

Der Unterschied zwischen BER und A 1

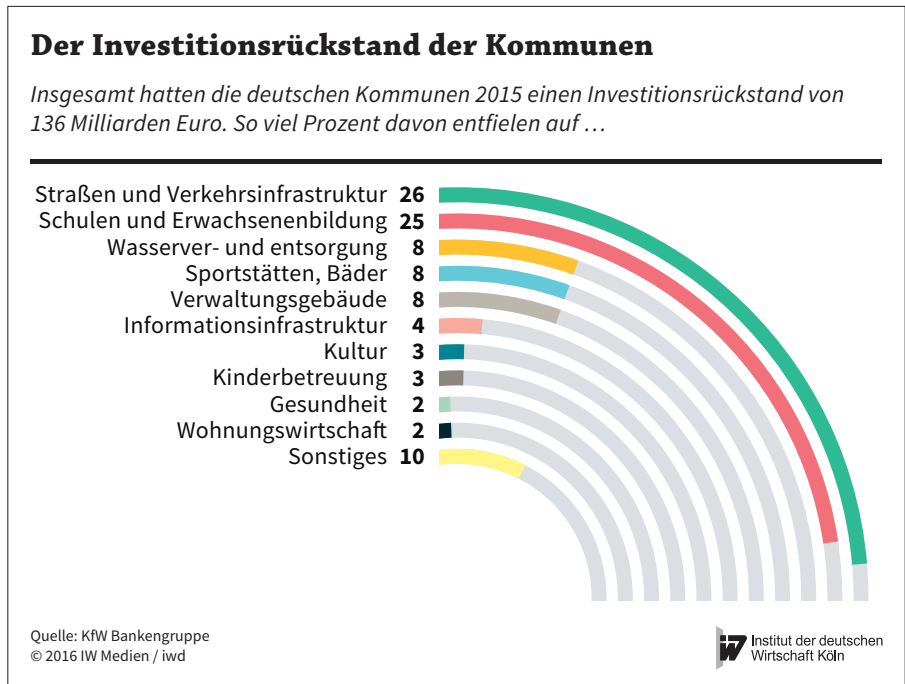
Infrastrukturfinanzierung. Mit Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), also der Beteiligung von privaten Investoren, lassen sich viele Infrastrukturprojekte besser realisieren, als wenn sie allein in staatlicher Regie durchgeführt werden. ÖPP können insbesondere durch Kosten- und Termintreue punkten, belegt ein gemeinsames Gutachten des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft mit dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

Das Drama um den Berliner Flughafen BER ist wohl nur das prominenteste Beispiel dafür, wie schwer sich der Staat oft tut, komplexe und kostenintensive Infrastrukturprojekte zu managen. Auch zehn Jahre nach Baubeginn ist der Flughafen noch nicht fertig und er kostet die Steuerzahler schon heute sechsmal so viel Geld wie geplant.

Dass es auch anders geht, zeigt zum Beispiel der Ausbau der Autobahn A 1 zwischen Bremen und Hamburg in den Jahren 2008 bis 2012: Das Projekt war früher fertig als geplant und die Kosten hielten sich mit rund 1 Milliarde Euro im vorgesehenen Rahmen.

Der Unterschied zwischen BER und A 1? Beim BER hat der Staat alle Projektphasen – Planung, Bauaufsicht und Betrieb – in der Hand und vergibt nur den Bau selbst an Privatfirmen. Bei Projekten wie dem Ausbau der A 1 beauftragt der Staat dagegen private Investoren mit der Bauplanung und der Durchführung des Baus sowie mit dem Betrieb – bleibt aber Besitzer der Infrastruktur. Dieses Modell nennt sich Öffentlich Private Partnerschaft, kurz ÖPP.

Die Vorteile von ÖPP. Selbstverständlich sind ÖPP nicht per se der beste Weg, staatliche Infrastruktur-



projekte zu realisieren – die Entscheidung dafür oder dagegen bedarf immer einer detaillierten Analyse der Wirtschaftlichkeit. Die Erfahrungen mit bereits durchgeführten Projekten – gerade im Verkehrswegebau – zeigen aber, dass ÖPP oft volkswirtschaftlich effizienter sind, als wenn das gesamte Vorhaben einschließlich des Betriebs in Staatshand liegt. Die wichtigsten Gründe:

- **Der Lebenszyklus.** Bei konventionellen Bauprojekten des Staates gelten typischerweise recht kurze

Gewährleistungsfristen; im Straßenbau sind es oft nur fünf Jahre. Weil sich auch die Qualität der Bauleistung an dieser Frist orientiert und die öffentlichen Ausschreibungen an den billigsten Anbieter vergeben werden, wird bei der Qualität zuweilen am falschen Ende gespart – was hohe Folgekosten in der Betriebsphase nach sich ziehen kann. Langfristige Konzessionsverträge, wie sie bei ÖPP üblich sind, verlagern dieses Risiko auf die privaten Investoren – und entlasten damit die Steuerzahler.

• **Die Kosten.** Steigende Baukosten oder sich ändernde Kapitalmarktzinsen lassen die Gesamtkosten eines Großbauprojekts oft explodieren. Auch dieses Risiko kann im ÖPP-Modell vom Staat auf die Investoren übertragen werden. Diese achten von Anfang an auf mehr Qualität – um Folgekosten zu vermeiden – und auf Kostentreue. Dass ihnen das gut gelingt, zeigt ein 2015 veröffentlichter Bericht der Bundesregierung:

Die Abweichung zwischen den geplanten und tatsächlichen Kosten betrug über alle ÖPP-Projekte hinweg nur rund 1 Prozent.

