

Prof. Dr. Thorsten Beckers¹

*Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management*

Zentrale Problembereiche bei der Anwendung des ÖPP-Ansatzes bei den Bundesautobahnen („A-Modell-Projekte“)²

*Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Thema Öffentlich-Private-Partnerschaft
(ÖPP) im Deutschen Bundestag (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) am 24.10.2012*

Inhaltsverzeichnis

1	Umgehung der Schuldenregel durch Vorfinanzierung und Fehlanreize	1
2	Fehlende Kosteneffizienz.....	2
3	Methodische Defizite und Fehlanreize bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	4
4	Intransparenz	5

1 Umgehung der Schuldenregel durch Vorfinanzierung und Fehlanreize

These: ÖPP sollte kein Instrument zur Erzielung von Vorzieheffekten („Vorfinanzierung“) sein.

Erläuterung:

- Wenn wie bei dem A-Modell bei einem ÖPP-Projekt im Endeffekt die Vergütung des privaten Betreibers aus dem Haushalt stammt, erhöht die private (Vor-)Finanzierung indirekt die Verschuldung des Staates, da durch eine private Finanzierung analog zur staatlichen Kreditaufnahme zukünftige Zahlungsverpflichtungen entstehen, die die Flexibilität folgender Haushaltsgesetzgeber einschränken.
- Das zentrale Ziel der Realisierung von ÖPP-Projekten sollte Kosteneffizienz sein, d. h. die Minimierung der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Beschaffung einer Leistung. Insofern stellt der ÖPP-Ansatz eine Beschaffungsvariante dar. Eine Realisierung von Projekten, bei denen die Vergütungszahlungen dem Haushalt entstammen und die nicht auf konventionellem Wege

¹ Kontaktdaten von Thorsten Beckers: Tel.: 030-314-23243 / 0163-8479465; E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de.

² Diese Stellungnahme ist gemeinsam mit weiteren am Fachgebiet WIP der TU Berlin tätigen Wissenschaftlern/innen erstellt worden und greift Erkenntnisse aus diversen Forschungsprojekten auf.

finanziert werden können, mit Hilfe des ÖPP-Ansatzes ist abzulehnen, da andernfalls Grundgedanken haushaltsrechtlicher Einschränkungen der öffentlichen Kreditaufnahme umgangen würden. ÖPP sollte also kein Instrument zur Erzielung von Vorzieheffekten („Vorfinanzierung“) sein.

- Private Finanzierung ist bei ÖPP-Projekten eine Voraussetzung, um Kosteneffizienz zu erreichen. Die private Kapitalbereitstellung führt zur Durchsetzung der vertraglich fixierten Risikoallokation und sichert die öffentliche Hand entsprechend ab. Allerdings sollte privates Kapital nicht über das im Hinblick auf das Ziel der Kosteneffizienz gebotene Maß hinaus einbezogen werden.
- Die Vergütungsstruktur der A-Modelle sieht einen sehr hohen privaten Kapitalanteil vor, der insbesondere in den ersten Jahren der Vertragslaufzeit deutlich über den optimalen Absicherungsumfang hinausgehen dürfte.
- Die Möglichkeit zur Vorfinanzierung etabliert Fehlanreize, sich für eine Projektrealisierung nach dem A-Modell zu entscheiden, auch wenn dies Kostensteigerungen im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz zur Folge hat. Diese Fehlanreize sind unter anderem durch die umfangreiche Einbeziehung privaten Kapitals bedingt, was kurzfristig die Realisierung zusätzlicher Projekte ermöglicht.

Handlungsempfehlung: Um Anreizverzerrungen bei der Wahl der Beschaffungsvariante und die Umgehung der Grundgedanken der Schuldenbremse zu vermeiden, sollte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der die Nutzung des ÖPP-Ansatzes als Vorfinanzierungsinstrument verhindert. Dies kann erreicht werden, indem unter anderem das zur Investitionsfinanzierung aufgenommene private Kapital bei der Prüfung der Einhaltung der staatlichen Verschuldungsregeln berücksichtigt wird.

