahezu konstant hohem Anteil an verspäteten Zügen. Auch die Bundesregierung sieht Defizite:

»Bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für eine künftige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung hat sich gezeigt, dass die EIU die Bundesmittel vorrangig dort konzentriert haben, wo sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen zur Anwendung kommen. Diese unternehmerische Fehlallokation führt zusammen mit der zeitlich gestreckten Instandhaltung nun anscheinend zu einem zunehmenden Sanierungsbedarf bei den Brücken« (Bundesregierung 2013).

Ohnehin ist es eine anspruchsvolle Aufgabe, gleichzeitig verschiedene Größen als Vorgaben für die Anreizstruktur zu machen. Eine Priorisierung auf ein Zustandsoptimum (Ziel = vorgegebener Zustand des Netzes) mit einer Priorisierung auf die Netzkapazität (Ziel = vorgegebene Leistungsfähigkeit des Netzes) kann auch scheitern bzw. zu suboptimalen Gesamtergebnissen führen (Mitusch/Beckers 2008). Ob daher die LuFV als Vorbild oder doch eher als abschreckendes Bei-

spiel dienen kann, sollte noch diskutiert, besser aber: evaluiert werden. Es zeichnet sich ab, dass auch im Straßennetz die sich potenziell gegenseitig beeinflussenden Ziele »guter Netzzustand« und »gute Netzleistungsfähigkeit« eine jeweils eigene Berücksichtigung verlangen. So fordert der Prozessoptimierungsbericht:

»Der Bund erhält von den Ländern eine kontinuierliche Dokumentation für einen aussagekräftigen Netz-Zustands- und Leistungsbericht« (Bodewig 2015c).

Es wäre zu klären, ob mit der Einführung der V-Modelle zusätzlich langfristige ÖPP-Verträge mit konkurrierenden Zielen existieren: V-Modelle haben einen Fokus hinsichtlich des Netzzustands als vorgegebenen Anreiz, A-Modelle den Durchfluss an Maut zahlenden Lkws und sind mithin stärker an die Kapazität bzw. Leistung gekoppelt. Nicht zuletzt sind beide Größen auch in den politischen Vorgaben voraussichtlich auf lange Sicht nicht konstant: Eine an den Klimazielen der Bundesregierung orientierte Verkehrspolitik wird vermutlich im Verlauf der kommenden 30 Jahre eine Reduktion des motorisierten Straßenverkehrs und somit eine Verringerung des Durchflusses zum Ziel haben. Damit verknüpft wären dann auch geringere Anforderungen an Netzzustand und Netzkapazität; eventuell steht punktuell sogar ein Rückbau an. Der Einbezug privaten Kapitals im Zuge von ÖPP-Verträgen bindet die öffentliche Hand auch inhaltlich langfristig. Prozesse wie die oben geschilderte Anpassung der Autobahn-Infrastrukturplanung z. B. an Klimaziele werden behindert.

4.3.4 Zusammenwirkung der Teilberichte

Die Struktur der vier aufeinander aufbauenden Berichte wird im dritten Teilbericht, dem Prozessoptimierungsbericht, zum ersten Mal vorgestellt. Ob diese Struktur von den Ländern so geplant war, darf bezweifelt werden. So hätte man bei von vorneherein geplanten vier Berichtsteilen vermutlich für den ersten dieser Berichte einen sprechenderen Namen als »Zwischenbericht« gewählt. Der Szenarien-Bericht folgt zudem keiner inhaltlichen Motivation; vielmehr wurde dort, wie offen zugegeben wird, »aus aktuellem Anlass eine Fokussierung auf die Bundesfernstraßen vorgenommen«. Der »aktuelle Anlass« waren vermutlich die massiven (allerdings zum damaligen Zeitpunkt noch nicht öffentlich gemachten) Vorbereitungen

des Bundes mit dem Ziel, eine Bundesfernstraßengesellschaft zu gründen.

Es gibt noch weitere Anhaltspunkte, dass die Logik der vier Berichtsteile teilweise nur konstruiert und nicht faktisch ist. So wird im »Prozessoptimierungsbericht« angegeben, im Zwischenbericht hätte man die »verkehrsträger- und baulastträgerübergreifenden Rahmen für die Folgeberichte geschaffen«. Wie unter 4.1.2 dargestellt, wäre das zwar aus ökologischen Gründen und Motiven der volkswirtschaftlichen Effizienz wünschenswert gewesen, hat so aber nicht stattgefunden. Der (Fern-)Straßenverkehr ist das überragend dominante Thema auch des Zwischenberichts.

4.3.5 Abstimmung von Bund und Ländern

Die Abstimmung des Bundes mit den Ländern in der Frage der (Neu-)Organisation des Fernstraßenverkehrs kann als verbesserungsfähig bezeichnet werden. So hat die 3. Sitzung der Bodewig-II-Kommission am 7. Dezember 2015 stattgefunden. Erst danach, am 11. Dezember 2015 präsentierte das Verkehrsministerium seine Reformvorschläge. Eine andere Terminplanung seitens des Bundes (und somit eine Abfolge) wäre vermutlich kooperativer gewesen. Doch nicht nur das: Bestrebungen zur Bildung einer gemeinsamen Kommission von Bund und Ländern sind bisher nicht bekannt. Bei der Fratzscher-Kommission waren die Länder nicht breit eingebunden gewesen. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass der Bund die Vorgaben macht und die Länder folgen, und zwar nicht im Einklang mit dem entsprechenden Passus im Koalitionsvertrag, der explizit ein gemeinsames Vorgehen fordert. Die solcherart wenig eingebundenen Länder machen im Prozessoptimierungsbericht dem Bund hingegen Angebote, wie er seinen (eigenen) Vorgaben im Koalitionsvertrag entsprechen könnte:

»Insgesamt kann festgestellt werden, dass über die konsequente Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung und der deutlichen Fokussierung des Bundes auf die Finanzierungsstruktur sowie einer Sonderbehandlung der nachholenden Sanierung alle von Bund und Ländern angestrebten Reformziele erreicht werden können. Damit kann den Vorgaben des Koalitionsvertrages des Bundes zur 18. Legislaturperiode ebenfalls in vollem Umfang entsprochen werden« (Bodewig 2015c).

Der Prozessoptimierungsbericht gibt darüber hinaus an, auch die »Reformnotwendigkeiten und Reformziele, die in der 3. Kommissionssitzung formuliert wurden und sich in Teilen auch in der Information des BMVI an die Mitglieder des Bundestagsverkehrsausschusses wiederfinden« zu nennen. Auf diesem Wege finden die Positionen des BMVI Eingang in den Bericht, die genannten Reformnotwendigkeiten und Reformziele werden dabei als zutreffend unterstellt.

4.3.6 Übernahme der Planungskosten durch den Bund

Planungskosten stellen einen wesentlichen Teil der bei den Ländern verbleibenden Kosten dar (siehe dazu auch Abschnitt 2.3.2). Vor diesem Hintergrund würde die folgende im Prozessoptimierungsbericht vorgeschlagene Regel die Länder finanziell zunächst maßgeblich entlasten:

»Der Bund finanziert alle notwendigen Fachausgaben (Planungskosten und Bauausgaben)« (Bodewig 2015c).

Im Rahmen der Verhandlungen der Bund-Länder-Finanzausgleichsverhandlungen könnte diese Frage zu einem wichtigen Punkt werden. Um die Folgen der vorgeschlagenen Umschichtung dieser Mittelverteilung einordnen zu können, sollte eine präzise Quantifizierung dieser Mittel vorgenommen werden.

4.3.7 Privates Kapital

Der Prozessoptimierungsbericht behandelt vorrangig Prozesse und Standards für die Auftragsverwaltungen, Fragestellungen zur Einbindung von privatem Kapital behandelt er nur am Rande. Die Einbindung von privatem Kapital wird als Option nicht ausgeschlossen, durch sprachliche Wendungen (»letztendlich nur«, »nur auf Einzelprojekt- bzw. Konzessionsbasis«, »nur ein kleiner Beitrag«) aber als begrenzt beschrieben. Eine objektive (und somit später überprüfbare) Grenzzsetzung findet allerdings nicht statt:

»Privates Kapital kann letztendlich nur wie bis-her in Einzelprojekten bzw. über Konzessionen Eingang in die Gesamtfinanzierung finden. Zur Gewinnung privater Investitionen bedarf es einer Rendite. Damit erhöhen sich zwangsläufig die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur. Eine für die öffentliche Hand akzeptable Renditenhöhe ließe sich wie folgt erreichen:

- *Durch die Einräumung eines Rechtes zur Nutzung (Konzession z. B. § 15 FstrG – Nebenbetriebe)*
- *Durch Konzessionen zum Bau, Erhalt und oder Betrieb (A, F + V-Modelle)*
- *Durch Zinsen für die Fremdkapitalbereitstellung« (Bodewig 2015c)*

Insgesamt könnte einer entsprechenden Gesellschaft unter Umständen erlaubt werden, Kredite aufzunehmen und eigenständig Kapitalanlegern ÖPP-Verträge anzubieten. Zu den Renditeerwartungen der Kapitalanleger wird eine Übersicht über die Charakteristiken der unterschiedlichen Infrastrukturinvestments angegeben. Für Eigenkapital (EK) werden die Renditeerwartungen danach mit 5 bis 15 Prozent beziffert, für Fremdkapital (FK) mit 2 bis 7 Prozent. Nimmt man eine EK-FK-Kombination im unteren Bereich wie z. B. 10 Prozent EK zu 7 Prozent Zins und 90 Prozent FK zu 3 Prozent Zins an, so kommt man auf eine durchschnittliche Verzinsung von 3,4 Prozent. Bei einem Annuitätendarlehen von 30 Jahren (wie es bei ÖPP üblich ist) würden damit die Zinszahlungen mehr als 60 Prozent der Investitionssumme ausmachen, d. h. es wären über 160 Prozent dessen zu zahlen, was tatsächlich in Werten verbaut würde. Es ist in Frage zu stellen, ob vor diesem Hintergrund die folgende Angabe zur möglichen Renditeherkunft beruhigen kann:

»Dabei kann die Rendite über Einsparungen oder über Ausschüttungen (Mauteinnahmen, Ausschüttungen) realisiert werden« (Bodewig 2015c).

Es würden also für eine Infrastruktur, die nicht aus Steuermitteln oder über Kredite bei Nullzinsen finanziert würde, entweder die 1,6-fachen Mautgebühren anfallen oder es wären in den Verwaltungen 60 Prozent an Einsparungen durchzusetzen. Es erschließt sich darüber hinaus aus dem Prozessoptimierungsbericht nicht, was genau dabei eine Zentralisierung dieser Kreditaufnahme erforderlich macht:

»Die Einbindung privater Investitionen kann dabei sinnvollerweise über eine dafür spezialisierte Gesellschaft konzipiert und über die zentrale Finanzierungsgesellschaft abgewickelt werden« (Bodewig 2015c).

Die Positionen zur einer Einbindung von privatem Kapital wirken eigenartig abgekoppelt von den logischen Folgerungsketten des restlichen Berichts, sie haben keine eindeutig zuordnungsfähige

gen Vorgänger in Form zwingender Notwendigkeiten oder gegebener Voraussetzungen und auch keine Nachfolger in Form von weitergeführten Folgebetrachtungen wie z. B. einer hinreichend genauen Kosteneinordnung mit einer adäquaten Gegenfinanzierung. Zusammenfassend erscheint die Notwendigkeit der Einbindung von privatem Kapital nicht schlüssig begründet und auch nicht die Erfordernis einer spezialisierten, zentralen Finanzierungsgesellschaft.

4.3.8 Keine Bundesfernstraßengesellschaft – aber »Umsetzungsstrategien«, die Vergleichbares bewirken

Die Länder stellen sich in ihrer eigenen Zusammenfassung und Schlussbetrachtung in zentralen Fragen gegen die Pläne des Bundes:

»Die Länder stellen die politische Frage, ob die Reformziele des Bundes überhaupt zentral erreichbar sind, wenn man sich ausschließlich auf eine organisatorische Konzentration der Prozesse fokussiert. Dies ist – auch angesichts anzunehmender umfänglicher Transaktionskosten und einer langen zeitlichen Umsetzungsphase – zweifelhaft. Ein Zeitfenster von deutlich mehr als einer Dekade ist im Falle der Gründung einer eigenen Bundesgesellschaft (inklusive Grundgesetzänderung und Integration) anzunehmen. Dagegen sind die im vorliegenden Bericht beschriebenen Umsetzungsstrategien ohne Friktionen in einem Zeitraum von ca. zwei Jahren durchführbar.« (Bodewig 2015c)

Der angedeutete Konflikt bezieht sich allerdings nicht auf die Einbindung privaten Kapitals. Der ursprüngliche Vorschlag der Fratzscher-Kommission, privatem Kapital (zentralisierten und strukturierten) Zugang zum Bau, Unterhalt und Betrieb öffentlicher Infrastrukturen zu verschaffen, wird erfüllt. Dort heißt es:

»[Es] müsste ein Mechanismus gefunden werden, um die [...] Risiken mindestens teilweise auf private Investoren zu übertragen. Dafür kämen [...] in Frage: Koinvestitionen auf Projektebene mit Infrastrukturfonds oder anderen institutionellen Investoren, die ihrerseits Kapitalsammelstellen sind und auf diese Weise Risiko gebündelt weitergeben« (Fratzscher-Kommission 2015).

Das Modell deckt sich zudem mit den Forderungen von Bauindustrie und Versicherungswirtschaft:

»Eine Beteiligung privater Partner an der Gesellschaft lehnen GDV und HDB ab. Eine solche Gesellschaft böte jedoch auf Projektebene viele Möglichkeiten, privates Kapital zu beteiligen. ›Öffentlich-private Partnerschaften haben sich bewährt. Alle bisherigen Projekte waren im Kosten- und Zeitrahmen, Mehrkosten gab es nicht«, betont Knipper. Investoren könnten mit der Übernahme von Projektrisiken höhere Renditen erzielen als etwa mit Bundesanleihen. Im Gegenzug werde der Staat von Risiken entlastet. ›Bei ÖPP gilt, Rendite gegen die Übernahme von Risiken. Das ist ein fairer Deal, so Knipper« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015d).

4.3.9 Zusammenfassende Bewertung der Bodewig-Zwischenberichte

Die Berichte der Bodewig-II-Kommission stehen inhaltlich und konzeptuell teilweise lose miteinander in Zusammenhang. Der im letzten Bericht behauptete Verbund der Dokumente wird aus den Berichten selbst nicht glaubwürdig. AutorInnen sind namentlich nicht genannt, es ist vorstellbar, dass die Berichte nur wenige gemeinsame VerfasserInnen haben. Gemeinsam ist den Berichten allerdings die starke bis ausschließliche Fokussierung auf den Bundesfernstraßenbau sowie die Aufrechterhaltung einer Option für die Beteiligung privaten Kapitals. Der im zweiten und dritten Bericht präferierte Lösungsvorschlag (Szenario 2) ist schwach ausformuliert. Gleichwohl ermöglicht genau dieses Szenario explizit die Beteiligung von privatem Kapital auf verschiedenen Ebenen, und zwar ohne eine Begrenzung der Höhe. Die Berichte sind Positionspapiere der Länder, sie tragen jedoch sowohl hinsichtlich der unterstellten Voraussetzungen (positive Sicht auf ÖPP, Reformnotwendigkeiten und Reformziele) als auch in Bezug auf die präferierte Lösung den Vorstellungen des Bundes schon vielfach Rechnung. Die Berichte decken sich nicht mit den außerhalb der Kommission gefassten Beschlüssen einzelner Landtage sowie mit den Äußerungen von Landesregierungen zu der Fragestellung innerhalb der vorausgegangenen zwölf Monate.

4.4 Das Positionspapier des Verkehrsministeriums

Am 11.12.2015 gab Verkehrsminister Dobrindt einen siebenseitigen Bericht zum Themenkomplex heraus. Das Papier trägt den Titel »Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen« (BMVI 2015b) und ist die erste offizielle Verlautbarung der Regierung in der Frage. Das Papier soll mit Schäuble und Gabriel abgestimmt worden sein. Zentrale Forderungen sind:

- die Bundesfernstraßengesellschaft soll eine GmbH werden
- das Grundgesetz muss geändert werden
- die Netzbewirtschaftung soll nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen
- dafür soll die neue GmbH »notwendige Entscheidungsspielräume« erhalten
- die neue GmbH soll selbst ÖPPs machen dürfen
- die neue GmbH soll selbst Kredite aufnehmen dürfen

4.4.1 Bundesfernstraßengesellschaft als GmbH

Wird die Bundesfernstraßengesellschaft eine GmbH, so bedeutet das, dass die formelle Privatisierung des Bereichs vorgesehen ist. Auch wenn eine solche GmbH zu 100 Prozent in öffentlichem Eigentum bleibt, hat eine solche formelle Privatisierung bereits gravierende Auswirkungen. So hat das Parlament bezüglich der Geschäftspolitik keinerlei Mitspracherechte mehr. Die GmbH untersteht der Regierung, die wiederum auch nur sehr vermittelt Einfluss nehmen kann. Das Management richtet fern der öffentlichen Kontrolle dann das Unternehmen dahingehend aus, dass es Gewinne macht, das ist schlicht der zentrale Zweck solcher privatrechtlichen GmbHs. Zumeist ist auch das Gehalt der Manager mittelbar oder unmittelbar an den Gewinn gekoppelt. Öffentliche Ziele sowie das Gemeinwohl spielen keine Rolle mehr bzw. können unter Umständen sogar der Gewinnmaximierung im Wege stehen. Aber nicht nur die parlamentarische Mitbestimmung würde auf diesem Wege künftig ausgehebelt, auch Auskunftsbegehren der BürgerInnen scheitern nach einer formellen Privatisierung womöglich öfter, weil die relevanten Angaben dann eventuell unter das »Betriebs- und Geschäftsgeheimnis« fallen. Die formelle Privatisierung ist zudem die entscheidende Vorbereitung für eine spätere Kapitalprivatisierung.

Auch wenn alle politisch Beteiligten unisono behaupten, sie wollen auf keinen Fall auch nur ein Prozent öffentlichen Eigentums verkaufen, werden die grundgesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen. Ein späterer (Teil-)Verkauf kann dann in einer anderen Legislaturperiode mit einfacher Mehrheit oder sogar ohne Parlamentsbeteiligung erfolgen.

4.4.2 Hinweis auf Grundgesetzänderung

Obwohl nahezu alle Beteiligten davon ausgehen, dass eine Grundgesetzänderung unabdingbar ist, gab es bisher von Regierungsseite keine konkreten, d. h. diskutierfähigen Vorschläge. Ohne jeden Bezug zu einer eventuellen Grundgesetzänderung ist jedoch die folgende interessante Forderung im BMVI-Papier enthalten:

»Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen bei dem Ausbau und Erhalt des vorhandenen Netzes Rechnung getragen wird« (BMVI 2015b).

Das ist auch die Formulierung, die ins Grundgesetz eingefügt wurde, als 1994 die Bahn privatisiert wurde:

»Der Bund gewährleistet, daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird [...]« (GG § 87e).

Dieser Zusammenhang ist für auch den Verwaltungsrechtler Prof. Gerd Hermes Anlass zur Annahme, »das deutet klar auf Privatisierung hin« (Schumann 2016). Mit dem betreffenden Passus im Grundgesetz erwies sich allerdings das Wohl der Allgemeinheit als kaum bzw. gar nicht einklagbar. Es wurde zudem kritisiert, dass die formell private DB AG jenseits demokratischer Kontrolle Milliarden Euro aus Staatshaushalt und Schienenverkehr heraustransferieren konnte, zu Lasten von Steuerzahlenden, BahnkundInnen und Umwelt (Waßmuth 2014). Und die formell private Bundesfernstraßengesellschaft kann womöglich jenseits demokratischer Kontrolle Milliarden Euro aus Staatshaushalt und Infrastrukturen heraustransferieren, zu Lasten von Steuerzahlenden, Umwelt und – womöglich wieder – zu Lasten von BahnkundInnen. Weitere Parallelen zwischen Bahnprivatisierung

vatisierung und einer Fernstraßenprivatisierung könnten gezogen werden:

- Das Schienennetz wurde der Bahn kostenfrei übertragen – das Eigentum der Bundesfernstraßen verbleibt beim Bund.
- Die Bahn-Pensionen zahlt der Bund – die Fernstraßenverwaltungspensionen zahlt womöglich künftig auch der Bund.
- Die DB AG durfte sich schnell, dauerhaft und teuer verschulden – die BFG soll sich am Kapitalmarkt und somit teurer als Kredite über Bundesanleihen verschulden dürfen.
- Die DB AG bestimmt Fahrpreise – bestimmt die BFG oder eine »Kapitalsammelstelle« bald die Mauthöhe?
- Die DB bevorzugt die überregionalen Strecken bei gleichzeitigem Abbau von Nahverkehrsstrecken in der Fläche – folgt nun eine Bevorzugung von Fernstraßen gegenüber dem nachrangigen Netz?
- Das EBA wurde eingesetzt als neue, aber schwache Regulierung – eine neue Regulierung für Bundesfernstraßen könnte auch (zu) schwach ausfallen.
- Die Pällmann-Kommission hatte weitreichende Privatisierungen vorgeschlagen – die Fratzscher-Kommission schlägt eine weitreichende Einbindung privaten Kapitals vor.

Das Wohl der Allgemeinheit konnte im Rahmen der formellen Privatisierung der Bahn mit den bekannten Folgen und Defiziten von der DB AG interpretiert werden. Eine erfolgreiche Verfassungsklage gegen das Agieren des Konzerns oder des Gewährenlassens der Bundesregierung ist nicht bekannt. Einer erneuten Einführung des betreffenden Passus ins Grundgesetz sollte daher mit dem Misstrauen aus der 20-jährigen Erfahrung einer formell privaten Bahn begegnet werden.

4.4.3 Netzbewirtschaftung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen

Infrastrukturen der Daseinsvorsorge entfalten, wenn sie sinnvoll errichtet und richtig betrieben werden, einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Die Befolgung betriebswirtschaftlicher Grundsätze erfordert hingegen, die Ziele (und damit zumeist: den Gewinn) des Einzelunternehmens höher zu stellen als das Gemeinwohl. Konkret kann das bedeuten: Wenn eine öffentliche Infrastruktur verfällt, kann das für den damit betrauten Betreiber betriebswirtschaftlich erforderlich gewesen

sein, ebenso wenn weniger Steuern und niedrigere Löhne gezahlt werden. Selbst viele Leute zu entlassen, kann betriebswirtschaftlich notwendig werden – mit der betriebsbedingten Kündigung gibt es dazu einen eigenen umfassenden Regelungszusammenhang. Eine Einrichtung, die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge entwickeln, erhalten und betreiben soll, auf betriebswirtschaftliche Grundsätze zu verpflichten, bedeutet, die Gewährleistung der gleichzeitig erwünschten volkswirtschaftlichen Effekte Anderen zu übertragen. Es war lange Zeit gesellschaftlicher Konsens, dass dies für Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nicht zielführend ist.

4.4.4 Keine Schattenhaushalte versus »privates Kapital auf Projektebene«

Gefordert (aber nicht begründet) wird im BMVI-Positionspapier eine »Mobilisierung privater Investitionen«. Es soll dabei aber »keinen Schattenhaushalt« geben. Eine belastbare Definition für Schattenhaushalte gibt es allerdings nicht, auch das Papier des Ministeriums bietet dazu nichts an. Bei der Vorstellung des Papiers im Verkehrsausschuss war von einer Umgehung der Maastricht-Kriterien die Rede. Ohnehin geht das Verkehrsministerium weiterhin davon aus, dass alle ÖPPs vollständig und transparent im Haushalt dargestellt sind. Diese Auffassung kann als strittig angesehen werden. So kritisierte der Bundesrechnungshof wiederholt, dass die sich aus ÖPP ergebenden Verbindlichkeiten nicht als Schulden gerechnet werden und somit einen Anreiz zur Umgehung der deutschen Schuldenbremse darstellen. Dass ÖPP auch für die neue Konstruktion erwogen wird, ergibt sich aus folgender Aussage:

»Sofern zusätzlich privates Kapital in Infrastrukturmaßnahmen fließen soll, wäre dies, wenn die Wirtschaftlichkeit gegeben ist, für Projekte der Gesellschaft möglich. Dadurch soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich Private am Netzausbau und -erhalt beteiligen können, so dass die Investitionsstrategie der Bundesregierung in ihrer Wirkung noch verstärkt werden kann« (BMVI 2015b).

»Privates Kapital auf Projektebene« ist eine Umschreibung von ÖPP. Eine andere Form der Investition auf Projektebene ist nicht bekannt. Die Vermeidung des Begriffs ÖPP an dieser Stelle ist insofern interessant, als das BMVI an anderer Stelle sehr selbstbewusst für ÖPP wirbt, siehe

dazu auch die Neue Generation ÖPP in Kapitel 3. Es ist vorstellbar, dass das BMVI in diesem Positionspapier sprachlich dem Umstand Rechnung trägt, dass ÖPP in den Ländern teilweise kritisch gesehen wird.

4.4.5 Kurswechsel in der Argumentation

Beobachtet werden kann ein Kurswechsel in der Argumentation im Jahr 2015. In den Hintergrund geraten ist das zentrale Argument der Fratzscher-Kommission von den maroden Infrastrukturen, die (dringend) Investitionen benötigen. Damit geraten auch die Versicherungskonzerne aus dem Blickfeld, deren Schwierigkeiten in der lang andauernden Niedrigzinsphase zuvor als eine der maßgeblichen Motivationen für eine Bundesfernstraßengesellschaft thematisiert worden waren und für die aus diesem Grund Infrastrukturinvestitionen als Anlageobjekte interessant geworden waren. Die Argumentation hat sich in der zweiten Jahreshälfte 2015 auf eine Kritik an der Auftragsverwaltung der Länder verlagert.

Das BMVI bleibt zudem die Belege dafür schuldig, inwieweit es rational und effizient ist, wegen Defiziten in einzelnen Prozessen nahezu die komplette Struktur aufzulösen und neu zu konfigurieren.

4.5 Bewertung der Positionspapiere von Bund und Ländern

Der Einbezug von privatem Kapital in den Fernstraßenbau ist sowohl beim Bund als auch bei den Ländern eng mit der Frage einer Verwaltungsreform verknüpft. Das favorisierte Organisations-szenario der Länder (Szenario 2 des Szenarienberichts) ermöglicht explizit private Beteiligung. Der Vorschlag des BMVI sieht ebenfalls die Notwendigkeit, privates Kapital in den Fernstraßenbau einzubeziehen. Der Einbezug von privatem Kapital wird damit zu einer Art rotem Faden innerhalb sich ansonsten teilweise widersprechender Positionspapiere. Gleichzeitig ist genau diese Position »Einbezug von privatem Kapital« selbst kaum durch stichhaltige Motivationen hinterlegt und wird auch nicht über belastbare Folgenabschätzungen für eine weitere Bewertung durch Dritte aufbereitet. Aber auch andere wichtige Punkte bleiben offen:

- Für welche der Vorschläge und Organisationsmodelle muss das Grundgesetz geändert werden, und wenn es geändert werden muss, wie genau?
- Ist ein Einbezug von privatem Kapital in den Fernstraßenbau ein eigenständiges Ziel, das eigenständig verfolgt werden kann, oder hängt dieses Ziel zwingend mit bestimmten Organisationsmodellen zusammen?
- Gilt umgekehrt, dass eine Verwaltungsreform im Straßenbau auch ohne den Einbezug von privatem Kapital erfolgreich möglich ist?
- Welche Bestandteile der Organisationsmodelle sind überhaupt durch die Länder zustimmungspflichtig? Könnte der Bund z. B. bei einer Ablehnung seines Vorschlags für eine Bundesfernstraßengesellschaft durch die Länder die »Kapitalsammelstelle« aus dem Szenario 2 des Szenarienberichts ohne Länderzustimmung umsetzen?

5 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie hat aktuelle Entwicklungen der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland untersucht. Bisher gibt es nur wenige Untersuchungen zu Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Bundesfernstraßen im Besonderen. Die vorliegende Studie stellt diesbezüglich erstmals die Verbindungen zwischen öffentlich-privaten Partnerschaften und einer Bundesfernstraßengesellschaft her, die weitreichende, zum Teil irreversible, Folgen hervorrufen könnten. Diese Zusammenhänge werden nachfolgend nochmals in zentralen Schlussfolgerungen dargestellt.

5.1 Die Bundesfernstraßengesellschaft als Teil einer großen Privatisierungspolitik

Die von Sigmar Gabriel eingesetzte Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland« unter der Leitung von DIW-Präsident Prof. Marcel Fratzscher hat in ihrem Gutachten eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen als alternative Struktur- und Finanzierungslösung für die unterfinanzierte Verkehrsinfrastruktur vorgeschlagen, die Planung, Bau, Erhalt und Betrieb zentralisieren sowie eine ausfinanzierte Struktur der Bundesfernstraßen ermöglichen soll.

Obwohl die vorgeschlagene Bundesfernstraßengesellschaft bewusst nicht in einen Zusammenhang mit ÖPP gestellt wird, ist es wahrscheinlich, dass diese Struktur den Ausbau und Betrieb der Autobahnen und Bundesstraßen privatisieren soll. Die Bundesfernstraßengesellschaft als eines der zentralen Vorhaben der Großen Koalition würde sich dann als ein Privatisierungsvorhaben von großem Maßstab und mit voraussichtlich weitreichenden Folgen für die Gesellschaft erweisen.

Die konkreten Vorbereitungen zur Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft laufen seit Anfang 2014. Es gibt dazu Arbeitsgruppen auf Ebene der Ministerien, der Fraktionen sowie der Bundesländer und es sind (mindestens) die Ministerien Wirtschaft, Finanzen und Verkehr beteiligt. Die Vorbereitungen finden auf fünf Ebenen statt:

- Liberalisierung der Anlagevorschriften und Steuererleichterungen für Versicherungen
- Schaffung neuer Geldflüsse
- Umleitung bestehender Geldflüsse

- Aufweichung des Vergaberechts
- Grundgesetzänderung

5.1.1 Liberalisierung der Anlagevorschriften und Steuererleichterungen für Versicherungen

Im Zuge von Änderungen der Anlageverordnung, Einschränkung des Konzernverbots und mit Hilfe des Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen (europäische Versicherungsregulierung »Solvency II«) soll die Versicherungsregulierung aufgeweicht werden. Im Fratzscher-Bericht wird auch eine milliarden-schwere Steuererleichterung für das Anlagemodell der Versicherungen (»Benachteiligung von Eigenkapital und Fremdkapital beseitigen«) vorgeschlagen. Die betreffenden Gesetzentwürfe sind vom Kabinett bereits verabschiedet oder werden auf Regierungsebene beraten. Die vornehmlich als künftige Investoren anvisierten Versicherungen dürften bei wirksam Werden der entsprechenden Gesetze riskantere Geschäfte zum Beispiel im Bundesfernstraßenbau vornehmen sowie von Steuererleichterungen profitieren. Es ist daher naheliegend, die mehrere Gesetze und Gesetzesvorhaben umfassenden Regierungsaktivitäten als zusammenhängend aufzufassen. Auch aus Sicht der Bundesregierung selbst ist es sicherlich zumindest Ziel gesetzgeberischer Aktivitäten, mit einem Gesetz auch die Ziele eines anderen Gesetzes zu erleichtern oder zu unterstützen. Wenn es Ziel der Bundesregierung ist, privatem Kapital den Zugang zu Investitionen in öffentliche Infrastrukturen zu erleichtern, erscheint es somit als nicht unwahrscheinlich, dass die Bundesregierung dies nicht nur im Rahmen einer reinen Verwaltungsreform betreibt, sondern auch im Steuerrecht und im Bereich der öffentlich-rechtlichen Versicherungsaufsicht.

5.1.2 Schaffung neuer Geldflüsse

Die Bundesfernstraßengesellschaft soll die staatlich veranlassten, von den NutzerInnen zu entrichtenden Lkw- und Pkw-Mautgebühren erhalten – zusätzlich zu den bisherigen Haushaltsmitteln, die dem Sektor über die entsprechenden Titel im Verkehrshaushalt zufließen. Diese sogenannte Nutzerfinanzierung wird mit ökologischen Argumenten und Effizienzvorteilen begründet. Der Begriff »Finanzierungskreislauf Straße« suggeriert dabei,

dass sich hier NutzerInnen künftig proportional zu ihrem unmittelbaren Nutzen finanziell an den Lasten für die Infrastrukturen beteiligen. Die tatsächlichen Finanzströme verlaufen aber weiterhin oder sogar in noch stärkerem Maße ganz anders: Geschädigt werden vor allem Menschen, die vom Verkehrssystem Straße insgesamt durch Emissionen oder unmittelbar in einem Unfall gesundheitlich beeinträchtigt werden. Die entsprechenden Kosten werden anerkanntermaßen nicht von den VerursacherInnen – den Autofahrenden und den Logistikunternehmen – getragen, sondern von der Gesellschaft insgesamt, insbesondere über Steuern und Krankenkassenbeiträge. Der Kreislauf Straße hat mithin ein Loch, durch das Schädigungen auslaufen. Werden nun zusätzliche Einnahmen aus Pkw- und Lkw-Maut in das System Straße hinzugegeben, schließt sich das Loch deswegen nicht. Eventuell tritt infolge einer durch Mehreinnahmen induzierten zusätzlichen Aktivität sogar noch mehr Schaden aus. Mit anderen Worten: Möglicherweise generiert die Bundesfernstraßengesellschaft durch intensivierten Autobahnaus- und -neubau einen noch größeren Schaden im Bereich Umwelt und Gesundheit als zuvor, ohne dass hierzu ein Interessenausgleich zum Beispiel durch Transferleistungen stattfindet.

Wenn also weder ökologische Vorteile noch Effizienzvorteile für die Ausweitung der sogenannte Nutzerfinanzierung nachweisbar sind, muss die Frage zulässig sein, ob nicht andere Gründe maßgebend sind. Hier kann als ein Nebeneffekt von Pkw- und Lkw-Maut festgestellt werden, dass die betreffenden Gelder als Gebühren andere Geldflüsse als die allgemeinen Steuern bilden. Durch die Zuweisung zu bestimmten Gesellschaften oder Haushaltstiteln besteht die Gefahr, dass diese Gelder der unmittelbaren Kontrolle durch das Parlament entzogen werden.

5.1.3 Umleitung bestehender Geldflüsse

Eine geplante Gesetzänderung könnte schon 2016 die Gelder für die Mittelverantwortung für wesentliche Anteile an der ehemaligen Mineralölsteuer, jetzt Energiesteuer, an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft VIFG übertragen. Die VIFG ist eine der in Frage kommenden Gesellschaften des Bundes, aus der die geplante Verkehrsinfrastrukturgesellschaft heraus gegründet werden könnte. Der Bundesrat sieht in dem Gesetzentwurf eine Vorbereitung dieser Bundes-

fernstraßengesellschaft – und das, obwohl es an keiner Stelle des Gesetzes oder der Begründung eine Bezugnahme zur Bundesfernstraßengesellschaft gibt – und lehnt das Vorhaben wegen dieses Zusammenhangs (bisher) ab. Bei der Ausweitung der Mittelverantwortung geht es ebenfalls um – in diesem Fall bereits bestehende – Geldflüsse, die möglicherweise durch die Vorgehensweise schlechter durch das Parlament kontrolliert werden können.

Wenn Geldflüsse zu öffentlichen Infrastrukturen jenseits parlamentarischer Kontrolle generiert werden und wenn Steuern und Gebühren für öffentliche Infrastrukturen der parlamentarischen Kontrolle (sukzessive) entzogen werden, entsteht die Gefahr, dass ein (steigender) Anteil der Steuern und Gebühren in der Folge dem Gemeinnutzen verloren geht.

5.1.4 Aufweichung des Vergaberechts

Dass vergaberechtliche Regeln für Investoren als Investitionshemmnis angesehen werden können, haben die Debatten um die Handelsabkommen TTIP, CETA und TISA gezeigt. Insofern scheint es schlüssig, dass die Regierung, wenn sie bestimmte Investitionen fördern will, entsprechende vergaberechtliche Restriktionen lockert. Wer schnell bauen will, möchte vielleicht verstärkt auf Nachtarbeit setzen. Wer viele Aufträge in kurzer Zeit auslösen möchte, fühlt sich durch lange Vergabeverfahren möglicherweise darin behindert. Da im Vergaberecht aber stets auch Aspekte des Verbraucherschutzes bis hin zur Sicherheit von Leib und Leben verhandelt werden, ist eine präzise Interessenabwägung erforderlich. In dieser Situation kann es vorkommen, dass eine Regierung dem Fehlanreiz unterliegt, unter Umgehung der die Interessen abwägenden Debatte die entsprechenden Änderungen zu verstecken. Möglicherweise ist die Bundesregierung im Zuge des Entwurfs für ein Vergaberechtsmodernisierungsgesetz einem solchen Fehlanreiz unterlegen. Zumindest erscheint die Befreiung vom Vergaberecht für die juristisch schwach definierten öffentlich-öffentlichen Partnerschaften zu später Stunde vorgenommen worden zu sein – die zugehörige erste Lesung fand nach Mitternacht im Bundestag statt. Inhaltlich ist es durchaus denkbar, eine mehrstufige ÖPP-Konstruktion zu bilden, die auf den oberen Stufen viele »Ö«s aufweist, mithin als öffentlich-öffentliche Partnerschaft ausgewiesen werden

kann und somit nicht (mehr) dem Vergaberecht unterliegt; die in einer tieferen Ebene dann jedoch private Partner einbezieht, die dann bereits von den Ausnahmen vom Vergaberecht profitieren können. Im ÖPP-Projekt »Herkules« mit geschätzten 7 Mrd. Euro Volumen wurde so verfahren. Die Siemens-eigene BWI Services GmbH musste nach einem Urteil des Oberlandesgerichtes in Düsseldorf ihre Dienst- und Lieferleistungen im Bereich der nichtmilitärischen Informationstechnik der Bundeswehr öffentlich ausschreiben, da sie vom Gericht als öffentlicher Auftraggeber qualifiziert wurde. Als unerheblich war dabei gewertet worden, dass das Herkules-ÖPP-Projekt als Ganzes bereits nach Vergaberecht vergeben worden war (OLG Düsseldorf 2013). Das ÖPP-Projekt Berliner Wasserbetriebe war noch klarer zunächst auf öffentlicher Ebene verfasst: Die Wasserbetriebe selbst waren stets eine Anstalt öffentlichen Rechts. Die Beteiligung privater Partner erfolgte innerhalb des komplexen Firmengeflechts einige Ebenen tiefer. Mit dem im Dezember 2015 verabschiedeten »Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts« könnten vergleichbare Rechtskonstruktionen als ÖPP gelten und vom Vergaberecht ausgenommen werden.

5.1.5 Grundgesetzänderung

Die Bundesfernstraßengesellschaft dürfte sich jenseits der Schuldenbremse und auch abseits der europäischen Schuldengrenzen verschulden. Die Schuldenbremse, die als Selbstverpflichtung ja keine physikalisch-materielle Grenze darstellt, könnte in diesem Zusammenhang als selbstgeschaffener Sachzwang angesehen werden, mithilfe dessen eine tatsächliche materielle Umverteilung im Zuge der Privatisierung begründet wird. Um diese Umverteilung zu ermöglichen, soll die Auftragsverwaltung der Bundesstraßen durch die Länder aufgelöst und eine neue Struktur jenseits parlamentarischer Kontrolle geschaffen werden. Keiner der Vorgänge wäre dabei das eigentliche Ziel, vielmehr würde es sich um notwendige – und aufwändige – (grund-)gesetzgeberische Vorgänge handeln, die auf dem Weg liegen zur Schaffung sicherer, rentabler und risikoarmer Anlagemöglichkeiten für private Kapitalanleger.

5.2 Ineinandergreifen von ÖPP und Bundesfernstraßengesellschaft

Die Studie zeigt auf, dass die Debatten um ÖPP und eine Bundesfernstraßengesellschaft keineswegs im Widerspruch zueinander stehen, sondern vielmehr direkt ineinandergreifen. Ihr gemeinsames Ziel ist die Privatisierung von milliarden-schweren Auftragsvolumina. Die Bundesfernstraßengesellschaft würde dabei die Rahmenstruktur bilden, ÖPP die faktische Anlageform.

5.2.1 Rückbau der Verwaltung, Schaffung eines Unternehmens

Welche Rechtsform eine Bundesfernstraßengesellschaft annehmen soll, ist Bestandteil der zugehörigen Diskussion. Dabei wird zwar teilweise versucht, die Diskussion des »Ob« durch das »Wie« zunächst zu überlagern und dann zu verdrängen, eine bei Privatisierungsvorhaben häufig anzutreffende Strategie von PrivatisierungsbefürworterInnen. Aber auch für die Diskussion des »Ob« könnte der Versuch, die Folgen von »milderen Varianten« zu antizipieren, aufschlussreich sein. Die AÖR als Rechtsform scheint eine solche mildere Variante zu sein. Doch auch der Umbau einer Verwaltung mit paralleler Neugründung einer AÖR bringt erhebliche Nachteile mit sich. Zunächst erfordert so ein Umbau erhebliche Zugeständnisse seitens der Beschäftigten. Aller Voraussicht nach wäre der Umbau auch mit der teilweisen Auflösung der bisherigen Verwaltung verbunden. Zudem darf der Bund AÖRs nur gründen, wenn ihm die Verwaltung für den Bereich oder Gegenstand zusteht, den er verwaltungstechnisch ausführen möchte. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass auch eine Bundesfernstraßengesellschaft als AÖR voraussichtlich eine Grundgesetzänderung voraussetzt. Vor allem aber ist eine AÖR primär ein Unternehmen. Die Rechtsform der AÖR spiegelt zahlreiche Eigenschaften der AG aus dem Privatrecht ins öffentliche Recht. Entscheidungen erfolgen primär nach betriebswirtschaftlichen, nicht nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen. Die Kontrolle erfolgt vermittelt über einen Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat, zudem wird sie nicht mehr vom Parlament sondern nur noch von der Regierung ausgeübt. Im Rahmen von Holding-Modellen können AÖRs sogar (faktisch) teilprivatisiert werden, wie das Beispiel der Berliner Wasserbetriebe gezeigt hat.

5.2.2 Wechsel ins Privatrecht

Die Bundesfernstraßengesellschaft soll nach den bisherigen Vorschlägen privatrechtlich angelegt und somit der parlamentarischen Kontrolle gänzlich entzogen werden:

»Nach derzeitigem Kenntnisstand gehen die weiteren Annahmen davon aus, dass die Gesellschaft in Form einer GmbH ausgebildet wird, da Alternativen wie eine Anstalt öffentlichen Rechts oder eine Aktiengesellschaft, gemäß eines ersten Rechtsgutachtens, wohl nicht in Frage kommen« (Bodewig 2015b).

(Negative) Erfahrungen mit nur durch die Regierung kontrollierten zentralen Infrastrukturgesellschaften liegen mit der Deutschen Bahn AG vor. Der Wechsel ins Privatrecht wird auch mit der Notwendigkeit begründet, dass auf diesem die künftigen Schulden der Gesellschaft nicht unter die nationale Schuldenbremse und die europäischen Schuldenregeln fallen und so mehr Mittel bereitstellen können. Eine gesetzliche Begrenzung der maximalen Kredithöhe wäre im Gegensatz zu einer AöR vermutlich nicht möglich.

5.2.3 Ausgabe von hochverzinslichen Anleihen

Der konkrete Abfluss von Steuergeldern und Gebühren, die mit Hilfe der Bundesfernstraßengesellschaft nicht der Infrastruktur oder dem Verkehrssystem zugute kommen, kann ergänzend zu ÖPP oder auch ausschließlich über Zinsen für Anleihen stattfinden. Auch aktuell leihen Versicherungskonzerne und Pensionsfonds dem deutschen Staat Geld. Allerdings sind die Kosten dafür gering, denn es findet im Rahmen klassischer Staatsanleihen statt. Der Staat muss dazu seine Strukturen nicht an das Anlagemodell anpassen, wie es im Bereich der Bundesfernstraßengesellschaft vorgeschlagen wird. Zinsaufschläge von 3 Prozent und mehr für Anleihen würden hingegen über die langen Laufzeiten zu erheblichen Mehrkosten führen.

5.2.4 Teilprivatisierung der gebildeten Struktur

Wird die Bundesfernstraßengesellschaft im Privatrecht gegründet, kann sie – eventuell in einem zweiten Schritt – selbst teilprivatisiert werden. Danach wäre die politische Kontrolle endgültig verloren, gleichzeitig bekämen die Anteilseigner einen Rechtsanspruch auf ein Vorgehen der Gesellschaft, das ihre Rendite sicherstellt bzw. mehrt. Die Betonung selbst der Bauindustrie und der Versicherungswirtschaft, dass eine Teilprivatisierung

nicht in ihrem Interesse liegt, ist nicht glaubwürdig. Es handelt sich um eines der wenigen Argumente dieser beiden Akteurinnen, die auf dem Gemeinnutzen und nicht auf ihrem Partikularinteresse aufbauen (demokratische Mitbestimmung des Parlaments sicherstellen). An anderer Stelle stört der Verlust der demokratischen Mitbestimmung des Parlaments die betreffenden Verbände wenig. Es ist zu vermuten, dass die Argumentation nur vordergründig vorgebracht wird, um erwartbarem Widerstand gegen ein so offensichtliches Privatisierungsvorhaben durch ein »scheibchenweises Vorgehen« zu begegnen. Auch historische Erfahrungen in Bezug auf die in vielen Punkten ähnliche Bahn-Privatisierung zeigen, dass ein Leugnen der Absichten zur Kapitalprivatisierung nicht vor dem vehementen Einfordern einer genau solchen Kapitalprivatisierung schützt, wenn der Wechsel ins Privatrecht erst einmal vollzogen ist.

5.3 Das Szenario 2 der Bodewig-II-Kommission

In den vorherigen Kapiteln wurde die mögliche Anlegung eines Strukturwandels beschrieben, in dem im Weiteren die Entscheidung für eine ausgeweitete Kreditaufnahme und für die Durchführung von (deutlich) mehr ÖPP von der parlamentarischen und auch allgemeinen öffentlichen Kontrolle als immer weiter entfernt angenommen werden kann, ja der pfadabhängig für eine solche Entwicklung eine eigene starke Anreizstruktur enthält. Vor diesem Hintergrund ist das Szenario 2 der Bodewig-II-Kommission besonders spannend. Dieses bisher wenig konkrete Szenario ist recht deutlich als Kompromissvorschlag angelegt. Gleichzeitig wird es in vergleichenden Betrachtungen als besonders vorteilhaft dargestellt.

In demokratischen Prozessen sind Kompromisse unabdingbar. Es kann somit eine kluge Strategie sein, bereits früh einen Kompromiss anzubieten, der das Potenzial birgt, mit später zu treffenden und weniger intensiv (und kontrovers) diskutierten Entscheidungen doch wieder nahe an die eigene Ausgangsposition zu gelangen. Das Szenario 2 hat viele Merkmale eines solchen strategischen »trojanischen« Kompromissvorschlags. Interessant ist aber auch, dass dieser Vorschlag in einem Papier der Länder steht, deren Anliegen nach ihren eigenen bisherigen Äußerungen ganz andere sind. Die bisher in Richtung Bundesfernstraßengesellschaft

als treibende Kraft auftretenden drei Ministerien haben vermutlich deutlich weniger Schwierigkeiten, das Szenario 2 zu akzeptieren als z. B. die Landesparlamente. Die Intention der AutorInnen der Bodewig-Zwischenberichte und die tatsächlichen Interessen der Länder fallen hier womöglich auseinander.

5.3.1 Umwelt

Aus ökologischen Gründen ist es geboten, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern, den öffentlichen Nahverkehr zu fördern, den Fußverkehr, RadlerInnen und die Stadt der kurzen Wege zu stärken. Die Bundesfernstraßengesellschaft stärkt jedoch voraussichtlich den Straßenverkehr mit all seinen schädlichen Komponenten und schwächt entsprechend eine nachhaltige Mobilität. Alle Vorschläge hinsichtlich einer Bundesfernstraßengesellschaft lassen keinen Zweifel daran, dass in diesem Zusammenhang die Zukunft von Personen- und Güterverkehr auf der Straße liegen soll. Dafür sollen erhebliche staatliche Einnahmen sowie staatlich veranlasste Nutzergebühren zweckgebunden an die Bundesfernstraßengesellschaft fließen. Eine den Zielen nachhaltiger Mobilität folgende Verkehrswende rückt damit möglicherweise in weite Ferne, ebenso wie der für eine Energiewende erforderliche Ausstieg aus dem erdölbasierten motorisierten Individualverkehr. Die Bundesfernstraßengesellschaft könnte zudem abseits der Schuldenbremse für Autos, Lkws, Busse und »Gigaliner« die Infrastruktur ausbauen und mit dieser Übermacht die Bahn niederkonkurrieren.

5.3.2 Demokratie

Daseinsvorsorge muss grundsätzlich aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden – so der Anspruch einer auf soziale Gerechtigkeit ausgerichteten Demokratie. Langfristige ÖPP-Verträge und ein durch die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft vollzogener Wechsel ins Privatrecht stellen für den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge jedoch einen starken Einschnitt der demokratischen Mitbestimmung und parlamentarischen Kontrolle über die Verwendung der öffentlichen Mittel dar. KapitalanlegerInnen bekommen weitreichenden Zugriff auf weite Bereiche des Bundeshaushalts. 30-Jahresverträge beschneiden die Planungsspielräume der öffentlichen Hand langfristig. Zu Vertragsende tritt eine Lock-in-Problematik im Hinblick auf die Rück-

führung der Infrastruktur auf. Private Akteure gehen als Betreiber der Infrastrukturen mit einem Informationsvorsprung und einer besseren Verhandlungsposition aus den Verträgen hervor. Mit der zum Standard erhobenen Vergabe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Private wurde bereits das öffentliche Rechnungswesen erheblich geschädigt, die unabhängige und weisungsfreie externe Finanzkontrolle des Bundes und der Länder durch die Rechnungshöfe droht, das nächste Opfer dieser Privatisierung zu werden. Und last, but not least, bedrohen die regelmäßig in den Verträgen vereinbarten privaten Schiedsgerichte die Judikative – zunächst in ihrer Legitimation und später auch personell durch das Abwerben der besten RichterInnen und StaatsanwältInnen (siehe dazu auch Abschnitt 5.4.6).

5.3.3 Beschäftigte in den Verwaltungen und Straßenmeistereien

Schon ÖPP führt zum Stellenabbau im öffentlichen Dienst. Beim A1-ÖPP-Projekt gab es zum Beispiel in den Autobahnmeistereien Euten und Hitzfeld bereits im Vorfeld der ÖPP-Vergabe keine Einstellungen mehr. Nach der Zuschlagserteilung wurden die Autobahnmeistereien aufgelöst, die Immobilien der Autobahnmeistereien wurden dem Konzessionär angeboten. Zahlreiche Stellen wurden dauerhaft abgebaut. Mit einer Bundesfernstraßengesellschaft wird sich diese Tendenz womöglich erheblich beschleunigen. Bisher sind die Beschäftigten in den Verwaltungen und Straßenmeistereien bei den Ländern angesiedelt. Eine Gesetzänderung zugunsten einer zentralen Verwaltung würde dementsprechend weitreichende Konsequenzen für die Beschäftigten bedeuten, denn geht es nach der Bauindustrie, so wird die Bundesfernstraßengesellschaft nicht viele Beschäftigte haben: »Das Konzept der Bauindustrie sieht vor, auf Bundesebene eine ›schlanke‹ Managementgesellschaft zu gründen, die als Besteller von Bau- und Betriebsleistungen agiert, die Finanzierung projektspezifisch durchführt, bundeseinheitliche Standards festsetzt und Informationen über den Netzzustand sammelt« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015a). Es droht mithin ein massiver Arbeitsplatzabbau – spätestens dann, wenn die Bundesfernstraßengesellschaft erst einmal die übertragenen Aufgaben auch faktisch übernommen hat und für die Stellen in den Auftragsverwaltungen somit die Arbeitsfelder entfallen.

5.3.4 Kleine und mittelgroße Baufirmen und Planungsbüros

Von der Restrukturierung der Bundesfernstraßen sind in besonderem Maße auch kleine und mittlere Unternehmen, vor allem kleinere Baufirmen und Planungsbüros betroffen. Der Erfahrung nach bekommen diese bei ÖPP-Projekten weniger Aufträge, da sie dem organisatorischen Aufwand von Infrastrukturprojekten dieser Größenordnung in der Regel nicht standhalten (können) bzw. diesen auf eigene Kosten tragen müssen. Allein die Angebotskosten können über 1 Mio. Euro pro Gebot betragen. Hinzu kommt, dass kleine und mittlere Unternehmen in Verträgen häufig als Subunternehmen der Projekte geführt werden und ihnen damit eine schlechte Verhandlungsposition zukommt.

5.3.5 Gemeinschaft der Autofahrenden

Das Versprechen aus der Pkw-Maut-Debatte, dass keine AutofahrerIn mehr bezahlen müsste als zuvor, ist aller Voraussicht nach langjährig kaum zu halten. Möglicherweise wird sogar sehr schnell die Infrastrukturabgabe eingeführt, während der Ausgleich über die Kfz-Steuer jedoch durch die Europäische Union unterbunden bleibt. Von diesem Moment an müsste die Gemeinschaft der Autofahrenden bei gleicher Infrastrukturleistung mehr bezahlen. Da die Mittel voll in den Straßenbau zurückfließen, findet dadurch kein Ausgleich zwischen dem ökologisch schädlichen Straßenverkehr und weniger schädlichen Alternativen statt. Die Autofahrenden würden dann mehr bezahlen, ohne dass die durch den Autoverkehr Geschädigten davon etwas hätten.

5.3.6 VerbraucherInnen

Ist die Einführung einer Bundesfernstraßengesellschaft mit einer Ausweitung von ÖPP verbunden, würde das die Autofahrenden womöglich auch als VerbraucherInnen treffen. So kam es in bisherigen ÖPP-Modellen zu deutlichen Qualitätsmängeln, die der Bundesrechnungshof rügte. Das Magazin der Spiegel schrieb, die »A1 wird zur Bundesbröselautobahn« (Spiegel Online 2010). Durch solche Mängel wird nicht nur zusätzlicher Stau verursacht, sondern auch die Fahrsicherheit gefährdet. Zudem können auch mittelbare und unmittelbare Vermögensschäden an den Pkws der Autofahrenden auftreten. Dabei handelt es sich um Qualitätsmängel, die relativ am Anfang der ÖPP-Vertragslaufzeiten auftraten. Die durchschnittli-

che Restlaufzeit der deutschen Autobahn-ÖPPs beträgt noch mehr als 22 Jahre. Die Motivation zur Desinvestition steigt für ÖPP-BetreiberInnen, je näher die Rückübergabe kommt. Von einer durch die Stärkung des Verkehrsträgers Straße veranlassten Schwächung der Schiene wären zudem auch Bahnreisende betroffen: Es droht die weitere Ausdünnung der Taktungen sowie eine Verschlechterung des Angebots auf der Schiene insgesamt.

5.3.7 Gemeinschaft der Steuer- und Gebührenzahlenden

Wie mehrfach aufgeführt, werden die weiterhin extern gehaltenen Kosten des Straßenverkehrs zu einem großen Teil von der Gesellschaft, insbesondere über Steuern und Krankenkassenbeiträge, getragen. Die Steuer- und Beitragszahlenden werden damit unverhältnismäßig stark an der staatlichen Privatisierungspolitik beteiligt und über mehrere nachfolgende Generationen hinweg belastet. Dazu kommen die Mehrkosten für die Verschuldung außerhalb der regulären Haushalte in ÖPP-Projekten sowie mittels hochverzinslicher Anleihen. Zu allem kommen die erheblichen Risiken hinsichtlich des möglicherweise unzureichenden Werterhalts der betroffenen Infrastrukturen, die von den Privaten schlimmer kaputt gespart werden könnten als es die Austeritätspolitik der letzten Jahre vermocht hat. Auch die anschließend erforderlichen Grundsankierungskosten hätten die Steuerzahlenden zu tragen.

5.3.8 Einkommensschwache Bevölkerungsgruppen

Einkommensschwache Bevölkerungsgruppen wären von den meisten der genannten Folgen überproportional betroffen. So wohnen diese häufiger an verkehrsreichen Straßen und sind somit stärker dem durch Straßenverkehr emittierten Feinstaub ausgesetzt. Eine Ausweitung oder Verlängerung der Laufzeit des Straßenverkehrs als vorrangigem Verkehrsträger schädigt sie daher im Durchschnitt stärker in ihrer Gesundheit als andere. Auch Nutzerfinanzierungen treffen sie härter, da anteilig ein größerer Bestandteil ihrer Ausgaben davon betroffen ist. Sozial Schwache belastet zudem sowohl die Benachteiligung der kleinen und mittleren Unternehmen als auch der Stellenabbau im öffentlichen Dienst stärker, da sie in größerem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht sind und somit

auch Veränderungen am Arbeitsmarkt (wie eine Ausweitung des Lohndumpings durch das Abdrängen der kleinen und mittleren Unternehmen in die Subunternehmerposition) sowie erzwungene Ortswechsel (zum Beispiel durch die Schließung von Autobahnmeistereien) schlechter kompensieren können. Zusammengefasst würde die geplante Bundesfernstraßengesellschaft voraussichtlich die vorherrschende Ungerechtigkeit vergrößern und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen noch weiter an den Rand der Gesellschaft drängen.

5.4 Unumkehrbarkeiten

Entscheidungen, die schwer rückgängig zu machen sind, erfordern eine besonders hohe Aufmerksamkeit. Im vorliegenden Fall der Bundesfernstraßengesellschaft liegen möglicherweise mehrere solcher kaum reversiblen Entwicklungen oder Folgen vor.

5.4.1 Grundgesetzänderung

Es liegt in der Natur des Grundgesetzes, dass es als Basis der sonstigen Gesetzgebung keinem täglichen Wechsel unterliegt. Und auch wenn das Grundgesetz selbst häufig geändert wurde, so sind doch Änderungen mit anschließender Rücknahme der Änderung selten. Einmal ins Grundgesetz aufgenommene Regelungen haben daher vermutlich über eine lange Zeit Bestand. In den meisten Fällen sind es mehrere Jahrzehnte. Es ist von daher ein Gebot der Vorsicht, Grundgesetzänderungen sorgfältig zu erörtern. Auch der Umstand, dass die aktuellen Mehrheitsverhältnisse in der großen Koalition Grundgesetzänderungen gegen die Stimme der Opposition erlauben, sollte nicht dazu führen, dass dieses Sorgfaltsgebot verletzt wird. Der Vorschlag für eine »Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen« wurde bisher zivilgesellschaftlich und parlamentarisch noch nicht diskutiert, ihm liegt aktuell keine belegte Mehrheitsauffassung zugrunde. Solange dies so ist, sollte auch eine Grundgesetzänderung dazu unterbleiben.

5.4.2 Auflösung der Auftragsverwaltung

Ähnlich wie mit dem Grundgesetz verhält es sich mit einer Verwaltung: Sie aufzubauen dauert Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, einmal gebildete Strukturen haben lange Bestand. Es sollte daher

keinesfalls leichtfertig eine Struktur aufgegeben werden, von der man nach wenigen Jahren feststellen könnte, dass man ihrer dringend bedarf.

5.4.3 Zusätzliche Verschuldung

Im Zusammenhang mit Schulden ist häufig von der Schuldenspirale die Rede. Mit diesem sprachlichen Bild wird ausgedrückt, dass sich selbst verstärkende Effekte zu einer immer stärkeren Verschuldung führen können, die die Betroffenen spiralförmig quasi wie in einem Strudel hinabziehen. Zwar bestehen erhebliche Unterschiede zwischen privaten Schulden und Staatsschulden, weswegen Vergleiche mit erheblicher Vorsicht zu formulieren sind. Außer Frage steht aber, dass Schulden, denen keine Investitionen gegenüberstehen, die später Einnahmen zur Rückzahlung der Schulden generieren, sowohl für Einzelpersonen als auch für Staaten fatal sein können. Wird eine (Bau-)Leistung zu teuer eingekauft, so ist der über-teuerte Anteil nicht investiv, er fließt stattdessen den Kapitaleignern als zusätzliche Rendite zu. Wurde die über-teuerte Leistung über Verschuldung eingekauft, steht ihr zur Schuldentilgung entweder nicht genügend Gegenwert zur Rückabwicklung oder nicht genügend Wirtschaftskraft zur kontinuierlichen Tilgung gegenüber. ÖPP als Prinzip wird von mehreren Seiten als über-teuerte Form angesehen, Infrastrukturleistungen einzukaufen. Bevor dieses Prinzip nun massiv ausgeweitet wird und Volumina erreicht, die in der Summe einen halben Bundeshaushalt erreichen oder übersteigen, ist die Frage »über-teuert oder nicht« zweifelsfrei zu klären – andernfalls droht der Weg in die Staatsschuldenspirale.

5.4.4 Ultralang laufende Verträge

Verträge über dreißig Jahre abzuschließen erfordert, die Entwicklungen des betreffenden Bereichs 30 Jahre im Voraus zu antizipieren. Wurden über zehn Jahre lang 30-Jahresverträge über jeweils 5 Prozent der jährlichen Gesamtleistung abgeschlossen, hat sich nach diesen zehn Jahren das Gesamtvolumen der abgeschlossenen Verträge bereits auf das 12,75-fache der jährlichen Gesamtleistung akkumuliert. Kommt die öffentliche Hand in konventioneller Vergabe mit einem Auftragnehmer nicht mehr klar, kann man wechseln. In den ultralang laufenden ÖPP-Verträgen ist das nicht möglich. Kommt die öffentliche Hand im obigen Beispiel nach zehn Jahren zu dem Schluss, dass die

Vergabeform zu teuer oder anderweitig nachteilig ist, wird im Folgejahr immer noch die Hälfte der Leistungen nach dem unerwünschten Modell abgewickelt. Erst nach weiteren neunzehn Jahren Wartezeit wird sich das Volumen reduzieren.

5.4.5 Nachhaltige Schädigung von Infrastrukturen

Die finanziellen Schäden infolge Unterinvestitionen können erheblich sein. In Großbritannien wurde zum Beispiel der Schaden am britischen Eisenbahnsystem nach zehn Jahren Infrastruktur-Management durch die private Aktiengesellschaft Railtrack auf bis zu 110 Mrd. Euro beziffert (Kernfilm 2007). Kommen durch die Minderinvestitionen Schäden zustande, werden für deren Behebung Kapazitäten gebunden, die für die Arbeiten an den Neu- und Ersatzinvestitionen fehlen. Wenn Teile der Infrastruktur ausfallen, werden die anderen Teile über Gebühr beansprucht und können deswegen auch ausfallen. Das kann sich zum Teufelskreislauf entwickeln, der bis hin zum schlagartigen Versagen von Infrastrukturen führen kann – dem Infarkt oder Kollaps. Großbritannien musste zum Beispiel nach einem schweren Zugunfall infolge defekter Schienen ein nahezu landesweites Tempolimit für Züge verhängen. Es ist daher eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe, öffentliche Infrastrukturen zu kontrollieren und ihren Wert- und Funktionserhalt sicherzustellen. Noch nicht erprobte Finanzierungs- und Organisationsmodelle sind wegen der möglichen hohen und lang andauernden Folgeschäden daher auf Herz und Nieren zu prüfen, ob und wie genau die Funktion dieser Kontrolle sichergestellt werden kann.

5.4.6 Selbstverstärkende Effekte

Ebenfalls zu schwer reversiblen Ergebnissen gelangt man, wenn Prozesse nicht linear verlaufen, sondern infolge sich gegenseitig verstärkender Effekte progressiv zunehmen. Es gibt Indizien, dass solche Effekte auch für ÖPP und die vorgeschlagene Bundesfernstraßengesellschaft vorliegen:

- Rechtliche Bindungen in langfristigen Verträgen führen dazu, dass in weiteren Verträgen auf diese Bindungen Rücksicht genommen werden muss, was die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich zukünftiger Entscheidungen weiter einschränkt und so fort. Ähnliches gilt für die räumlichen Bindungen, insbesondere für die Netzplanung.

Wenn eine Anzahl kleiner Teilstücke einem anderem (Organisations-)System unterliegen, kann dadurch eine durchgängige Netzplanung ab einer gewissen Anzahl solcher Teilstücke erheblich erschwert werden.

- Neu zu schaffende Strukturen werden mit neuen Beschäftigten geführt, die ab einer gewissen Anzahl selbst wiederum für den Erhalt ihrer Organisation eintreten.
- Öffentliche Gerichte werden durch den kontinuierlichen Einsatz privater Schiedsgerichte zunächst in der Legitimation und später möglicherweise auch personell geschwächt. Letzteres vor dem Hintergrund, dass die Honorare und Gehälter für private Schiedsgerichte nicht selten ein Vielfaches der Bezüge einer Bundesrichterin ausmachen können. Die solcherart geschwächten öffentlichen Gerichte werden infolge des Legitimationsverlustes möglicherweise finanziell schlechter gestellt, was sie weiter schwächt und so fort.
- Ähnliches gilt in erhöhtem Maße für die Rechnungshöfe. Die langjährige Praxis der von der öffentlichen Hand bei Privaten beauftragten Wirtschaftlichkeitsgutachten hat bereits dazu geführt, dass das Verkehrsministerium sich dazu berechtigt fühlt, von Rechnungshöfen nachgewiesene Mehrkosten in Milliardenhöhe nicht anzuerkennen und stattdessen weiter und verstärkt auf private Gutachter zu setzen. Auch hier droht neben dem Legitimationsverlust, dass hochqualifizierte Fachkräfte in die Beraterbranche abwandern, in der teilweise exorbitante Gehälter bezahlt werden. Damit würden die Rechnungshöfe als unabhängige Finanzkontrolle weiter geschwächt, was die Politik zu Stellen- und Mittelkürzungen veranlassen könnte und so fort.

Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung des Investitionsvolumens bei Autobahn-ÖPP	12
Abbildung 2:	Prognose des Investitionsvolumens bei Autobahn-ÖPP	12
Abbildung 3:	Aufteilung der Themen im Fratzscher-Bericht	28
Abbildung 4:	Mögliche Verschuldung des Bundes pro Jahr bei Einhaltung der Schuldenbremse	32
Abbildung 5:	Mögliche akkumulierte Verschuldung des Bundes bei Einhaltung der Schuldenbremse	33
Abbildung 6:	Kreditkosten in einem Annuitätendarlehen, abhängig vom Zinssatz	40
Abbildung 7:	Entwicklung des Autobahnnetzes in Deutschland, Strecke in Kilometern	52
Abbildung 8:	Bundesdeutsche Verteilung der ÖPP-Projekte	55
Abbildung 9:	ÖPP-Konzessionsstrecken, 1. bis 3. Staffel in Kilometern nach Bundesländern	58
Abbildung 10:	Anstieg der ÖPP-Konzessionsstrecken in Kilometern nach Bundesländern	58
Abbildung 11:	ÖPP-Projektvolumen nach Bundesland, 1. und 2. Staffel in Millionen Euro	59
Abbildung 12:	Häufigkeiten der Pro-Argumente in Stellungnahmen 2015	67
Abbildung 13:	Häufigkeiten der Kontra-Argumente in Stellungnahmen 2015	71

Tabellen

Tabelle 1:	Entwicklungen mit unmittelbarem und mittelbarem Bezug	7
Tabelle 2:	Aktivitäten zu einer Bundesfernstraßengesellschaft, April bis Dezember 2015	9
Tabelle 3:	Investitionen in Bundesfernstraßen 2016–2045	10
Tabelle 4:	Diskussion von ÖPP und IG in Stellungnahmen 2015	13
Tabelle 5:	Positionen der Ministerien	15
Tabelle 6:	Zusammensetzung der Fratzscher-Kommission nach Interessenzugehörigkeit	26
Tabelle 7:	Alter der Autobahnen in Deutschland	53
Tabelle 8:	Übersicht über ÖPP-Projekte im Bereich Bundesfernstraßen	56
Tabelle 9:	Übersicht über Projektvolumen der 1. und 2. Staffel	60
Tabelle 10:	Übersicht über Argumente in der ÖPP-Diskussion	62
Tabelle 11:	Übersicht über Positionen der Akteure in der ÖPP-Diskussion	74
Tabelle 12:	Gewichtung der Szenarien aus dem Bodewig-II-Szenarien-Bericht	84

Abkürzungen

ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V.
AG	Aktiengesellschaft
AK	Arbeitskreis
AK	Autobahnkreuz
A-Modell	Ausbaumodell
AÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Anschlussstelle
ASFINAG	Autobahn- (und Schnellstraßen-)Finanzierungs-Aktiengesellschaft
aWU	abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
BAB	Bundesautobahnen
BautIG	Bundesautobahn-Infrastrukturgesellschaft
BB	Brandenburg
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BdV	Bund der Versicherten
BFG	Bundesfernstraßengesellschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRH	Bundesrechnungshof
BStr.	Bundesstraßen
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CFS	Center for Financial Studies
DBB	Deutscher Beamtenbund
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EEX	European Energy Exchange
EFSD	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EPEC	European PPP Expertise Centre
EU	Europäische Union
F-Modell	Modell nach dem deutschen Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
GfK	Gesellschaft für Kapitalmarktforschung

GG	Grundgesetz
GiB	Gemeingut in BürgerInnenhand e. V.
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AÖR
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
HE	Hessen
HH	Hamburg
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
IG	Infrastrukturgesellschaft
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IGM	Industriegewerkschaft Metall
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
N-ERGIE	N-ERGIE Aktiengesellschaft Nürnberg
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
ÖÖP	Öffentlich-öffentliche Partnerschaft
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
PPP	Public Private Partnership
PSC	Public Sector Comperator
RP	Rheinland-Pfalz
RPA	Rechnungsprüfungsausschuss
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen
TISA	Trade in Services Agreement
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
VDStra.	Verband Deutscher Straßenwärter
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
VMK	Verkehrsministerkonferenz der Länder
V-Modell	Verfügbarkeitsmodell
vWU	vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Literatur

- ADAC Schleswig-Holstein e. V. (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern«, 26.08.2015, Drucksache 18/3063
- Alfen, Hans Wilhelm (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, Drucksache 16/8643
- Allianz SE (2015): Mehr Geld für marode Infrastruktur, 09.01.2015. Online: https://www.allianzdeutschland.de/allianz-investitionen-in-die-oeffentliche-infrastruktur/id_73307964/index (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- BASt (Bundesanstalt für Straßenbau) (2015): Straßenerhaltungsplanung. Online: <http://www.bast.de/DE/FB-S/Fachthemen/g3-strassenerhaltungsplanung/strassenerhaltungsplanung.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen e. V. (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 16.09.2015, Drucksache 16/8643
- Bayerischer Landtag (2015): Dringlichkeitsantrag »Keine Infrastrukturgesellschaft – bewährte Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen beibehalten!«, Drucksache 17/8416
- Beckers (2012): Wortprotokoll der Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestags, 17. Wahlperiode, Protokoll Nr. 17/82, 24.10.2012
- Beckers, Thorsten (2013): Effiziente Regulierung der Eisenbahninfrastruktur im Allgemeinen und der DB Netz AG im Speziellen – Anmerkungen zur Ausgestaltung des ERegG aus ökonomischer Sicht, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich im Deutschen Bundestag (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) am 15.05.2013
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2015): PPP-Projekt Datenbank. Online: <http://www.ppp-projekt-datenbank.de/index.php?id=9> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2014): Verkehr in Zahlen 2014/2015. 43. Jahrgang
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2015a): Dobrindt startet Neue Generation ÖPP. Pressemitteilung vom 29.05.2015
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2015b): Bericht zum Thema »Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen«, veröffentlicht in: Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschussdrucksache 18 (15) 287, 11.12.2015
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2014a): Erste Ergebnisse der BMWi-Online-Befragung »Kommunale Investitionen«. Online: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erste-ergebnisse-der-bmwi-online-befragung-kommunale-investitionen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2014b): Rede des Bundesministers Gabriel zum Haushalt 2015 im Bundestag, 10.09.2014. Online: <http://www.bmwi.de/DE/Presse/reden,did=653998.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2014c): Schriftliche Fragen an die Bundesregierung im Monat September 2014, Fragen Nr. 290, 291 und 292
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2015): Gabriel kündigt umfangreiches Entlastungsprogramm für Kommunen an. Pressemitteilung vom 28.08.2015. Online: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/wirtschaft,did=693498.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Bodewig (2015a): Zwischenbericht der Kommission »Bau und Unterhalt des Verkehrsnetzes«, 28.09.2015
- Bodewig (2015b): Szenarien-Bericht der Kommission »Bau und Unterhalt des Verkehrsnetzes«, 07.12.2015

- Bodewig (2015c): Prozessoptimierungsbericht der Kommission »Bau und Unterhalt des Verkehrsnetzes«, 29.01.2016
- BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 15.09.2015, Drucksache 16/8643
- Bundesrat (2015a): Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes, 16.10.2015, Drucksache 413/15
- Bundesrat (2015b): Beschluss des Bundesrates zum Ersten Gesetz zur Änderung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes, 18.12.2015, Drucksache 570/15
- Bundesregierung (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Drucksache 18/920, »Zustand der Eisenbahnbrücken in Baden-Württemberg«, Bundestagsdrucksache 18/1157. Online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/011/1801157.pdf>, (letzter Zugriff: 05.02.2016)
- Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V. (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 15.09.2015, Drucksache 16/8643
- Bundesverkehrsportal (2015): SPD lehnt Bundesfernstraßengesellschaft ab. In: Bundesverkehrsportal, 05.12.2015. Online: <http://www.bundesverkehrsportal.de/baden-wuerttemberg/item/4164-spd-lehnt-bundesfernstra%C3%9Fengesellschaft-ab.html> (letzter Zugriff: 29.12.2015)
- Bundeszentrale für politische Bildung (2009): Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Online: http://www.bpb.de/themen/T9DLQN,0,Externe_Kosten_des_Verkehrs_in_Deutschland.html (letzter Zugriff: 10.1.2016)
- Bündnis 90/ Die Grünen (24.07.2014): Marode Bahnbrücken – Verfall der Verkehrswege stoppen. Online: http://www.gruene-bundestag.de/themen/verkehr/verfall-der-verkehrswege-stoppen_ID_4392556.html (letzter Zugriff: 05.02.2016)
- Cash.Online (2014a): Infrastrukturfinanzierung: BdV warnt vor gelockerten Eigenkapitalvorschriften. In: Cash.ONLINE, 26.11.2014. Online: <http://www.cash-online.de/versicherungen/2014/infrastrukturfinanzierung-bdv-warnt-vor-gelockerten-eigenkapitalvorschriften/220979> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Cash.Online (2014b): Flossbach von Storch gründet Research-Institut. In: Cash.ONLINE, 30.06.2014. Online: <http://www.cash-online.de/investmentfonds/2014/flossbach-von-storch-2/194470> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Daehre-Kommission (2012): Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Abschlussbericht der Kommission unter dem Vorsitz des Ministers Karl-Heinz Daehre
- Dams, Jan; Gersemann, Olaf; Greive, Martin (2014): Für die Maut mal eben das Grundgesetz ändern? In: Die Welt, 04.09.14. Online: <http://www.welt.de/wirtschaft/article131887065/Fuer-die-Maut-mal-eben-das-Grundgesetz-aendern.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- dbb beamtenbund und tarifunion (2015): Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Online: <http://www.dbb.de/themen/themenartikel/b/buergerbefragung.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Deutsche Bauindustrie (2015): Deutsche Bauindustrie zur Ankündigung der neuen Generation ÖPP im Bundesfernstraßenbau. Pressemitteilung vom 27.05.2015
- Deutscher Bundestag (2015a): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019, Bundestagsdrucksache (Drucksache 18/5501)
- Deutscher Bundestag (2015b): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes, Drucksache 18/6487
- Deutscher Bundestag (2015c): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte im Betrieb, Drucksache 18/6898

- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), Bezirk Nord (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern«, 23.09.2015, Drucksache 18/3063
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), Bezirk Nordrhein-Westfalen (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 15.09.2015, Drucksache 16/8643
- Die Welt (2014): Forscher schlägt Privatisierung von Autobahnen vor. In: Die Welt, 30.08.2014. Online: <http://www.welt.de/wirtschaft/article131748268/Forscher-schlaegt-Privatisierung-von-Autobahnen-vor.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Drebes, Jan (2014): Bundesregierung will privates Kapital für Straßen. In: Rheinische Post, 06.09.14. Online: <http://www.rp-online.de/politik/bundesregierung-will-privates-kapital-fuer-strassen-aid-1.4506137> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Duranton, Gilles; Turner, Matthew A. (2011): The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities. In: American Economic Review 101, S. 2616 – 2652
- Eisenkopf, Alexander (2015): Reformmodelle für die Verkehrsinfrastrukturpolitik. Von den öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bundesfernstraßengesellschaft. Kurzstudie im Auftrag des ACE Auto Club Europa e. V.
- EPEC (European PPP Expertise Centre) (2012): Financing PPPs with project bonds. Issues for public procuring authorities. Online: [http://www.eib.org/epec/resources/Financing PPPs with project bonds - October 2012.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/Financing%20PPPs%20with%20project%20bonds%20-%20October%202012.pdf) (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Flossbach von Storch (2015): Startseite des Internetauftritts. Online: <https://www.fvsag.com/> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Fratzcher-Kommission (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Abschlussbericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel
- Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (2015a): Aktuelles. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftstheorie. Online: <http://www.wirtschaftstheorie.wiso.uni-erlangen.de/> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (2015b): Lebenslauf. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftstheorie. Online: <http://www.wirtschaftstheorie.wiso.uni-erlangen.de/team/lehrstuhlinhaberin/lebenslauf.shtml> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- GiB (Gemeingut in BürgerInnenhand) e. V. (2014): Gabriels kommunaler Investitionsfonds = Privatisierung der kommunalen Daseinsvorsorge. Pressemitteilung vom 04.03.2014. Online: <http://www.gemeingut.org/gabriels-kommunaler-investitionsfonds-privatisierung-der-kommunalen-daseinsvorsorge/> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- GiB (Gemeingut in BürgerInnenhand) e. V. (2015a): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern«, 29.09.2015, Drucksache 18/3063
- GiB (Gemeingut in BürgerInnenhand) e. V. (2015b): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 15.09.2015, Drucksache 16/8643
- Greive, Martin (2015): Gabriel verschiebt Investitions-Offensive. In: Die Welt, 08.11.2015. Online: <http://www.welt.de/print/wams/wirtschaft/article148563321/Gabriel-verschiebt-Investitions-Offensive.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Handelsblatt (2014): Für Privatfinanzierung von Straßen. In: Handelsblatt, 16.08.2014. Online: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sigmar-gabriel-fuer-privatfinanzierung-von-strassen/10341916.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Hassel-Reusing, Sarah Luzia; Reusing, Volker (2009): Der »Gewährleistungsstaat« von Lissabon – ein verfassungsfeindlicher Staatsformwechsel. Online bei Radio Utopie: www.radio-utopie.de/2009/11/24/der-gewahrleistungsstaat-von-lissabon-ein-verfassungsfeindlicher-staatsformwechsel/ (letzter Zugriff: 23.12.2015)

- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2015a): Bauindustrie legt Konzept für Bundesfernstraßengesellschaft vor. Online: http://www.oepplattform.de/infocenter/news/_/artikel/bauindustrie-legt-konzept-fur-bundesfernstrassenge/ (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2015b): Konzeptpapier des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie zu Struktur, Aufgaben und Finanzierung einer Bundesfernstraßengesellschaft. Online: http://www.bauindustrie.de/media/documents/150914_HDB-Konzeptpapier_Bundesfernstraßengesellschaft.pdf (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2015c): Öffentlich Private Partnerschaften. Entwicklung 2002/03 bis Okt. 2015. Online: http://www.oepplattform.de/media/uploads/projekte-in-zahlen/1510/entw_z_1510.jpg (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2015d): Gemeinsame Pressemitteilung – Versicherungswirtschaft und Bauindustrie zu den Beratungen des Bundes zur Umsetzung der Vorschläge der Fratzscher-Kommission, 06.10.2015. Online: <http://www.presseportal.de/pm/24058/3140131> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Häring, Norbert (2015): Der große Autobahn-Raub der fünften Gewalt (mit P.S.). In: Blog »Norbert Häring Geld und mehr«, 11.02.2015. Online: <http://norberthaering.de/de/27-german/news/257-autobahnraub#weiterlesen> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Impulse (2012): Wer von PPP-Projekten wirklich profitiert. In: Impulse – Für alle die etwas unternehmen, 25.01.2012. Online: <http://www.impulse.de/unternehmen/wer-von-ppp-projekten-wirklich-profitiert/1027187.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- IMK (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung) (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern«, 30.09.2015, Drucksache 18/3063
- Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 18.09.2015, Drucksache 16/8643
- Jahberg, Heike (2014): Wir würden gerne Autobahnen finanzieren. In: Tagesspiegel, 06.10.2014. Online: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/chef-der-allianz-lebensversicherung-wir-wuerden-gerne-autobahnen-finanzieren/10795234.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Kallweit, Dagmar; Wintermeyer, Dirk (2013): Berechnung der gesundheitlichen Belastung der Bevölkerung in Deutschland durch Feinstaub (PM10). Online: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/360/publikationen/berechnung_belastung_feinstaub_dtl_s_18-24.pdf (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- kernfilm (2007): »Bahn unterm Hammer«, Dokumentarfilm von Leslie Franke und Hurdor Lorenz
- Koalitionsvertrag (2013): Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD. Online z. B. unter: www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf
- komba gewerkschaft Nordrhein-Westfalen (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 08.09.2015, Drucksache 16/8643
- Krause, Stefan (2015): ÖPP im Bundesfernstraßenbereich: Erfahrungen und Ausblick. Vortrag beim Informationstag »Neue Generation von ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbereich« am 26. Mai 2015 im BMVI
- Landtag Brandenburg (2015): Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke »Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen erhalten«, 08.12.2015, Drucksache 6/3162
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2015a): Antrag der Fraktion Die Linke »Bundesfernstraßengesellschaft stoppen«, 03.12.2015, Drucksache 6/4622
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2015b): Antrag der Fraktionen CDU und SPD »Bewährte Struktur der Bundesauftragsverwaltung beibehalten«, 03.12.2015, Drucksache 6/4623
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2015c): Beschluss des Landtages »Bewährte Struktur der Bundesauftragsverwaltung beibehalten«, 10.12.2015, Drucksache 6/4661

- Lieb, Wolfgang (2005): »250 Professoren – 10 Thesen – 1 Meinung«. Der wirtschaftswissenschaftliche Mainstream lässt sich für eine Wahlwerbekampagne der »INSM« zugunsten der Union und FDP einspannen. In: NachDenkSeiten. Die kritische Website. Online: <http://www.nachdenkseiten.de/?p=873> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Lieb, Wolfgang (2010): Aufgeblähtes Wachstum. In: NachDenkSeiten. Die kritische Website. Online: <http://www.nachdenkseiten.de/?p=5958> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- LobbyControl (2006): Schaubühne für die Einflussreichen und Meinungsmacher – Der neoliberal geprägte Reformdiskurs bei ›Sabine Christiansen‹. Studie zu den Gästen und Themen der Sendungen von Januar 2005 bis Juni 2006
- LobbyControl (2012): ÖPP Deutschland AG – staatlich finanzierter Lobbyismus. Online: <https://www.lobbycontrol.de/2012/03/opp-deutschland-ag-staatlich-finanzierter-lobbyismus/> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Lobbypedia (2013): Center for Financial Studies. Online: https://lobbypedia.de/wiki/Center_for_Financial_Studies (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Maas, Stefan (2015): Versicherer suchen nach neuen Investitionen. In: DRadio Kultur, 03.02.2015. Online: http://www.deutschlandradiokultur.de/oeffentlich-private-partnerschaften-versicherer-suchen-nach.976.de.html?dram:article_id=310601 (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Mitusch, K.; Beckers, T. (2008): Steuerung der Eisenbahninfrastruktur durch Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und Anreizregulierung; in: Rodi, M. (Hrsg.): Die Zukunft der Bahn: Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen, S. 91 – 109
- Mühlbauer, Peter (2011): Interview mit Siegfried Broß, »Wie Gewährleistungsstaat und Rechtsstaat zusammenhängen. Der ehemalige Verfassungsrichter Siegfried Broß über die Folgen der Privatisierung«. Online bei Telepolis: www.heise.de/tp/artikel/35/35975/1.html (letzter Zugriff: 23.12.2015)
- Mühlenkamp, Holger (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 17.09.2015, Drucksache 16/8643
- N-ERGIE (2015): Die N-ERGIE. Wer wir sind – was wir tun. Online: <https://www.n-ergie.de/header/die-n-ergie.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- N24 (2014): Siegmar Gabriel sucht neue Finanzierungswege für Straßenbau. In: N24, 16.08.2014. Online: <http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Wirtschaft/d/5243590/siegmar-gabriel-sucht-neue-finanzierungswege-fuer-strassenbau.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- OLG (Oberlandesgericht) Düsseldorf (2013): Beschluss vom 19.06.2013, VII-Verg 55/12
- Ockenfels, Axel; Grimm, Veronika; Zoettl, Gregor (2008): Strommarktdesign. Preisbildungsmechanismus im Auktionsverfahren für Stromstundenkontrakte an der EEX. Gutachten im Auftrag der European Energy Exchange AG zur Vorlage an die Sächsische Börsenaufsicht. Online: https://cdn.eex.com/document/38614/gutachten_eex_ockenfels.pdf (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- ÖPP Deutschland AG (2015a): ÖPP-Markt. Optimistischer Ausblick nach verhaltenem ÖPP-Start 2015. Online: www.partnerschaften-deutschland.de/oepm-markt/ (letzter Zugriff: 23.12.2015)
- ÖPP Deutschland AG (2015b): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 17.09.2015, Drucksache 16/8643
- politik&kommunikation (2014): Schäffler gründet Thinktank. In: politik&kommunikation, 02.09.2014. Online: <http://www.politik-kommunikation.de/personalwechsel/schaeffler-gruendet-thinktank-14575> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Roeser, Matthias (2015): Niedersachsen hält an Auftragsverwaltung fest. In: Verkehrsbrief, 21.12.2015. Online: <http://www.verkehrsbrief.de/?p=3084> (letzter Zugriff: 29.12.2015)
- RPA (Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags) (2015): Ausschussdrucksache 18 – 186, 18.12.2015
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2015): Plenarprotokoll 18/90 der Sitzung am 17. Juni 2015, S. 7657 f.
- Schlieter, Kai (2012): Der Wirtschaftstrojaner. In: taz, 27.01.2012. Online: <http://www.taz.de/Staatslobbyismus/!5102041/> (letzter Zugriff: 18.11.2015)

- Schlieter, Kai (2015): Gabriels Milliarden-Angebote. In: taz, 06.03.2015. Online: <http://www.taz.de/Oeffentlich-Private-Partnerschaften/!155987/> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Schumann, Harald (2016): Stockender Verkehr. In: Tagesspiegel, 02.02.2016
- SPD-Bundestagsfraktion (2015): Eckpunktepapier der AG Verkehr und digitale Infrastruktur der SPD-Bundestagsfraktion für die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft, 30.06.2015
- Spiegel Online (2010): Schlaglöcher: A1 wird zur Bundesbröselautobahn. In: Spiegel Online, 11.03.2010. Online: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/schlagloecher-a1-wird-zur-bundesbroeselautobahn-a-682948.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Statistisches Bundesamt (2015): Verkehr. Verkehrsunfälle. Fachserie 8, Reihe 7, 02/2015. Online: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/TransportVerkehr/Verkehrsunfaelle/VerkehrsunfaelleMonat/VerkehrsunfaelleM2080700151024.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen »Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen«, 30.09.2015, Drucksache 16/8643
- ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft), Bundesverwaltung (2012): Bundesverkehrswege: Solide finanziert – effizient gemanagt. Stellungnahme zum Dialogpapier der Projektgruppe »Infrastrukturkonsens« der SPD-Bundestagsfraktion, November 2012. Online: <https://bund-laender.verdi.de/++file++52272db16f684403c700032d/download/12-11-22-Stellungnahme.pdf> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft), Bundesverwaltung (2015): Stellungnahme zum Vorschlag der Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in Deutschland« (Fratzcher-Kommission) – Einrichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, Juli 2015. Online: <https://bund-laender.verdi.de/++file++55b206056f68442538000000/download/15-7-22-Stellungnahme-Infrastrukturgesellschaft-3.pdf> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft), Landesbezirk Nord (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern«, 05.10.2015, Drucksache 18/3063
- VerkehrsRundschau (2015): VIFG sieht in ÖPP ein Erfolgsmodell. In: VerkehrsRundschau 12. Online: <http://www.verkehrsrundschau.de/vifg-sieht-in-oepp-ein-erfolgsmodell-1338705.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH) (2013): Bedarfsgerechte, effektive und effiziente Verkehrsinfrastruktur-Bereitstellung in Deutschland. Online: http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/vkw/ivs/oeko/dateien/vortraege_kolloquium/Buenning_20130109.pdf (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH) (2015): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piratenpartei »Landesvermögen schützen – unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern«, 30.09.2015, Drucksache 18/3063
- VMK (Verkehrsministerkonferenz) (2015): Beschluss der Verkehrsministerkonferenz zur Umfrage vom 13. Juli 2015. Online: http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/15-07-13umfrage-kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/einsetzungsbeschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 18.11.2015)
- Waßmuth, Carl (2014): Betriebe der Daseinsvorsorge demokratisch steuern – das Beispiel Deutsche Bahn, Reader zur KOPF MACHEN Konferenz Stuttgart 2014. Online: https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2014/04/Reader_Kopfmachen_Workshop_demokratische_Kontrolle_end_lektoriert.pdf (letzter Zugriff: 06.02.2016)
- Zweigler, Reinhard (2014): Gabriel verspricht Industrie Steuerfrieden. In: Mittelbayerische Zeitung, 23.09.14. Online: <http://www.mittelbayerische.de/nachrichten/politik/politik/artikel/gabriel-verspricht-industrie-steuerfrieden/1124589/gabriel-verspricht-industrie-steuerfrieden.html> (letzter Zugriff: 18.11.2015)

Aktuelle Entwicklungen bei der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland mit besonderem Fokus auf Bundesfernstraßen | Katja Thiele, Carl Waßmuth

In der vorliegenden Studie wurden Entwicklungen untersucht, die aktuelle Tendenzen zu Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge in Deutschland beinhalten. Ein Schwerpunkt lag dabei im Bundesfernstraßenbau. Es konnte aufgezeigt und belegt werden, dass das von der Fratzscher-Kommission vorgeschlagene Projekt Bundesfernstraßengesellschaft zeitlich bereits deutlich vor der Vorstellung des Fratzscher-Berichts durch Regierungshandeln vorbereitet wurde und weiterhin in flankierenden Gesetzen begleitet wird. Es wird deutlich, dass mit der Bundesfernstraßengesellschaft seitens der Bundesregierung weit mehr als eine Verwaltungsreform angestrebt wird. Das Vorhaben ist vielmehr eingebettet in eine Reihe von Gesetzen und Gesetzentwürfen, die das eigentliche Ziel stützen sollen, privatem Kapital den Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen und den daran gekoppelten Steuer- und Gebührengeldern zu verschaffen.

Das Vorhaben Bundesfernstraßengesellschaft steht zudem in engem bis sehr engem Zusammenhang mit ÖPP im Allgemeinen wie auch mit der neuen ÖPP-Welle (»Neue Generation ÖPP«) im Besonderen. Vorliegende öffentlich zugängliche Daten zu den bisherigen und den geplanten ÖPP-Projekten, insbesondere zu den Streckenlängen, der räumlichen Lage der Projekte sowie zu den bekannten Kosten, zeigen die zugehörige Größenordnung von ÖPP auf. Es lassen sich auch Besonderheiten ablesen wie der Umstand, dass ÖPP mittlerweile in 58 Prozent der gebauten Autobahnneubau-Kilometer zum Zuge kommt. Die zugehörige Debatte um ÖPP wurde vor diesem Hintergrund inhaltlich dargestellt, kategorisiert und hinsichtlich der Auftretenshäufigkeit bestimmter Argumente ausgewertet.

Gemeinsames Ziel von ÖPP und Bundesfernstraßengesellschaft könnte die Privatisierung von Auftragsvolumina in der Größenordnung von 150 bis 300 Mrd. Euro sein. Die Bundesfernstraßengesellschaft würde dabei die Rahmenstruktur bilden, ÖPP und ausgegebene Anleihen die faktische Anlageform.

ÖPP-Projekte zum Ausbau der Bundesfernstraßen erfolgten bisher als Einzelvorhaben, sie wurden einzeln begründet und hatten mit jeweils eigenen Widerständen zu kämpfen. Gipfel der politischen Auseinandersetzung war die Weisung des Bundesverkehrsministers an den niedersächsischen Landesverkehrsminister, einen Autobahnausbau per ÖPP – und nur per ÖPP – vorzunehmen. Mit zentralisierten und im Privatrecht angesiedelten Unternehmen des Bundes wie einer Fernstraßengesellschaft oder auch einer »Kapitalsammelstelle für Fernstraßen« könnte ÖPP daher institutionalisiert werden. Die Neue Generation ÖPP im Bundesfernstraßenbau wäre dann eine Brücke, bis der anvisierte Strukturwandel abgeschlossen ist. Darüber hinaus bestünde später die Möglichkeit, die Bundesfernstraßengesellschaft oder Kapitalsammelstelle selbst zu (teil-)privatisieren.

Das Projekt Bundesfernstraßengesellschaft beinhaltet somit voraussichtlich die Umformung und Zentralisierung des Verkehrssektors. Dies würde auf vier Ebenen stattfinden:

- durch den Wechsel ins Privatrecht
- durch die Festsetzung von ÖPP als Standard
- durch die Ausgabe von hochverzinslichen Anleihen
- durch die (spätere) Teilprivatisierung der gebildeten Struktur

Folge wären eine Umgehung von Schuldenbremse und europäischen Schuldenregeln und somit Schattenhaushalte. Folge wäre auch, dass dieses Schuldenverstecken gegenüber der bisherigen Vorgehensweise deutlich höhere Kosten für die Steuer- und (Maut-)Gebührenden mit sich bringen würde. Betroffen wäre auch die Umwelt: Allgemein anerkannte Ziele wie die Reduktion gesundheits- und klimaschädlicher Emissionen würden konterkariert. Und nicht zuletzt würden zehntausende öffentliche Stellen bedroht.

Die Studie zum Download:

www.gemeingut.org/privatisierungsstudie

