

# Kooperationsformen der öffentlichen und privaten Hand bei Verkehrsinfrastrukturen

Georg Hauger

Durch das Vorliegen zahlreicher Aspekte des Marktversagens sieht sich der Staat veranlasst, in den Verkehrsmarkt einzugreifen. Dabei steht oft die Existenz externer Effekte im Vordergrund. Nicht zu vergessen sind allerdings weitere Aspekte wie etwa das oft zu hohe Investitionsrisiko für Private bei Infrastrukturbau und -erhaltung, wodurch aus Sicht des Staates wichtige, wohlfahrtssteigernde Wirkungen der Investition unterbleiben, da sie für sich alleine betriebswirtschaftlich nicht rentabel sind. Es gibt also eine Nachfrage, aber kein adäquates Angebot.

Nun gibt es aber auch Formen des Staatsversagens, also Eingriffe in den Markt, die zu schlechteren Ergebnissen führen als etwa das Nichteingreifen. Neben bestimmten Formen von Ineffizienzen (z.B. Angebot ohne adäquate Nachfrage) ist es vor allem auch der eingeschränkte Finanzierungsspielraum der öffentlichen Hand, der den Ruf nach neuen Formen von Kooperationsformen (z.B. auch Finanzierungsformen) zum Herstellen und Betreiben öffentlicher Infrastrukturen laut werden lässt. Tabelle 1 zeigt für Österreich eine diesbezügliche Entwicklung aus kommunaler Sicht deutlich auf.

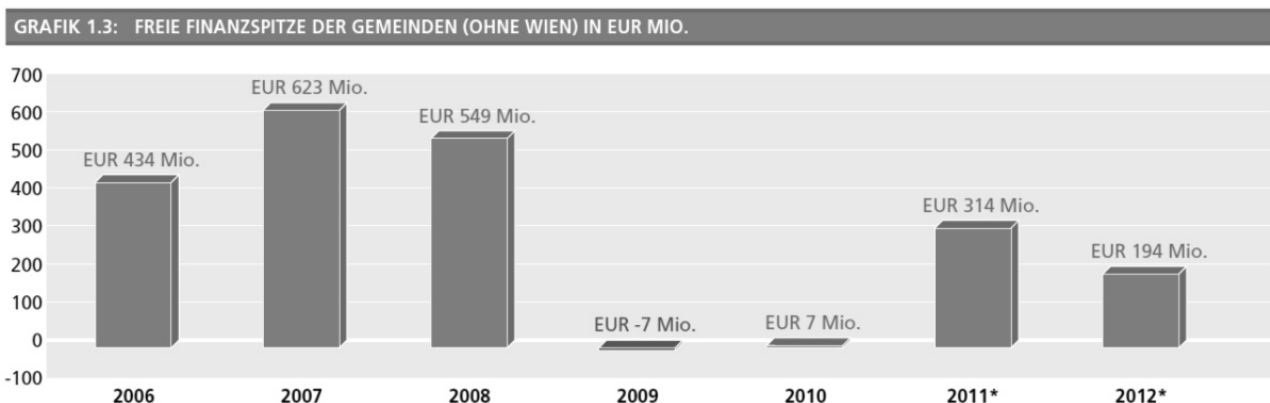
**Tabelle 1.** Gesamteinnahmen und Ausgaben der österreichischen Gemeinden

TAB 1.3: GESAMTEINNAHMEN UND -AUSGABEN DER GEMEINDEN (OHNE WIEN) IN EUR MIO.					
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gemeindeeinnahmen</b>	<b>15.260</b>	<b>16.141</b>	<b>16.773</b>	<b>16.765</b>	<b>16.704</b>
Veränderung zum Vorjahr	0,3 %	5,8 %	3,9 %	-0,05 %	-0,4 %
<b>Gemeindeausgaben</b>	<b>15.229</b>	<b>16.084</b>	<b>16.807</b>	<b>16.987</b>	<b>16.656</b>
Veränderung zum Vorjahr	0,3 %	5,6 %	4,5 %	1,1 %	-2,0 %
<b>Saldo</b>	<b>31</b>	<b>57</b>	<b>-34</b>	<b>-222</b>	<b>48</b>
<b>Gesamteinnahmen abzüglich Schuldenaufnahme</b>	<b>14.237</b>	<b>15.075</b>	<b>15.775</b>	<b>15.609</b>	<b>15.593</b>
Veränderung zum Vorjahr	1,8 %	5,9 %	4,6 %	-1,1 %	-0,1 %
<b>Gesamtausgaben abzüglich Tilgungen</b>	<b>14.364</b>	<b>15.121</b>	<b>15.980</b>	<b>16.111</b>	<b>15.708</b>
Veränderung zum Vorjahr	0,3 %	5,3 %	5,7 %	0,8 %	-2,5 %
<b>Saldo</b>	<b>-127</b>	<b>-46</b>	<b>-204</b>	<b>-502</b>	<b>-115</b>

Quelle: Kommunalkredit Austria, Statistik Austria 2011.

Quelle: Kommunalkredit Austria: Gemeindefinanzbericht 2010, S.16, Wien, 2011.

**Tabelle 2.** Freie Finanzspitze der österreichischen Gemeinden (ohne Wien)



Quelle: Kommunalkredit Austria, Bundesministerium für Finanzen 2010, Statistik Austria 2011.  
\* Prognose.

Quelle: Kommunalkredit Austria: Gemeindefinanzbericht 2010, S.16, Wien, 2011.

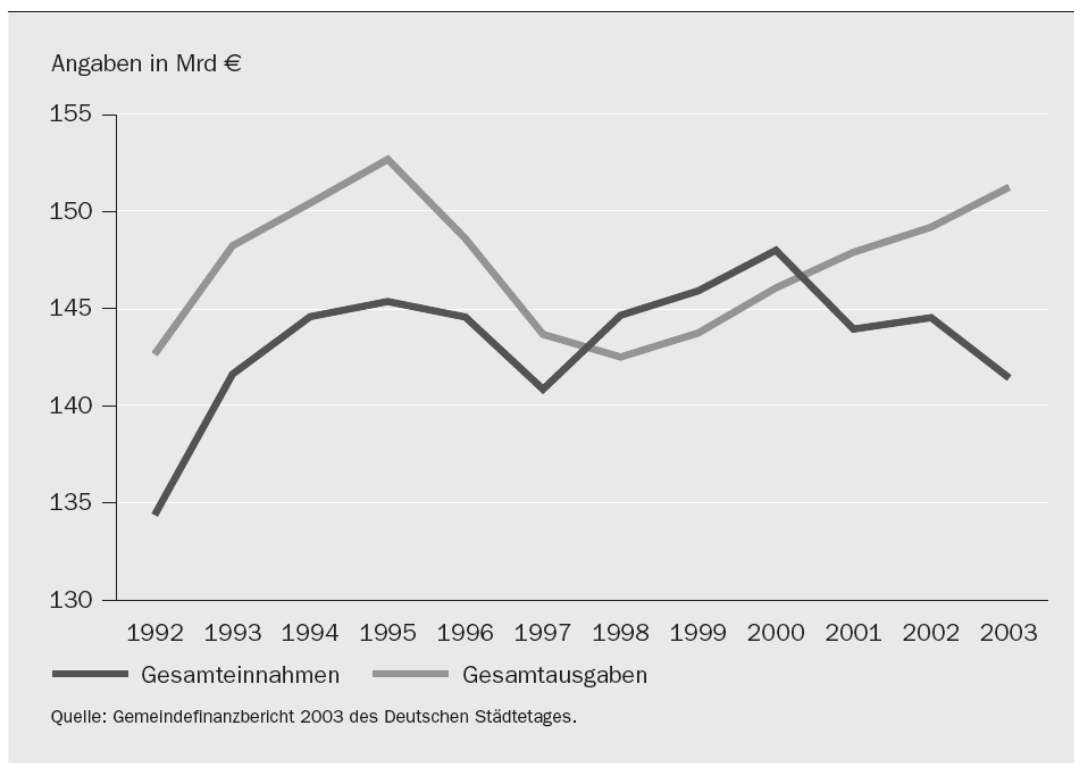
**Tabelle 3. Kommunalfinanzen in Deutschland**

Tabelle 2 gibt die freie Finanzspitze an und damit den kaum vorhandenen Finanzierungsspielraum der Gemeinden.

Aus dem Gemeindefinanzenbericht des Deutschen Städtetages kann man entnehmen, dass spätestens seit der Jahrtausendwende die Schere zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben auseinander klafft (Tabelle 3).

Die budgetäre Situation des Bundes darf als bekannt vorausgesetzt werden. Die Mängel bei rein hoheitlicher Leistungsbereitstellung, z.B. im Bundesstraßenbau, lassen sich neben diskussionswürdigen politischen Vorgaben aus Sicht von Kontrollinstanzen im Wesentlichen durch Kritikpunkte kennzeichnen, die einen Effizienz-mangel in folgenden Bereichen orten:

- fehlender Wettbewerbsdruck
- fehlendes Kostenbewusstsein
- personalrechtliche Probleme
- Nichtbeachtung von Formvorschriften

Im Sinne eines New Public Managements werden in dem Bereich der Externen Strukturreformen (Public Governance) unter anderem Public Private Partnerships explizit als Lösungsstrategie angesprochen (Tabelle 4).

Für eine erfolgreiche Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und Privaten ist es aber unbedingt erforderlich, die prinzipiellen, durchaus kontroversen Beweggründe der jeweiligen Akteure zu kennen (Tabelle 5)

Das eigentliche Hauptproblem, das durch die öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) gelöst werden soll, sind die

- unzureichenden öffentlichen Mittel für Planungen

zugunsten von

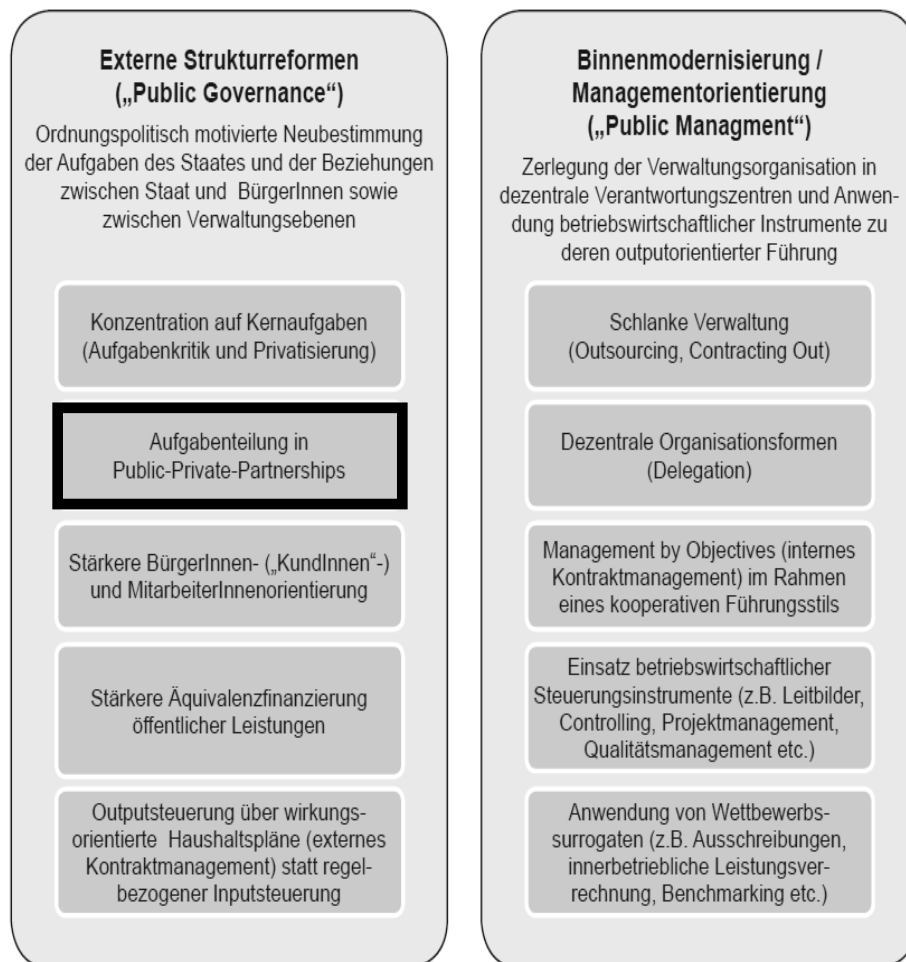
- volkswirtschaftlich rentablen,
- jedoch betriebswirtschaftlich unrentablen Projekten.

Rahmenbedingungen sind unter anderem hohe Finanzmittelbedarfe bei hohen Risiken, wobei die gänzliche Überlassung an Private politisch oder wirtschaftlich (Rentabilitätslücke) nicht opportun erscheint.

Unterbleiben investive Initiativen, besteht bei Verkehrsinfrastrukturen die Gefahr, dass (Re-)Investitionen ausbleiben (mit Auswirkungen auf Verkehrssicherheit/Servicequalität, Erreichbarkeit, Wertverlust der Infrastruktur), Wachstums- und Entwicklungschancen beeinträchtigt werden sowie Verluste von Standortvorteilen zu verzeichnen sind.

Die prinzipielle Bandbreite der privaten Beteiligung an öffentlichen Aufgaben ist mannigfaltig:

- vollständige Eigenerledigung durch die öffentliche Hand (eigenes Personal, eigene Sachmittel)
- traditionelle Beschaffungsmaßnahmen (Ausschreibungen)
- Outsourcing von Aktivitäten (z.B. Winterdienst)
- Contracting Out (z.B. Parkraumüberwachung)
- staatliche Mehrheitsbeteiligung (z.B. Flughafen Wien)
- Korporatisierung (ÖBB, Austro Control, ASFI-NAG, ...)
- Vollprivatisierung

**Tabelle 4.** Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor

Quelle: Loimer, H. et al: Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor. In: Wirtschaft und Management, Band 16, Juni 2012, S.48.

**Tabelle 5.** Akteure und deren Beweggründe

Öffentliche Verwaltung		Privatwirtschaft/Industrie	
AkteurIn	Beweggrund	AkteurIn	Beweggrund
BürgerIn	- Service - Rechtssicherheit - Transparenz - Effizienz - Information	EigentümerIn	- Rendite - Substanzerhalt - ideelle Ziele
Politik	- Versorgungssicherheit - Profilierung - Steuerung	Vorstand/GF	- Markterfolg
Verwaltung	- Umsetzung im rechtlichen Rahmen - Stabilität/Vertrauen - Nachhaltigkeit	MitarbeiterIn	- Perspektive - Erfolgstantente

Quelle: Mazelle, M.; Hornak, F.: Können Unternehmen von der öffentlichen Verwaltung noch etwas lernen? In: Wirtschaft und Management, Band 16, Juni 2012, S.30.

Im Wesentlichen werden drei Modellformen unterschieden, die unterschiedliche (vor allem rechtliche) Implikationen haben, auf die hier nicht näher eingegangen wird:

- Betreibermodell  
(Verantwortung gegenüber den Bürgern bleibt beim Staat – Staat hebt auch Nutzungsentgelt ein)
- Konzessionsmodell  
(Privater kann seine Kosten direkt über Entgelte von Nutzern finanzieren)
- Kooperationsmodell  
(Staat und Privater gründen ein gemeinsames Unternehmen mit privater Rechtsnorm)

Der Beitrag der öffentlichen Hand geht dabei von Machbarkeitsstudien über die Übernahme der Planungskosten, Gewährung von Zuschüssen während der Bau- und Betriebsphase, Zurverfügungstellung von Grund und Boden bis hin zur Beschleunigung der Behördenverfahren. Weitere Beiträge beziehen sich auf geförderte Kredite, staatliche Garantien, Gewährung nachrangiger Darlehen, Steuerbegünstigungen, Konzessionserteilung für eine bereits bestehende Anlage, deren Erlöse in die Projektfinanzierung übernommen werden, sowie garantierte Mindesterträge aus Betrieb und generell Risikoübernahme.

Die neue Philosophie von PPP geht somit in Richtung Lebenszyklusbetrachtung, Risikoteilung, Qualitätsorientierung bei der Leistungsbeschreibung bzw. Leistungsorientierung bei der Vergütungsregelung. Der Staat übernimmt somit die Funktion des Nachfragers, und nicht nur die des Anbieters.

Selbstverständlich ist auch bei PPP-Projekten der Wirtschaftlichkeitsnachweis zu erbringen:

- PPP muss wirtschaftlich mindestens ebenso günstig sein wie konventionelle Realisierungen.
- Keine Beschränkung auf Investitionskosten und Finanzierungskosten, auch Risikokosten beachten (Baukostenüberschreitungen, ungenau geplante Betriebskosten) und Transaktionskosten zwischen PPP-Teilnehmern berücksichtigen

Die Vorteile von PPP lassen sich somit folgendermaßen zusammenfassen:

- Realisierung zusätzlicher Projekte, die sonst aufgrund knapper Mittel nicht oder erst später umgesetzt werden könnten
- Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Auslagerung („Budgettricks“)
- Durch Teilnahme Privater (Investoren und Kreditgeber) kann Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erhöht werden.
- Private Partner sind besonders bestrebt, Bauzeiten und Kostenrahmen einzuhalten.
- Vermutete Effizienzsteigerung und Kostenreduktion durch Einbindung von Privaten, die Marktgegebenheiten genau beachten und Fehlinvestitionen vermeiden
- Leistungsqualität wird gesteigert und Leistungssicherheit erhöht („Management-Know-how“,

„Branchen Know-how“).

- Auslagerung von Konzeption und Planung und Betrieb kann im Gegensatz zu herkömmlichen Ausschreibungsverfahren eher zu innovativen Lösungen führen und Verwaltung entlasten.
- Reduzierung der politischen Einflussnahme und dadurch geringere Behinderung unternehmerischer Entscheidungen
- Verkürzte Entscheidungswege gegenüber der öffentlichen Verwaltung
- Flexibilität in Personalangelegenheiten
- Zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand bei Anlagenverkauf
- Value Engineering führt zu Effizienzsteigerungen.

Die aktuellen Projekte im Verkehrssektor zeigen jedoch, dass PPP-Projekte keineswegs eine unumstrittene Erfolgsgeschichte sind. Dies hat folgende Gründe:

- Zusätzliche Risiken privater Finanzierungsformen, die bei öffentlicher Hand nicht gegeben sind (Konkurs, Ausführungsrisiko)
- Finanzierungskosten sind wegen dieser Risiken in der Regel höher.
- Wirtschaftlichkeit der Projekte ist oftmals von zusätzlichen öffentlichen Investitionen abhängig.
- Quersubventionierung von unrentablen durch rentable Bereiche nicht mehr möglich.
- Benutzungsgebühren, die über die Kostendeckung hinaus auch einen Gewinn für die Privaten beinhalten sollen, können politische Komplikationen mit sich bringen.
- Möglicherweise Bevorzugung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte gegenüber ökologischen und anderen gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten
- Private sind bestrebt, gewinnbringende Aufgaben zu übernehmen; unrentable Aufgaben verbleiben bei der Öffentlichen Hand („Cream Skipping“).
- Kosten werden möglicherweise zulasten der Leistung eingespart (Qualitätsverlust).
- Trotz geringerer Einflussnahme verbleibt Verantwortung der Aufgabenerfüllung (teilweise) bei der öffentlichen Hand.
- Weniger Bürokratie wird möglicherweise durch langwierige Projektvorbereitungen und begleitende Regelungen wettgemacht (komplexe Regelungen und komplizierte Verträge über lange Zeiträume bezüglich Risikoaufteilung, Tarifgestaltung, Ertragsbegrenzung, Subventionen). Transaktionskosten steigen.
- Lange Vertragsdauer führt zu Monopolstellung des Privaten (fehlender Wettbewerb).
- Derzeit oft noch Vertrauensdefizit durch Vorurteile auf beiden Seiten

Insbesondere Banken haben in ihrem Portfolio Produkte, die höhere Erträge bei geringerem Risiko und geringeren Laufzeiten bieten. Daher ist das prinzipielle Interesse an Beteiligun-

gen von PPP-Projekten jedenfalls kein euphorisches. Außerdem sind Banken an möglichst geringem Risiko interessiert, was im starken Widerspruch zu innovativen Lösungen steht, die allerdings im Sinne von Produktivitätssteigerungen notwendig wären, aber eben riskant sind. Eine Lösung für dieses Problem wird in einer Beteiligung der Versicherungsbranche gesehen (z.B. Monoline Insurance), die das Risiko der Banken dämpfen, aber sich dieses Risiko bezahlen lassen.

Eine weitere Maßnahme zur Attraktivierung von PPP-Projekten wäre aus der Perspektive aller Beteiligten eine Etab-

lierung standardisierter Rahmenverträge, welche die Transaktionskosten (im Wesentlichen juristische Beratungskosten) drastisch senken könnten.

Aus Sicht der Wissenschaft ergibt sich ein enormes Forschungsfeld im Bereich der Ermittlung der Lebenszykluskosten (von Infrastrukturen) sowie in der Entwicklung von Methoden zur quantitativen Abschätzung diverser auftretender Risiken, denn in den Transaktionskosten und Risikokosten liegen die größten Hürden für erfolgreiche PPP-Projekte der Zukunft.