2 Fehlende Kosteneffizienz

These: **Die A-Modelle sind im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit ineffizient.**

Erläuterung:

- Im Hinblick auf die Kosteneffizienz, d.h. die Minimierung des Barwerts der Ausgaben bei vorgegebenem Output, von ÖPP-Projekten im Allgemeinen sind aus ökonomischer Sicht keine allgemeingültigen Aussagen möglich. Die Kosteneffizienz des ÖPP-Ansatzes im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante hängt zunächst vom Sektor und weiterhin von den konkret vorliegenden Projekteigenschaften und der Projekt-, Vergabe- und Vertragsausgestaltung sowie den Marktcharakteristika ab.
- Wesentliche Bedeutung für die erfolgreiche Realisierung von ÖPP-Projekten weisen in diesem Zusammenhang die Rahmenbedingungen der Projektauswahl, -ausgestaltung und -begleitung auf. Es sollten durch den institutionellen Rahmen keine Fehlanreize im Hinblick auf die Auswahl der geeigneten Projekte und deren adäquate Ausgestaltung etabliert werden, wie es bei dem A-Modell der Fall ist.

- Der empirische Befund bezüglich der Kosteneffizienz von ÖPP im Baubereich lässt sich kaum auf neutralen Dokumentationen über Erfolge und Misserfolge von ÖPP-Projekten stützen, da selten Auswertungen in unabhängigen Studien erfolgen. Allerdings weisen die wenigen vorliegenden empirischen Analysen und vor allem die jüngsten Einschätzungen aus Großbritannien, das lange Zeit als Vorbild für ÖPP in Deutschland herangezogen wurde, auf eine inzwischen deutlich kritischere Bewertung des ÖPP-Ansatzes hin. So schlussfolgert das britische Unterhaus, unter anderem basierend auf Berichten des National Audit Office (NAO), dass ÖPP-Vorhaben primär als Umgehungsinstrument der Schuldenregeln genutzt werden und keine belastbaren Vorteile in Bezug auf die Kosteneffizienz erzielt werden konnten, sondern eher das Gegenteil der Fall ist. Es liegen demnach keine Indizien vor, dass Lebenszykluskostenvorteile bei ÖPP vorliegen, während die ÖPP-Variante unter anderem mit signifikant höheren Finanzierungskosten einhergeht.
- Beim A-Modell steht die bisherige Projektausgestaltung in zentralen Aspekten dem Ziel der Kosteneffizienz entgegen. Dies betrifft unter anderem die Risikoallokation, den Projektzuschnitt, die Höhe des privaten Kapitalanteils sowie den Umgang mit dem Restwert der Infrastruktur am Ende der Vertragslaufzeit. Diese Defizite sind unter anderem auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Projektauswahl, -ausgestaltung und -begleitung zurückzuführen.
- Insgesamt erscheinen durch die Anwendung des A-Modells Kostenreduktionen im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz äußerst unplausibel. Vielmehr gibt es verschiedene Hinweise auf ggf. sogar nicht nur unerhebliche Kostensteigerungen. Zwar wurden im Rahmen von projektspezifischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Kosteneinsparungen konstatiert, allerdings ist deren Aussagekraft aufgrund der getroffenen Annahmen und methodischer Defizite zurückhaltend zu bewerten (siehe hierzu Punkt 3). Im Ergebnis ist somit den kritischen Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur fehlenden Wirtschaftlichkeit der A-Modelle weitgehend zuzustimmen.
- Generell ist das Potenzial von ÖPP-Modellen im Bereich des Tiefbaus als begrenzt einzustufen. Allenfalls in speziell vorliegenden Konstellationen erscheint mit dem ÖPP-Ansatz unter Umständen eine Verbesserung der Kosteneffizienz erreichbar. Dies dürfte primär auf Projekte zutreffen, bei denen zu Projektbeginn eine umfangreiche Investitionsmaßnahme vorzunehmen, ohne dass dies mit einem hohen Maß an Unsicherheit verbunden ist. Im Bereich der Bundesfernstraßen dürften dies vor allem grundhafte Erneuerungen bestehender Streckenabschnitte sein, die als vergleichsweise unkomplex einzustufen sind. Vor dem Hintergrund der Probleme im Rahmen langfristiger Vertragsbeziehungen und bei der Restwertermittlung ist aber auch hier fraglich, ob durch Anwendung des ÖPP-Ansatzes Kosteneinsparungen erzielbar sein könnten.

Handlungsempfehlung: Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen sollten zukünftig eine adäquate Projektauswahl, -ausgestaltung und -begleitung von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau sicherstellen. Dabei sollten die Reformen den engen potenziell vorteilhaften Anwendungsbereich des ÖPP-Ansatzes berücksichtigen.

3 Methodische Defizite und Fehlanreize bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

These: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) weisen erhebliche methodische Defizite auf und enthalten teilweise fragwürdige Annahmen, die im Hinblick auf die Erzielung eines bestimmten Ergebnisses getroffen worden sein dürften. Die an der Erstellung der WU maßgeblich beteiligten Akteure unterliegen diversen Fehlanreizen.

Erläuterung:

- Generell bestehen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP-Projekte gewisse methodische Gestaltungsspielräume, die nicht zu vermeiden sind. Nicht zuletzt aufgrund der Möglichkeit zur Generierung neuer Aufträge und weiterer Aufgaben sowie zur Erzielung von Vorzieheffekten durch die Nutzung des ÖPP-Ansatzes bestehen bei einer Vielzahl der in die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen involvierten Akteure diverse Fehlanreize, solche Gestaltungsspielräume auszunutzen, was häufig zu einer zu positiven Bewertung der ÖPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante führen dürfte.
- Die angewandte Methodik bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die A-Modelle enthält teilweise gravierende methodische Defizite, die teilweise auch nicht mehr mit dem Vorhandensein methodischer Gestaltungsspielräume gerechtfertigt werden können.
- Beispielhaft für die methodischen Defizite seien folgende Problemkreise angeführt:
 - Keine adäquate Berücksichtigung von Transaktionskosten (z.B. für Nachverhandlungen).
 - Keine adäquate Berücksichtigung der Restwertproblematik am Ende der Vertragslaufzeit.
 - Inadäquates Vorgehen bei der Ermittlung der erwarteten Kosten der ÖPP-Variante, die weder durch die Datenverfügbarkeit noch durch theoriegeleitete Überlegungen gerechtfertigt werden kann.
 - Unsinnige Berücksichtigung von Zinssicherungseffekten durch ÖPP.
 - Unsachgemäße Berücksichtigung bzw. Korrekturen von Steuereffekten.
- Problematisch sind des Weiteren die erfolgten Erweiterungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über den reinen Kostenvergleich zwischen der ÖPP-Variante und der konventionellen Beschaffungsvariante hinaus um so genannte „Zusatznutzen“. In diesen Zusatznutzen sind Elemente enthalten, die erhebliche weitere Gestaltungsspielräume im Hinblick auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eröffnen. Die Zusatznutzen sind teilweise als Hilfsmittel herangezogen worden, um ÖPP zu rechtfertigen, wenn in reinen Kostenvergleichsrechnungen keine oder nur sehr geringe Vorteile für die ÖPP-Variante ermittelt werden können.
- Dabei enthalten die Zusatznutzen auch Elemente, die bei einem einzelwirtschaftlichen Beschaffungsvariantenvergleich auf keinen Fall berücksichtigt werden sollten. Dies betrifft unter anderem die Monetarisierung von Vorzieheffekten durch die Nutzung des ÖPP-Ansatzes. Damit

wird der Umgehung des Grundgedankens der Schuldenbremse ein ökonomischer Wert zugewiesen, der dem ÖPP-Ansatz als Vorteil zugeschrieben wird.

Handlungsempfehlung: Die Methodik für die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von A-Modellen sollte grundlegend überarbeitet werden. Ferner sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Anreizprobleme bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu reduzieren. Es sollte eine höhere Transparenz des Vorgehens bei der Erstellung sowie bei der Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sichergestellt werden, um diesbezüglich einen öffentlichen Diskurs zu ermöglichen.

4 Intransparenz

These: **Das derzeitige Transparenzniveau wird den Erfordernissen der hohen Komplexität von ÖPP und dem erheblichen Opportunismuspotenzial in keinster Weise gerecht.**

Erläuterung:

- Generell besteht bei ÖPP-Projekten aus ökonomischer Sicht eine Rationalität für ein höheres Maß an Transparenz im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante. Ursächlich hierfür sind unter anderem die längeren Vertragslaufzeiten von ÖPP, die eine umfangreiche Bindung der öffentlichen Hand sowie eine relativ große Gefahr von Nachverhandlungen implizieren, sowie die höheren Volumina von ÖPP-Projekten. Infolgedessen bestehen grundsätzlich größere Opportunismuspotenziale bei ÖPP. Ferner erfordert die im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante geringere Nachvollziehbarkeit aufgrund der höheren Komplexität (und damit einhergehend geringeren Standardisierung) ein hohes Maß an Expertise, um Projekte bzw. langfristige Verträge und weitere relevante Regelwerke beurteilen zu können.
- Exkurs: Auch wenn bei einer relativen Betrachtung das Transparenzniveau bei ÖPP höher sein sollte, gibt es durchaus Hinweise darauf, dass auch bei konventionell realisierten Projekten oftmals ein höheres Transparenzniveau als derzeit geboten wäre.
- Wenngleich neuerdings vereinzelt zaghafte Initiativen für mehr Transparenz im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten beobachtet werden können, herrscht insbesondere im Verkehrsinfrastrukturbereich bei den A-Modellen, wo es sich um ÖPP-Projekte mit einem besonders hohen finanziellen Volumen handelt, ein äußerst geringes Transparenzniveau vor. Zentrale Dokumente und Informationen, die während des ÖPP-Prozesses anfallen, werden gar nicht oder – wenn überhaupt – lediglich reaktiv, d.h. auf Anfrage, und teilweise nur geschwärzt zugänglich gemacht.
- Ob bei ÖPP-Vorhaben bezüglich einzelner Daten, Informationen und Dokumente zu einem bestimmten Zeitpunkt gegenüber einem bestimmten Empfängerkreis Transparenz hergestellt werden sollte, bedingt eine Abwägung verschiedener Effekte. Als potentielle Vorteile von Transparenz sind eine verbesserte Möglichkeit zur gesellschaftlichen Kontrolle von ÖPP-Vorhaben sowie (positive) Auswirkungen auf das Wissensmanagement im öffentlichen Sektor zu nennen. Als potentielle Nachteile von Transparenz sind Bürokratiekosten und Probleme im Bereich des Datenschutzes (speziell der Privatsphäre, z.B. bei Arbeitnehmern) aufzuführen. Sowohl mit Vor-

als auch mit Nachteilen können die Auswirkungen von Transparenz auf die Wettbewerbsintensität in Vergabeverfahren, die Höhe der Transaktionskosten des gesellschaftlichen Diskurses sowie die Innovationsgenerierung und -diffusion einhergehen.

- Bei neu geplanten ÖPP-Vorhaben sollten – gerade auch vor der Entscheidung über die Anwendung des ÖPP-Ansatzes – unter anderem zumindest die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Vertragstexte (i.d.R. inkl. Anhänge) veröffentlicht werden. Dabei kann es unter Umständen eine Rationalität dafür geben, einzelne Daten und Informationen zu schwärzen.
- Bei den bereits gestarteten und den im Vergabeverfahren befindlichen Projekten erscheint – gerade auch vor dem Hintergrund der in Punkt 3 genannten Defizite bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – eine kritische Evaluation des bisherigen Vorgehens geboten. Dabei könnte die Evaluation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Ansatz durch das britische Unterhaus als Beispiel dienen. In diesem Kontext ist im Übrigen eine Erhöhung der Transparenz bezüglich dieser Projekte zu empfehlen.
- Bezüglich des adäquaten Transparenzniveaus und der Ausgestaltung des Rechtsrahmens zur Transparenz bei ÖPP-Vorhaben besteht noch erheblicher Forschungsbedarf aus ökonomischer und juristischer Sicht. Das bestehende Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes bietet evtl. die Grundlage, um zumindest durch Anfragen das Transparenzniveau bei ÖPP-Vorhaben in einem gewissen Umfang zu erhöhen. Es erscheint zwar – unter Inkaufnahme der mit Rechtsstreitigkeiten verbundenen zeitlichen und monetären Kosten ggf. möglich, aber nicht in jedem Fall sicher zu sein, dass auf Basis des derzeitigen IFG Transparenz (zumindest in reaktiver Weise) bezüglich einiger zentraler Dokumente, Daten und Informationen zu bestimmten Zeitpunkten hergestellt werden kann, wenn dies (aus ökonomischer Sicht) sinnvoll wäre.
- Dementsprechend sollten ggf. Anpassungen des Rechtsrahmens zur Gewährleistung eines adäquaten Transparenzniveaus vorgenommen werden. Bezüglich der Sicherstellung von Transparenz bei bestehenden ÖPP-Verträgen sollten die mit den entsprechenden Regelungen des Berliner IFG gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden.

Handlungsempfehlung: Zunächst sollte eine grundlegende und transparente Evaluation der bisherigen und geplanten Aktivitäten im ÖPP-Bereich erfolgen. Die Evaluation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Ansatz durch das britische Unterhaus kann dabei als Beispiel dienen. Ferner sollte eine höhere Transparenz bei zukünftigen ÖPP-Vorhaben gewährleistet werden. Dabei sollten – gerade auch vor der Entscheidung über die Anwendung des ÖPP-Ansatzes – unter anderem zumindest die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Vertragstexte (i.d.R. inkl. Anhänge) veröffentlicht werden. Ggf. werden Änderungen des Rechtsrahmens zur Gewährleistung eines adäquaten Transparenzniveaus geboten sein.