Für die 14 Autobahnausbau-Projekte, die seit 2007 im Gesamtwert von rund 2,9 Milliarden Euro realisiert wurden (Grafik), liegen die Kosten je Kilometer sogar deutlich unter dem Durchschnitt aller Ausbauprojekte in diesem Jahrtausend.

• **Die Termintreue.** Im Bereich des Fernstraßenbaus waren sämtliche ÖPP-Projekte zum vertraglich festgelegten Termin fertig; oft wurde die geplante Bauzeit sogar um mehrere Monate – wie bei der A 1 – unterschritten, so die Bundesregierung in ihrem Bericht. Warum, ist schnell erklärt: Im Gegensatz zu staatlichen Stellen drohen privaten Investoren hohe Strafen, wenn sie vereinbarte Termine nicht einhalten. Zudem können die Privaten ihren Bau effizienter abwickeln, da sie nicht an das staatliche Vergaberecht gebunden sind. Die öffentliche Hand kann aus diesem Grund nur Teilprojekte ausschreiben, zwischen denen es dann oft genug zu Reibungsverlusten kommt. Private Bauherren dagegen haben den entscheidenden Vorteil, dass sie das gesamte Projekt koordinieren können – und müssen.

Die Kritik an ÖPP. Seit Mitte der 1990er Jahre werden ÖPP als Alternative diskutiert und genauso lange massiv kritisiert. Ein Teil dieser Kritik ist insofern dogmatisch, als sie die

Übertragung staatlicher Aufgaben an Private grundsätzlich ablehnt. Bei ÖPP geht es jedoch gar nicht um Privatisierung. Denn auch wenn der Bauträger und Betreiber ein privates Unternehmen ist, bleibt der Staat Eigentümer und Anbieter.

Ein anderer Kritikpunkt ist die Mittelstandsförderung: Der Bundesrechnungshof hatte 2014 in einem Gutachten unter anderem bemängelt, dass diese in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten im Fernstraßenbau nicht berücksichtigt wird, obwohl sie bei staatlichen Aufträgen ein wichtiges Vergabekriterium ist. Fakt ist, dass typische Mittelständler weder die personellen noch die finanziellen Kapazitäten haben, um derartige Aufträge auf Konsortialebene auszuführen, so das Ergebnis einer Studie der TU Braunschweig. Am eigentlichen Bau sind mittelständische Unternehmen dagegen sehr wohl beteiligt – und leisten dabei den überwiegenden Teil der Wert-

schöpfung in den ÖPP-Projekten. Alles in allem sind ÖPP also eine echte Alternative zur rein staatlichen Bereitstellung von Infrastruktur. Zumal die öffentliche Hand gerade in den Städten und Gemeinden unter akutem Mangel an qualifiziertem Personal leidet und nicht zuletzt deswegen große Schwierigkeiten hat, den seit Jahren wachsenden Investitionsstau aufzulösen (Grafik):

Die deutschen Kommunen hatten 2015 einen Investitionsrückstand von insgesamt 136 Milliarden Euro – gut ein Viertel davon entfiel allein auf den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur.

IW-Gutachten

Volkswirtschaftlicher Nutzen privater Infrastrukturbeteiligungen – Analyse der Beteiligung Privater an der Infrastrukturfinanzierung

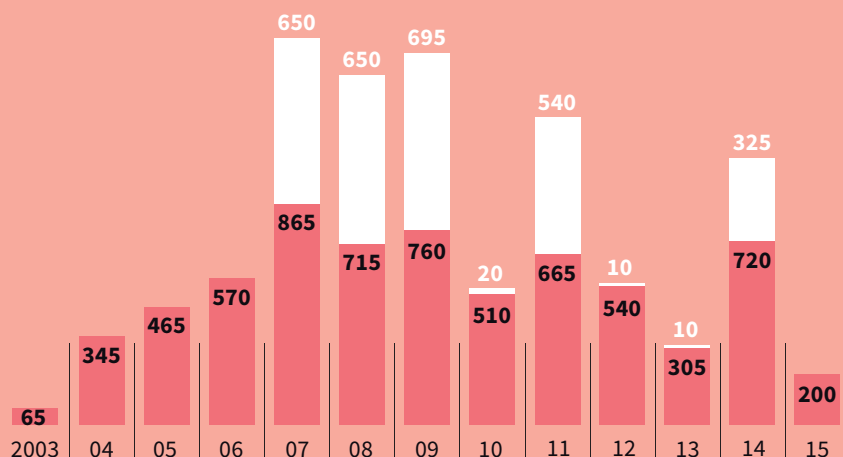
Gemeinsames Gutachten des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft mit dem IW Köln

iwkoeln.de/infrastrukturfinanzierung


Öffentlich Private Partnerschaften

Projekte, die vom Bundesverkehrsministerium mit privaten Konzessionsnehmern umgesetzt wurden – zum Beispiel der Ausbau einer Autobahn in Millionen Euro

- Hochbau: 218 Projekte für insgesamt 6,7 Milliarden Euro
- Verkehr: 14 Projekte für insgesamt 2,9 Milliarden Euro



Quelle: Deutsche Bauindustrie
© 2016 IW Medien / iwd

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln