

Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr

Sack, Detlef

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sack, D. (2018). Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(1), 55-78. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i1.09>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Detlef Sack

Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr

Zusammenfassung

In einer Prozessanalyse untersucht der Artikel die Verbreitung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) bei Bundesfernstraßen (1990-2017). In diesem Zeitraum haben sich ÖPP als wichtige Form der Leistungserbringung im Verkehr etabliert. Der Artikel zeichnet die unterschiedlichen Gesetze und Maßnahmen im Feld nach. Er untersucht den politischen Kompromiss 2017 zur Reform der Verwaltung der Autobahnen, durch den ÖPP sowohl begrenzt als auch in ihrem bisherigen Format gesichert worden sind. Im Anschluss an die international vergleichende politikwissenschaftliche Forschung zu Privatisierung und ÖPP werden die fiskalische Lage, institutionelle Veto-Spieler, die Rolle der Parteien und Interessengruppen darauf hin untersucht, inwieweit ÖPP befördert oder begrenzt werden. Gegenüber den 2000er Jahren zeigt sich in den 2010er Jahren zwar weiterhin ein fiskalischer Druck. Auch wurden ÖPP-spezifische Agenturen etabliert, die nun ihrerseits deren Verbreitung anstreben. Allerdings hat sich die Haltung der Sozialdemokratie zu ÖPP in den 2010er Jahren verändert, ebenso wie die Rechnungshöfe von Bund und Ländern zu institutionellen Veto-Spielern aufgestiegen sind. Mit Blick auf die international vergleichende Forschung sind Rechnungshöfe wie auch ÖPP-Agenturen zukünftig stärker zu berücksichtigen.

Schlagerwörter: Öffentlich-Private Partnerschaft, Privatisierungsforschung, Verkehrspolitik, Veto-Spieler

Abstract

Audit Offices as Veto Players? Public-Private Partnerships in Road Traffic

The case study is dedicated to the establishment of Public-Private Partnerships (PPP) in Germany in the field of motorways (1990-2017). PPP has been launched in this period as an important form of service delivery. The paper displays the most important steps on the way of establishing PPP in the field. Its main research question addresses the political compromise of 2017, which has restricted PPP in motorways and also secured its further use. Referring to the international research on privatization and PPP, the fiscal situation, institutional veto-players, party differences, and interests groups are taken into account in order to explain the political compromise at hand. Compared to the 2000s, the 2010s experienced a slight shift in the field as the Social Democratic Party has then abstained from the promotion of PPP and the German Audit Offices entered the field as relevant veto players. With regard to the study on privatization and PPP in political science the case study highlights the role of two largely ignored, but relevant actors who deserve more attention in the future when explaining (non-)privatization, i.e. the audit offices on the one hand and self-reproducing PPP-agencies on the other hand.

Key Word: Public-Private Partnerships, Privatization, Transport Policy, Veto Players

1 Fragestellung

Wendet man sich ÖPP an der Schnittstelle zwischen Public Policy-Forschung und Politischer Ökonomie zu, dann lassen sich idealtypisch zwei Forschungsperspektiven identifizieren. So können ÖPP hinsichtlich ihrer Problemlösungsfähigkeit untersucht werden, das heißt, inwieweit sie als Form der Leistungserbringung entweder durch geringeren Ressourceneinsatz (Effizienzgewinne) oder durch Verbesserung der Leistung (Qualitätsgewinne) gegenüber anderen Formen der Leistungserbringung relative Vorteile aufweisen (*Budäus* 2006). Eingedenk der hinlänglich bekannten Kritik am Problemlösungsbias der Policy-Forschung (*Greven* 2008; s.a. *Mayntz* 2004) lässt sich das Forschungsinteresse jedoch auch anders formulieren: ÖPP werden hinsichtlich der Reorganisation und Machtverteilung in Verwaltung und öffentlichem Sektor untersucht. Sie sind damit nicht das Produkt einer rationalen Suche nach der ‚besten‘ Lösung, sondern das Ergebnis von institutioneller Ermöglichung und Beschränkung wie auch von Konflikten und Kompromissen zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Präferenzen (*Scharpf* 2000). In diesem Strang der Debatte ist die Fragestellung des Artikels angesiedelt.

Nach nunmehr über fünfundzwanzigjähriger Geschichte im Bundesfernstraßenbau (BFS, Autobahnen [BAB] plus Bundesstraßen) gibt es hinreichend empirische Evidenz, dass die von der Bundesregierung initiierten ÖPP den selbst gesetzten Erwartungen nicht gerecht werden konnten.¹ Zugleich hat sich die politische Konstellation der 2010er Jahre im Vergleich zu den 2000er Jahren deutlich in Richtung einer eher ÖPP-kritischen Haltung gewandelt (*Sack* 2013). Gleichwohl wurde 2016 im Rahmen der grundsätzlichen Neuordnung der Kompetenzen im BFS, die im engen Zusammenhang mit der Reform des Föderalismus stand, eine weitere (Teil-) Privatisierung initiiert. Die konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Die Fragen des Artikels sind damit: Wie konnten sich ÖPP im BFS seit 1990 etablieren? Warum wurde 2016/17 der seinerzeitige Status Quo aufrechterhalten, obwohl eine ÖPP-Expansion initiiert wurde? Diesen Fragen geht der Artikel nach. Dabei wird der Ansatz der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung adaptiert (*Schmidt* u.a. 2007; *Zohlhörer* 2008, siehe unten). Im Ergebnis führe ich die Dauerhaftigkeit der Bemühungen, ÖPP im BFS zu initiieren, darauf zurück, dass Anreize existieren, dass ÖPP zumindest kurzfristig eine ‚Lösung‘ im institutionellen Dilemma zwischen Investitionsbedarf und Haushaltsrestriktionen darstellen und dass es organisatorische Pfadabhängigkeiten gibt, die auf eine Initiierung von ÖPP angelegt sind. Die politische Konfliktlage ist in den 2010er Jahren durch ein Patt zwischen ÖPP-kritischen bzw. -affinen Parteien und Interessengruppen ebenso gekennzeichnet wie auch zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI; pro ÖPP) und dem Bundesrechnungshof (ÖPP-skeptisch). Unter der Bedingung unentschiedener Politics (keine klare politische Mehrheit für oder gegen ÖPP) kommen die institutionellen Reproduktionsfaktoren (Anreize für kurzfristige Problemminderung, organisatorische Eigendynamik) zum Tragen. Gegen eine Ausweitung von ÖPP, die im Zuge der Reorganisation der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau geplant war, wird jedoch erfolgreich opponiert. Hier sind die ÖPP-kritische Haltung in der SPD, die Expertise der Rechnungshöfe und die Konstellation im Bundesrat ausschlaggebend.

Im Rahmen der Privatisierungs- und ÖPP-Forschung trägt die Prozessanalyse dazu bei, erstens das empirische Wissen über die langfristige Entwicklung (Zeitraum ca. 25 Jahre) der ÖPP-Etablierung im deutschen Verkehrssektor zu erweitern. Eine derartige

Fallstudie liegt weder für das Policy-Feld noch für andere Felder in der ÖPP-Forschung vor. Zweitens geht aus der Fallstudie hervor, dass diejenige (international vergleichende) Privatisierungsforschung, die auf dem Konzept der Vergleichenden Staatstätigkeit basiert (Obinger u.a. 2010; Obinger/Schmitt/Zohlhöfer 2014), zukünftig darum erweitert werden sollte, die Rechnungshöfe als wichtige institutionelle, aber bedingte und situative Veto-Spieler in die Analyse ebenso einzubeziehen wie auch die Pfadabhängigkeit, die sich aus dem Selbsterhaltungsinteresse teil-autonomer Privatisierungsorganisationen ergibt.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden ÖPP definiert und der Stand ihrer Verbreitung ausgewiesen. Anschließend wird der Forschungsstand insbesondere mit Blick auf die politikwissenschaftlichen Arbeiten zum Thema referiert. In einem weiteren Schritt erfolgt die chronologische Darstellung einschlägiger legislativer Akte. Die Analyse des Prozesses auf Grundlage des Konzepts der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung schließt sich an. Im Kern wird der politische Kompromiss (weitere Ermöglichung von ÖPP bei deren gleichzeitiger Begrenzung) durch drei Faktoren erklärt, nämlich die Veto-Spieler-Position der Rechnungshöfe, den programmatischen Wandel in der SPD und das organisatorische Eigeninteresse der politikfeldbezogenen ÖPP-Agentur.

2 ÖPP-Definition und Stand der Verbreitung

Bei öffentlich-privaten Partnerschaften handelt es sich um eine funktionale (Teil-) Privatisierung in dem Sinne, dass bestimmte Aufgaben (etwa der Bau oder die Sanierung von Autobahnstrecken, deren Betrieb und Instandhaltung) über einen längeren Zeitraum (von etwa 15 bis 30 Jahren) gebündelt an ein privates Unternehmen vergeben werden. Diese verpflichten sich, Bau- und Dienstleistungen in einem bestimmten Zeitraum zu einer festgelegten Qualität zu erbringen. Im Gegenzug erhalten sie über den gesamten Zeitraum hinweg Einkünfte, die entweder von den jeweiligen Nutzern erhoben werden (etwa durch eine Maut) oder aber vom öffentlichen Auftraggeber zugesichert werden (Sack 2011). Derartige Modelle werden im deutschen Kontext als ÖPP bezeichnet. Diese wurden und werden im BFS in drei Varianten umgesetzt: Beim F-Modell (genutzt bei Unterquerungen) erfolgt die Refinanzierung direkt durch die Nutzer. Beim A-Modell übernimmt ein privates Konsortium den Ausbau von Autobahnabschnitten, deren bauliche und betriebliche Erhaltung sowie die anteilige Finanzierung über einen Zeitraum von in der Regel 30 Jahren. Nach Ablauf der Vertragszeit gehen der Streckenabschnitt in einem vereinbarten Zustand und die Verantwortung für Betrieb und Erhaltung wieder auf Bund und Land über. Die Refinanzierung des privaten Betreibers erfolgt aus dem Lkw-Mautaufkommen auf dem jeweiligen Streckenabschnitt gemäß eines verkehrsbezogenen Vergütungsmodells. Beim Verfügbarkeitsmodell (V-Modell) hängt die Vergütung des privaten ÖPP-Auftragnehmers von der Verfügbarkeit der Strecke und der Qualität der erbrachten Leistung ab.

Insgesamt gibt es im Bereich der Bundesfernstraßen aktuell – inklusive der F-Modelle Warnowquerung und Herrentunnel – 26 ÖPP-Projekte.² Für acht ÖPP-Projekte ist die Verkehrsfreigabe erfolgt (F-Modelle: 12.09.2003 und 26.08.2005; A- und V-Modelle: 09.12.2010-28.09.2015), drei weitere sind im Bau, vier Projekte sind beim Vergabeverfahren in unterschiedlichen Stadien, elf weitere ÖPP-Projekte sind in Pla-

nung. Das vom Bundesverkehrsministerium und der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) bekannt gegebene Investitionsvolumen für die A- und V-Modelle beträgt ca. 4,3 Mrd. Euro, das Projekt- bzw. Konzessionsvolumen liegt bei rund 9,8 Mrd. Euro. Es handelt sich also um relevante Summen im BFS.³

3 Forschungsstand und Methode

Der wirtschaftswissenschaftliche Forschungsstand zu vertraglichen ÖPP lässt sich grob in drei unterschiedliche Stränge unterteilen. Erstens lassen sich diejenigen Arbeiten identifizieren, denen es aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht um die Machbarkeit von ÖPP geht, etwa im Sinne der angemessenen Umsetzung von Kostenvergleichen und Risikoallokationen zwischen öffentlicher Leistungserbringung und der Erbringung unter Beteiligung privater Dritter (*Littwin/Schöne* 2006). Diese Arbeiten sind durch eine Nähe zu Gutachten gekennzeichnet, die aus einer Beraterperspektive durchgängige Effizienzvorteile von ÖPP und deren generelle Vorzugswürdigkeit ausweisen (*Alfen* u.a. 2010). Zweitens sind auch Arbeiten aus einer Public-Management-Perspektive zu finden, in denen es darum geht, etwaige Kosten- und Effizienzvorteile von ÖPP zu ermitteln (*Budäus* 2006; *Albalade* 2014; *Bernstein/Friedrich* 2016). Gegenüber einer deutlichen ÖPP-Affinität, welche die zuvor ausgewiesenen Arbeiten kennzeichnet, geht es in den letztgenannten darum, ÖPP zunächst als zu prüfenden Einzelfall und eine Alternative unter anderen Formen der Leistungserbringung zu betrachten, dessen relative Vorteile (Effizienz, Effektivität) zu diskutieren, und abzuwägen, wie ÖPP auch durch angemessene Vertragsgestaltung abzusichern sind (*Budäus* 2006; *Winkelmann* 2012/2013). In diesem Zusammenhang sind auch diejenigen Forschungen zu verorten, die auf Grundlage transaktionskostenökonomischer Argumente mögliche Effizienzvorteile von ÖPP in Frage stellen. Während die einen schlussfolgern, dass ÖPP bei Bundesfernstraßen ausgesprochen kritisch einzuschätzen sind (*Mühlenkamp* 2011/2016; *Beckers* u.a. 2014/2016), kommen andere zum Schluss, dass ÖPP durchaus vorteilhaft sein können (*Bundesministerium der Finanzen* 2016; *Sieg/Wigger* 2017). Drittens gibt es jene Arbeiten der ‚Critical Accountants‘ in Großbritannien, die die vergleichenden ÖPP-Berechnungen (Public Sector Comparator im Rahmen der Private-Finance-Initiative) dafür kritisieren, dass diese ausgesprochen selektiv und verzerrt zugunsten der Leistungserbringung unter Beteiligung privater Dritter seien. Systematisch werde in den Rechnungen die private vor der öffentlichen Leistungserbringung privilegiert (*Shaoul* 2005; *Toms/Beck/Asenova* 2011).

Diese Forschungsstränge werden hier nicht vertieft, weil es mir in diesem Artikel nicht um mögliche oder illusorische Effekte von ÖPP auf eine effizientere oder innovativere Leistungserbringung geht, sondern die Fragestellung darauf zielt, warum ÖPP seit 1990 politisch im Verkehrsbereich etabliert worden sind, eine Ausweitung 2016/17 jedoch nicht erfolgte. Diese Forschung ist jedoch aus zwei Gründen für den politischen Prozess relevant: Erstens zeigen die fachwissenschaftlichen Kontroversen, dass die wirtschaftswissenschaftliche Bewertung der Effekte von ÖPP umstritten ist. Es gibt keine eindeutige, allseits anerkannte Expertise. In diesem Sinne mangelt es also an eindeutigen, autoritativem Wissen in der Scientific Community über die Effekte der ÖPP-Implementierung. Diese Situation ist eine Bedingung dafür, dass – sofern der grundsätzliche Bedarf akzeptiert wird, Policies zu begründen – Organisationen relevanter werden, die in der Politik als autoritative Instanzen des Wissens angesehen werden. Rechnungs-

höfe können eine solche Funktion übernehmen, da sie und ihr Prüfungsauftrag breit anerkannt sind. Zweitens werden aus diesen Debattensträngen Experten und Berater in der polit-ökonomischen Kontroverse von Interessenverbänden, Parteien, parlamentarischen Fachausschüssen und Ministerien rekrutiert, die mit ihrer jeweiligen Expertise mehr oder minder aktiv eingreifen.⁴

Die Etablierung von PPP lässt sich mit Blick auf die international vergleichende Privatisierungsforschung erklären (*Meggison/Netter* 2001). Hier liegen einerseits Arbeiten vor, die Entstaatlichung (darunter auch ÖPP als eine Form funktionaler Privatisierung) mit der relativen Ineffizienz staatlicher Unternehmen und Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten erklären (*Meggison* 2016). Interessanter sind aber jene Arbeiten, die neben wirtschaftlichen und fiskalischen Daten auch Informationen zum Regierungssystem und die Anzahl der institutionellen Veto-Spieler, die Einbettung des Regierungssystems in trans- und supranationale Regulierung, zu Regierungskonstellationen und Parteienwettbewerb wie auch zu Interessengruppen einbeziehen (*Zohlhöfer/Obinger* 2005; *Obinger/Schmitt/Zohlhöfer* 2014; *Schmitt* 2014; *Doyle* 2012). Fasst man die Ergebnisse dieser Studien zur materiellen Privatisierung zusammen, so wird Entstaatlichung erklärt durch fiskalische Defizite, durch transnationalen Druck (etwa die Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds oder die Liberalisierungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union), durch die Regierungsbeteiligung säkularer konservativer Parteien, durch ein unitarisches Regierungssystem mit einer eher geringen Anzahl von Veto-Spielern und die relative Schwäche der Gewerkschaften (*Obinger* u.a. 2010).

Für die ÖPP als funktionale Privatisierung im Besonderen liegen ebenfalls Studien vor, die deren Etablierung über politisch-institutionelle Faktoren erklären (*Krumm/Mause* 2009): Flinders argumentiert zur Hochphase der britischen Private Finance Initiative (PFI)-, die von der damaligen New Labour-Regierung ab 1997 intensiv genutzt wurde (*Greenaway/Salter/Hart* 2004), dass derartige ÖPP-Projekte einen „Faustian Bargain“ darstellen, da es einerseits erheblichen Investitionsbedarf gäbe, die vorhandenen Haushaltsmittel unzureichend seien und die politischen Parteien (eben auch die ‚neue‘ Sozialdemokratie) andererseits nicht bereit seien, über Steuern oder Nutzunggebühren ihre Wählerklientel finanziell zu belasten. Deshalb würden finanzielle Lasten über ÖPP in die Zukunft verschoben (*Flinders* 2005; s.a. *Gawel* 2017, S. 7-10). Für die deutsche ÖPP-Entwicklung weist Sack als Erklärungsfaktoren für deren Institutionalisierung das bekannte institutionelle Dilemma zwischen Investitionsbedarf und fiskalischem Druck, die initiative Rolle der SPD im Bund und in Nordrhein-Westfalen, die Diffusion des ÖPP-Modells in der föderalen Mehrebenenverwaltung, den Einfluss von Interessengruppen (hier: der Bauindustrie, Bankenverbänden und Beraterkanzleien inklusive des Bundesverbandes Public Private Partnership) bei gleichzeitiger organisatorischer Schwäche der Dienstleistungsgewerkschaft auf (*Sack* 2009). Mit der Etablierung der Partei Die Linke änderte sich die politische Konstellation dann aber, insofern eine explizit privatisierungskritische Partei mit der SPD auf dem Wählerstimmenmarkt konkurriert (*Sack* 2013). Für den internationalen Vergleich von ÖPP-Aktivitäten hat Krumm nachweisen können, dass es die (geringe) Anzahl der Parteien an der Regierung, der relativen Stärke (der Interessengruppen) des Bau- wie auch des Finanzsektors und ein hohes Haushaltsdefizit sind, die die ÖPP-Initiierung befördern. Interessanterweise gibt es keinen systematischen Zusammenhang zwischen ÖPP-Aktivitäten und materieller Privatisierung (*Krumm* 2014/2016).

Für die Etablierung von ÖPP liegen also durchaus einige Befunde zur Rolle der Problemlage (Haushaltsdefizit und Investitionsbedarf), des Regierungssystems (Diffusion von ÖPP im Mehrebenensystem), der Parteien („neue“ Sozialdemokratie, Ein-Parteienregierung) und der Interessenverbände (Einfluss der Bau- und Finanzverbände inklusive Beratungsunternehmen) vor. Allerdings basiert die empirische Evidenz auf Daten, die vor 2010 erhoben worden sind. Damit sind etwaige Entwicklungen, die mit der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalkrise 2008/09 und mit der nachfolgenden austeritären Fiskalpolitik (in Deutschland die Reform des Art. 109 GG im Jahr 2009) einher gingen, nicht einbezogen. Verschärfen diese – wie zu erwarten wäre – das institutionelle Dilemma zwischen Investitionsbedarf in Infrastrukturen und dem Mangel an entsprechenden Finanzmitteln? Hat sich durch die Etablierung der Partei Die Linke die parteipolitische Konstellation über einen längeren Zeitraum so verändert, dass ÖPP im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre schwieriger umzusetzen sind? Haben – nachdem ÖPP gesetzlich ermöglicht und eingerichtet worden sind – neue Veto-Spieler Einfluss auf deren Verbreitung genommen? Und sind durch die Institutionalisierung von ÖPP in den 2000er Jahren Pfadabhängigkeiten entstanden, welche zu einem weiteren Ausbau von ÖPP führen?

Die vorliegende Studie trägt zu den polit-ökonomischen Forschungssträngen zur (Teil-)Privatisierung dadurch bei, dass sie einen Fall (ÖPP im Bereich der Bundesautobahnen) über einen langen Zeitraum (1990-2017) untersucht. Sie ist als theorietaugende Prozessanalyse in dem Sinne angelegt, dass das in der Privatisierungsforschung etablierte Konzept der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (*Obinger/Schmitt/Zohlhöfer* 2014) anhand der konkreten Entwicklung geprüft, reflektiert und erweitert wird (*Beach/Pedersen* 2013, S. 14-169; *Starke* 2015). Ein besonderer Fokus liegt hier auf der Rolle der institutionellen Veto-Spieler. Diese sind klassischerweise definiert als „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“ (*Tsebelis* 2002, S. 19).

Im konzeptionellen Rahmen der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ist die Einzelfallstudie wie folgt angelegt: Das zu Erklärende ist die Stabilität der Policy und die Aufrechterhaltung des Status Quo. Das ist konkret die Beibehaltung der bisherigen, seit 1990 sukzessiv ausgeweiteten gesetzlichen Möglichkeiten, ÖPP im Verkehrsbe-
reich umzusetzen, obwohl es 2016/17 den Versuch gab, diese Möglichkeiten deutlich zu erweitern. Zu erwarten ist in diesem Zusammenhang aufgrund des bisherigen Forschungsstandes insbesondere, dass

- Haushaltsdefizit und Investitionsbedarfe im BFS,
- die Regierungsbeteiligung wirtschaftsliberaler Parteien und von Akteuren aus der „neuen“ Sozialdemokratie und
- die Einflussnahme von Bau- und Finanzverbänden inklusive Beratungsunternehmen positiv auf die Ausweitung von ÖPP wirken.

Als ÖPP-hemmend ist insbesondere eine Konstellation anzusehen, in der „linke“ Koalitionen regieren.

Der Beitrag beruht auf einer Textanalyse einschlägiger Dokumente zum Thema ÖPP im Bundesfernstraßenbau. Insbesondere wurden die Berichte der entsprechenden Verkehrsinfrastrukturkommissionen und parlamentarische Dokumente (Anträge, Anfragen, Debatten) qualitativ ausgewertet.

4 Geschichte der ÖPP im Bundesfernstraßenbau (1990-2017)

4.1 Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz 1994

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurde in Bezug auf ÖPP im BFS im seinerzeitigen Bundesverkehrsministerium eine heute bekannte Argumentation vertreten: Angesichts der Unterfinanzierung im Straßenverkehrsbau seien vertragliche Public Private Partnerships (PPP) einzuführen, Konzessionsmodelle seien der Rechtslage zufolge bereits realisierbar, Betreibermodelle könnten „nur bei Anwendung elektronischer Mauterhebungstechniken“ implementiert werden (BMF 1991, S. 27). Damit war der Zusammenhang zwischen ÖPP und einem finanzierenden Mauterhebungssystem konstatiert. Mit der Verabschiedung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) wurden 1994 Konzessionsmodelle, die sog. F-Modelle, möglich, die in der Folge quantitativ vergleichsweise unbedeutend blieben. Lediglich der Warnowtunnel in Rostock (2003) und der Herrentunnel in Lübeck (2005) gingen in Betrieb. Eine entsprechende Ausschreibung für die Strelasundquerung (Stralsund-Rügen) scheiterte. Die Argumentation der damaligen Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP für das Gesetz war relativ bescheiden: Es sollte eine Option der Leistungserbringung unter Beteiligung privater Unternehmen geschaffen werden, bei der langfristig die Projekte wieder in die Hände des Bundes übergehen würden. Aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung im Verkehrswegebau sei eine „ergänzende Privatfinanzierung das Gebot der Stunde“ (BT-Plpr. 12/228: 19808). Die parlamentarische Opposition bezweifelte, dass private Leistungen kostengünstiger seien als die öffentliche Erstellung, und verwies auf die Gefahren der Entstehung von Schattenhaushalten. Geteilt wurde aber die Einschätzung, dass die Verkehrsinfrastruktur unterfinanziert und auf stärkere Nutzerfinanzierung im Straßenverkehr umzustellen sei (BT-Plpr. 12/228: 19807-19816).

4.2 Die Errichtung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft 2003

Insofern die Etablierung von ÖPP von einer Refinanzierung durch Mauteinnahmen abhängig gemacht wurde, sind hier die entsprechenden Initiativen der jeweiligen Bundesverkehrsminister relevant, ein System der Erhebung streckenbezogener Nutzunggebühren in Deutschland einzuführen. Im Januar 2000 erfolgte die europaweite Ausschreibung des Lkw-Mautsystems. Mit dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (ABMG) wurde zum einen das Grundprinzip der streckenbezogenen Nutzerfinanzierung erstmals eingeführt. Zum anderen privatisierte der Bund den Betrieb, indem er die Errichtung und den Betrieb des Mauterhebungssystems auf Private übertrug (ABMG §§ 4-7). Das war die gesetzliche Grundlage, auf der das Konsortium Toll Collect⁵ seitdem tätig ist. In den Folgejahren wurde im Jahr 2003 mit dem Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (VIFGG) eine Einrichtung geschaffen, welche das Aufkommen aus der Lkw-Maut zwar weisungsgebunden, aber außerhalb des Verkehrsministeriums verwaltet. Die VIFG als Gesellschaft privaten Rechts sollte Aufgaben des Bundes zur Finanzierung von Neubau, Ersatzinvestitionen, Erhalt und Ausbau der Straßen, Schie-

nen- und Wasserwege vornehmen. Zudem sollten Projekte nach dem FStrPrivFinG und andere „vergleichbare privatwirtschaftliche Projekte“ (VIFGG § 1 Abs. 2) auf diese Gesellschaft übertragen werden. Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft sollte – in den Worten einer SPD-BT-Abgeordneten – als „schlank organisierte Gesellschaft zu einem Kompetenzzentrum für Privatfinanzierung und damit für die Mobilisierung privaten Kapitals werden. [...] Die Gesellschaft soll geeignete Betreibermodelle entwickeln. Sie soll die Vergabe von Konzessionen betreuen, die privatwirtschaftliche Realisierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben vorbereiten, sie durchführen und sie abwickeln. [...], die Bauwirtschaft brennt darauf, in die dann möglichen Betreibermodelle der Public-Private-Partnership einzusteigen.“ (BT-Plpr. 15/31: 2395)

Die VIFG wurde damit zur zentralen Organisation zur Initiierung und Etablierung von ÖPP im Bereich der Bundesfernstraßen. Sie entstand als eigenständige Gesellschaft im 100%igen Besitz des Bundes im Oktober 2003 und nahm in der Folge ihre Rolle als „PPP Kompetenzzentrum Verkehr“ innerhalb eines bundesweiten Netzwerkes öffentlicher ÖPP-Einrichtungen wahr. Sie trieb die Vorbereitung und Umsetzung von ÖPP-Maßnahmen im Verkehrssektor mit voran, beteiligte sich an der Entwicklung entsprechender Organisations- und Finanzierungsmodelle und am Wissenstransfer zu diesen Themen. Im Jahr 2005 wurden vier Pilotprojekte nach dem A-Modell ausgeschrieben; die erste Vergabe erfolgte im April 2007 (www.vifg.de, 27.01.2006). Ihre Finanzmittel erhielten sie aus den Mauteinnahmen. Nach einer Novellierung des VIFGG 2015 bewirtschaftet die Gesellschaft zudem sämtliche Haushaltsmittel des Bundesfernstraßenbaus. Weiterhin ist es zentrale Aufgabe der VIFG, „die Umsetzung von Betreibermodellen der Verkehrsinfrastruktur des Bundes [zu begleiten, DS] und die Beschaffungsvariante Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) und vergleichbarer privatwirtschaftlicher Projekte in der Verkehrsweginfrastruktur konzeptionell und systematisch weiter [zu entwickeln, DS]“ (BT-Drs. 18/13390, S. 3).

Im Zuge der Föderalismusreform 2017 und der Neufassung des Art. 90 GG (s.u.) wurde mit dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz – InfrGG) eine privatrechtliche Gesellschaft etabliert, deren Zweck „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen [umfasst, DS].“ (§ 1 Abs. 1 InfrGG) Dies ist für die VIFG insofern relevant, als sie 2019 insgesamt in die Infrastrukturgesellschaft integriert sein wird (BT-Drs. 18/13390, S. 5). Die neue Infrastrukturgesellschaft wird dann also eine privatrechtliche Agentur des Bundes inkorporieren, die auf ÖPP-Planung und -Implementation ausgerichtet war.

4.3 Der Weg zum Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz 2017

Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz von 2005 ist in seiner Rhetorik von einer eher optimistischen Sicht auf vertragliche PPP geprägt: „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind ein wichtiger Baustein bei der Modernisierung unseres Staatswesens. [...] Internationale Erfahrungen zeigen: Öffentlich Private Partnerschaften sind ein neuer und oft auch besserer Weg der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Mit ÖPP können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden“ (BT-Drs. 15/5668, S. 1). Mit

dem Artikelgesetz wurde auch das FStrPrivFinG mit dem Ziel geändert, den privaten Betreibern die Wahl zwischen privatrechtlichen Entgelten und öffentlich-rechtlichen Gebühren zu lassen (BT-Drs. 15/5668, S. 2). Das Gesetz wurde von der seinerzeitigen rot-grünen Parlamentsmehrheit bei Enthaltung von CDU/CSU und FDP mehrheitlich verabschiedet (Sack 2009, S. 195-207). Trotz damaliger Ankündigungen, dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz ein ÖPP-Vereinfachungsgesetz folgen zu lassen, sind in den folgenden Legislaturperioden zunächst keine nennenswerten Aktivitäten in diese Richtung zu konstatieren.

In der 17. Legislaturperiode (2009-2013) fand eine parlamentarische Debatte zu ÖPP statt. Veranlasst wurde diese durch einen Antrag der Koalitionsfraktionen (CDU/CSU und FDP), der auf eine administrative (nicht legislative) Weiterentwicklung, insbesondere mit Blick auf deren Mittelstandsfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit, abzielte (BT-DRs. 17/12696, S. 5). Im Vergleich zum Antrag für das ÖPP-Beschleunigungsgesetz 2005 nimmt sich die Rhetorik hier deutlich bescheidener aus: „Der Deutsche Bundestag betont ausdrücklich, dass es sich bei ÖPP um eine Alternative handelt und sicher nicht um ein Allheilmittel. Vor allem darf ÖPP nicht für Projekte ins Auge gefasst werden, die sich die öffentliche Hand aus eigenen Mitteln nicht leisten kann. ÖPP-Modelle sollten dort ernsthaft in Betracht gezogen werden, wo sie wirtschaftlich sinnvoll sind und einen echten Mehrwert bringen“ (BT-Drs. 17/12696, S. 1). Die nachfolgende parlamentarische Debatte offenbart die programmatischen Unterschiede zum Thema ÖPP der Fraktionen im Deutschen Bundestag, zeitigt aber keine nennenswerte legislative Veränderung. Entscheidend ist hier kurioserweise die Föderalismusreform 2017. Diese beinhaltete als Verhandlungsergebnis ein Kopplungsgeschäft, nämlich die Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs bei gleichzeitiger Kostenübernahme durch den Bund im Tausch für die Übertragung der Verwaltung der Bundesautobahnen an den Bund. Die Hintergründe dieser Zentralisierung der Exekutive (tatsächliche und vermeintliche Defizite und unzureichende Planungskapazitäten in der Auftragsverwaltung der Länder) sind in diesem Artikel nicht das Thema. Relevant ist hier vielmehr eine seit 2016 zunehmend öffentlich geführte Diskussion, in welcher Organisationsform die Verwaltung der BAB erfolgen solle. Konfliktpunkt war die formale Privatisierung einer eigenständigen Gesellschaft, die dann mit einer materiellen organisatorischen Teilprivatisierung einhergegangen wäre, wenn Unternehmen (etwa Versicherungen, Banken) sich an einer privatrechtlichen Gesellschaft hätten beteiligen können. Im Ergebnis haben sich an dieser Stelle diejenigen Parlamentarier durchsetzen können, die privatisierungskritisch sind:⁶ Im neu gefassten Art. 90 GG heißt es wörtlich, dass eine Gesellschaft privaten Rechts „im unveräußerlichen Eigentum des Bundes [stehe, DS]. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen.“ Im neu gefassten Artikel wird des Weiteren festgelegt, dass eine „Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ausgeschlossen für Streckennetze [ist, DS], die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen.“ Im zugehörigen Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz – InfrGG) heißt es: „Die Gesellschaft kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. Die Aufgabe selbst darf nicht auf Dritte übertragen werden. Die Einbeziehung Privater bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt von Bundesautobahnen oder sonstigen Bundesfernstraßen darf nur erfolgen,

wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 Kilometern erstreckt. Mehrere Vorhaben dürfen nicht miteinander verbunden werden.“ (§ 5 Abs. 2 InfrGG)

Das Ergebnis des politischen Konfliktes um eine etwaige (Teil-)Privatisierung des deutschen Fernstraßennetzes ist also ambivalent: Eindeutigen Verboten, Eigentumsrechte an Private zu veräußern und zu übertragen, steht die weiterhin mögliche Beteiligung auf längeren Streckenabschnitten (bis 100 km) gegenüber. Die bisher in Deutschland durchgeführten ÖPP-Projekte hatten in der Spitze eine Länge von 72,5 km (A 1) bzw. 77 km (A 94). ÖPP sind also – gemessen an Vorschlägen seit Oktober 2016, die zunächst keinerlei Privatisierungsschranke vorsahen – zwar legislativ eingeehrt worden, der Status quo ante blieb gleichwohl erhalten. Im Folgenden interessiert an diesem politischen Kompromiss, wie es zur gleichzeitigen institutionellen Aufwertung von ÖPP (sie sind legislativ etabliert und werden nun eigens im Grundgesetz genannt) und deren Begrenzung (sie werden bei längeren und vernetzten Straßenverkehrsinfrastrukturen ausgeschlossen) gekommen ist.

5 Analyse der ÖPP-Entwicklung im Bundesfernstraßenbau

5.1 Problemdruck

Ausgangspunkt der Prozessanalyse, die auf dem Konzept der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung beruht (Zohlnhöfer 2008), ist zunächst der etwaige sozio-ökonomische Problemdruck, aufgrund dessen bestimmte Policies (hier: die Etablierung von ÖPP) entwickelt und umgesetzt werden. Das Bundesverkehrsministerium sieht hier einen Bedarf in Deutschland als „Europas Transitland Nummer 1“ an einem „leistungsfähigen Fernstraßennetz“. Die Verkehrsinfrastruktur sei durch einen hohen Erhaltungsaufwand und Ausbaubedarf bei gleichzeitig begrenzten finanziellen Ressourcen gekennzeichnet. „ÖPPs können bei geeigneten Projekten helfen, diese [Herausforderung, DS] zu meistern“ (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* 2018). Hier hat sich seit Beginn der 1990er Jahre eine Problembeschreibung bei der Finanzierung der BFS etabliert (*BMF* 1991). Die damalige Pällmann-Kommission spezifizierte im Jahr 2000 die strukturelle Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Höhe eines jährlichen Fehlbedarfs im Neu- und Ausbau der BFS von seinerzeit 4 Mrd. DM/Jahr⁷ (*Pällmann-Bericht* 2000, S.19). Sie sprach von einer „Instandhaltungskrise“ (*Pällmann-Bericht* 2000, S. 5). Diese Problembeschreibung durchzog auch die einschlägigen Berichte zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in den 2010er Jahren. Hier wurde sich teilweise ausdrücklich auf den Pällmann-Bericht und dessen Defizitermittlung bezogen (*Bodewig-Bericht* 2013, S. 8) bzw. in anderer Terminologie eine ähnliche Sachlage konstatiert: Die Daehre-Kommission (2012) spricht von Fehlbedarfen und „Substanzverzehr“ (S. 11) und auch einer „permanenten Unterfinanzierung“ (S. 117) bei den BFS, in dem der Ersatz- und Nachholbedarf auf Investitionen in Höhe von ca. 1,3 Mrd. €/Jahr beziffert wurde (S. 37). Die Fratzscher-Kommission von 2015 identifizierte – nunmehr über 15 Jahre nach dem Erscheinen des Berichts der Pällmann-Kommission – eine „substanzielle Vernachlässigung der Investitionen in die Erhaltung und Qualitätssicherung der Verkehrsinfrastruktur“ (S. 17). Der „ausschließlich

für die Substanzerhaltung notwendige zusätzliche Investitionsbedarf [liegt, DS] bei 3,8 Mrd. bis 4,6 Mrd. Euro jährlich.“ (S.17). Ganz offenkundig hat sich die Problembeschreibung in den letzten Jahrzehnten kaum verändert: Obwohl die positiven Effekte einer funktionierenden und modernen (Verkehrs-)Infrastruktur politisch unumstritten sind, fehlen die finanziellen Mittel für deren Erhalt und Ausbau.⁸ Die Initiierung und Förderung von ÖPP wurde von den genannten Kommissionen in diesen Kontext gestellt: Die Pällmann-Kommission hatte einen Lösungsansatz aus drei Elementen vorgeschlagen, nämlich eine Umstellung auf Nutzerfinanzierung, die Etablierung einer eigenständigen Bundesfernstraßengesellschaft und Privatfinanzierung bzw. Betreibermodelle (*Pällmann-Bericht* 2000, S. 34-35; S. 43-44). ÖPP werden auch in der ersten Bodewig-Kommission als problemlösend aufgeführt (*Bodewig-Kommission* 2013, S. 17-19). Distanzierter zu ÖPP als mögliche Problemlösung zeigt sich der Bericht der Fratzscher-Kommission, der dadurch auffällt, dass ÖPP abwägend beschrieben werden und die Kontroverse um diese teil-private Leistungserbringungsform deutlich markiert wird (S. 28-34).⁹ Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verspricht sich von ÖPP eine „deutlich schnellere Projektabwicklung, eine überdurchschnittliche Ausführungsqualität und eine wirtschaftlichere Beschaffung“ (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* 2018).

5.2 Transnationaler Policy-Transfer

Hinsichtlich der Verbreitung von ÖPP im BFS ist nicht von einem klassischen Europäisierungsdruck auszugehen (*Featherstone/Radaelli* 2003), auch wenn es seitens der Europäischen Kommission entsprechende Initiativen gegeben hat (z. B. *Europäische Kommission* 2004). Gleichwohl wurde die Verbreitung von ÖPP in Deutschland durch einen transnationalen Policy-Transfer (*Dolowitz/March* 2000) erheblich befördert. Im Zuge der Debatte um das ÖPP-Beschleunigungsgesetz 2005 fand eine eingehende Befassung mit der britischen Private Finance Initiative (PFI) statt, deren vertragliche Public Private Partnerships analog zu den deutschen ÖPP gestaltet sind (*Greenaway/Salter/Hart* 2004; *Shaoul* 2005). Dieser Transfer einer Policy, die eng mit dem britischen New Labour Programm verbunden war, hat den optimistischen Grundton der deutschen ÖPP-Etablierung in der ersten Hälfte der 2000er Jahre nachhaltig geprägt (*Krumm* 2016, S. 135-142; *Sicko* 2009; *Sack* 2009, S. 229-242). Nachdem entsprechende Transfer-Aktivitäten ab 2005 (Verabschiedung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes) ausgelaufen sind, lassen sich keine transnationalen Transfer-Aktivitäten mehr identifizieren.

5.3 Institutionelle Veto-Spieler

Insofern die Etablierung von ÖPP ganz wesentlich innerhalb des deutschen Regierungssystems vorangetrieben worden ist, rückt die Rolle der institutionellen Veto-Spieler (*Tsebelis* 2002) in den Fokus möglicher Erklärungsfaktoren. Die Bundesrepublik Deutschland ist in verschiedenen Studien zur Privatisierung aufgrund ihrer föderalen Struktur als eher privatisierungsträge beschrieben worden, da die Länder mit ihrem jeweiligen staatlichen Eigentum spezifische Policies verfolgen, ebenso wie sich Zustimmung im Bundesrat nur mit erheblichem Aufwand abringen lässt (*Grande* 1998;

Zohlhöfer 2001). Mit Blick auf ÖPP lässt sich eine opponierende Rolle der Länder im Grunde nicht bestätigen, da es diesbezüglich im deutschen Föderalismus eine große programmatische Kongruenz gibt. Die Länder sehen sich grundsätzlich in der gleichen, wenn nicht sogar in einer verschärften, Lage wie der Bund, wenn es um den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen geht. Insofern sind auch auf dieser gebietskörperschaftlichen Ebene ÖPP ebenfalls nicht nur verbreitet, sondern in den Ländern seit 2002 auch ÖPP-Kompetenzzentren, Task Forces und Netzwerke eingerichtet worden (Röber/Redlich/Lück 2016). Im Zuge der Einrichtung der Infrastrukturgesellschaft hat sich gezeigt, dass einzelne Länderverkehrsministerien und Staatskanzleien besonders privatisierungskritisch sind. Angesichts der seinerzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat war hier die Verhandlungsposition der thüringischen rot-rot-grünen Landesregierung für die Zustimmung zur gesamten Föderalismusreform (im Paket mit Reform der Bundesautobahnverwaltung) von Belang und damit in der Lage, ÖPP zu beschränken. Die Stellungnahme des Bundesrats vom 10.02.2017 legt hier die Maßgabe für die grundgesetzliche Novellierung fest: „Zur Sicherung des staatlichen Einflusses darf die Einbeziehung Privater grundsätzlich hinsichtlich Bau oder Betrieb nicht für das Gesamtnetz oder Teilnetze der Bundesautobahnen oder der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erfolgen, eine Laufzeit von 30 Jahren nicht überschreiten und muss der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit verpflichtet sein. Entsprechende Regelungen sind festzulegen“ (BR-Drs. 769/16, S. 4). Aus den Ländern und über den Bundesrat kam also die zentrale Kompromissformel zu ÖPP im Bereich der BFS, da die Bundesregierung auf die Stimmen links regierter Landesregierungen angewiesen war.

Als institutionelle Veto-Spieler treten bei der Etablierung von ÖPP allgemein und der ÖPP im BFS im Besonderen die Rechnungshöfe von Bund und Ländern auf. Warum werden die Rechnungshöfe hier als Veto-Spieler verstanden, obwohl sie nicht im strengen Sinne mit Stimmrecht an Entscheidungsverfahren beteiligt sind? Formal ist festzuhalten, dass Rechnungshöfe konstitutionell verankert sind (z.B. Art. 114 GG, Abs. 2; Art. 80 Verfassung des Freistaates Bayern; Tsebelis 2002, S. 19). Ihre konkrete Kompetenz beruht darauf, autoritative Expertise für bestimmte Policy-Positionen bereitzustellen. Strategisch handelnde Akteure müssen (auch) die „normative Anerkennungswürdigkeit [...] einer Entscheidung“ herstellen (Nullmeier u.a. 2012, S. 13). Im Bereich der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird die Legitimität und relative Vorzugswürdigkeit einer Form der Leistungserbringung (öffentlich, privat, gemischt) durch Kalkulationen der etwaigen Effizienzgewinne und Einspareffekte erzeugt. Wenn es keine allgemein anerkannte Expertise zur relativen Vorzugswürdigkeit einer Variante gibt (siehe oben), dann wird die Rolle einer konstitutionell verankerten und autoritativen Monitoringinstanz wichtig. Mit ihrer Expertise legitimieren Rechnungshöfe bestimmte Policy-Positionen. Insofern werden die Rechnungshöfe situativ und bedingt relevant.

Die Haltung des Rechnungshofes¹⁰ wird in der international vergleichenden Privatisierungsforschung – soweit ich sehe – kaum beachtet, obwohl es sich um eine von Parlamentariern stark beachtete Einrichtung¹¹ handelt, deren Expertise als gewichtig einzuordnen ist. In der Stellungnahme der Rechnungshöfe von Bund und Ländern aus dem Jahr 2011 zu ÖPP generell (*Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* 2011) wie auch in den einschlägigen Gutachten des Bundesrechnungshofs zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau (*Bundesrechnungshof* 2009/2013/2014) wurde erhebliche Kritik an der Wirtschaftlichkeit dieser Form der Leistungser-

bringung geäußert. Diese mündete in die Einschätzung: „Da der Private deutlich mehr für die Finanzierung des Projekts aufwenden muss als der Bund und er gleichzeitig im Bundesfernstraßenbau kaum Einsparungen gegenüber der konventionellen Realisierung erzielen kann, bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die ÖPP-Variante derzeit keine Kostenvorteile gegenüber der konventionellen Variante hat“ (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 21). Überdies seien – bei ohnehin kaum gegebenem Spielraum für technische Innovationen – qualitative Mängel in der Ausführung zu beanstanden (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 31). Diese Position wird zwar sowohl vom Bundesverkehrsministerium als auch von der ÖPP-Agentur des Bundes (Partnerschaften Deutschland) so nicht geteilt (*Bundesrechnungshof* 2014). Dennoch ist festzuhalten, dass hier eine deutliche und geltungsstarke Gegenexpertise gegen ÖPP-Projekte formuliert wird, die Entscheidungen über die Etablierung und Fortführung von ÖPP zu einer politischen Entscheidung machen, die sich nicht auf eine allgemein anerkannte Effizienzvermutung stützen kann.

5.4 Parteidifferenz

Während Parteidifferenz im rechts-links Spektrum für die international vergleichende Privatisierungsforschung als erklärungskräftig in dem Sinne angesehen wird, dass linke Regierungen eher privatisierungsabgeneigt sind (*Obinger/Schmitt/Zohnhöfer* 2014; *Doyle* 2012), lässt sich ein derartiger Zusammenhang für ÖPP angesichts der initiativen Rolle bei der PFI- bzw. ÖPP-Etablierung der britischen und deutschen Sozialdemokratie seit Ende der 1990er Jahre so nicht konstatieren. Die programmatische Kongruenz zum Thema ÖPP ist an den Koalitionsvereinbarungen seit 1990 abzulesen. Diese zeigen auch, dass die ÖPP-Rhetorik im Zeitverlauf variiert und in den 2010er Jahren eher defensiv wirkt: Lässt man die Koalitionsverträge auf der Bundesebene seit 1990 Revue passieren, dann zieht sich die Beteiligung privaten Kapitals an Aufbau und der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur durch alle entsprechenden Vereinbarungen. Es gehe um die Erschließung „neuer Finanzierungsquellen durch den verstärkten Einsatz privaten Kapitals“ (*CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag* 1990, S. 62), „stärkere private Finanzierung und Betrieb“ (*CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag* 1994, S. 18), „die Umsetzung von Betreibermodellen“ (*SPD-Bündnis 90/Die Grünen-Koalitionsvertrag* 2002, S. 42), „innovative Wege der Finanzierung durch Public-Private-Partnership“ und „den Einsatz von Betreibermodellen“ (*CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag* 2005, S. 55), das Voranbringen „von Modellen für die Beteiligung Privater im Rahmen von ÖPP-Projekten“ (*CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag* 2009, S. 27). Lediglich die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998, also der ersten rot-grünen Bundesregierung, setzt hier andere verkehrspolitische, nicht ÖPP-relevante Akzente (S. 20-21). Bemerkenswert sind in diesem Überblick auch die Formulierungen im Koalitionsvertrag der Großen Koalition der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags (2013-2017): „Die Fortentwicklung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) braucht einen breiten gesellschaftlichen Konsens. Wir wollen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Geldgebern oder Infrastrukturgesellschaften als zusätzliche Beschaffungsvariante nutzen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können. Dies muss ebenso wie bei Betriebsvergaben in jedem Einzelfall transparent und unabhängig nach-

gewiesen werden“ (*CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag 2013*, S. 29).¹² Gegenüber der Koalitionsvereinbarung acht Jahre zuvor zeigt sich hier ein deutlich zurückhaltender Ton gegenüber privater Finanzierung und ÖPP, mit dem – so die Formulierung zum gesellschaftlichen Konsens – die politischen Konflikte um ÖPP ausgewiesen werden.

Die parteipolitischen Unterschiede zu ÖPP werden in den einschlägigen Parlamentsdebatten deutlich: Die FDP hat ÖPP als „aktive Zukunftsmodelle für die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft“ verstanden (BT-Plpr. 15/102: 9257), den grundsätzlichen Vorrang aber einer gänzlichen Privatisierung eingeräumt (BT-Drs. 15/2601). CDU/CSU sahen ÖPP in den letzten beiden Legislaturperioden zwar nicht als Allheilmittel, aber durchaus als Alternative der Leistungserbringung, besonders im BFS: „Insbesondere eine schnelle Umsetzung der Maßnahmen durch neue innovative Instrumente spricht für ÖPP als mögliche Alternative zum konventionellen Ausbau“ (BT-Drs. 17/12696, S. 2). Erfahrungen mit ÖPP werden – trotz der Kritik der Rechnungshöfe – als insgesamt eher positiv, da effizienzsteigernd angesehen (BT-Drs. 17/12696; Plpr. 17/237, S. 29675; Plpr. 18/221, S. 22222). Kritisch werden die Mittelstandsfreundlichkeit und die Transparenz der ÖPP eingeschätzt (17/12696, S. 3-4; Plpr. 17/237, S. 29675). Die Position der SPD zu ÖPP hat sich in den 2010er Jahren erkennbar verändert: Die SPD-Fraktion sprach sich in der 17. Legislaturperiode weiterhin für ÖPP aus, gerade auch im BFS (BT-Drs. 17/9726, S. 8). Sie hielt in diesem Zusammenhang aber auch fest, dass „Gewinne der privaten Partner [...] dabei nicht auf Kosten der öffentlichen Hand erwirtschaftet werden [dürfen, DS]. Daher besteht vor jeder ÖPP-Entscheidung die unabdingbare Notwendigkeit, dass die ÖPP-Finanzierung nachweislich wirtschaftlicher sein muss als die konventionelle Beschaffung“ (BT-Drs. 17/9726, S. 6). Im Zuge der Föderalismusreform 2017 und der Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft wurde ein stärkerer programmatischer Wandel deutlich, da die SPD darauf drang, die Möglichkeit, ÖPP im BFS einzusetzen, deutlich zu beschneiden: Die Einschränkung von ÖPP wurde nunmehr als politischer Erfolg bezeichnet: „Die unmittelbare und mittelbare Beteiligung Dritter [an der Infrastrukturgesellschaft, DS] ist ausgeschlossen. Teilnetz-ÖPPs sind auch wirksam ausgeschlossen“ (BT-Drs. 18/237, S. 23996, s.a. 18/237, S. 23981). Auch die Haltung von Bündnis 90/Die Grünen ist in der Tendenz gegenüber ÖPP eher ablehnend, wobei hier zwischen einer grundsätzlichen Ablehnung (Plpr. 18/221, S. 22222) und einer abwägend-kritischen Haltung changiert wird, aus der heraus Transparenz und einsehbare und eindeutige Wirtschaftlichkeitsberechnungen gefordert werden (BT-Drs. 17/5258, S. 1). Die Ablehnung von ÖPP fällt bei der Partei Die Linke bis Ende der 18. Legislaturperiode am eindeutigsten aus: „Erfahrungen zeigen, dass ÖPP-Projekte die Probleme und die Verschuldung der öffentlichen Hand meist sogar verstärken. Den privaten Partnern werden Gewinne garantiert, Risiken und Verluste verbleiben bei der öffentlichen Hand. Ob projektbezogene oder institutionelle ÖPP, die Kommune macht sich langfristig abhängig von den privaten Partnern. Sie verliert Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Infrastruktur“ (BT-Drs. 17/5776, S. 1). ÖPP werden eindeutig als Privatisierung klassifiziert und vollständig abgelehnt (BT-Drs. 17/5776; Plpr. 18/237, S. 23977-23978).

In der 19. Legislaturperiode ist mit der AfD eine weitere eher ÖPP-kritische Partei in den deutschen Bundestag eingezogen: „Wegen der bei ÖPP-Projekten bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiko- und Garantiepflichten sind besondere Schutz- und Vorsorgemaßnahmen bei der Entscheidungsfindung erforderlich. Überhöhte Beraterkosten, private Schiedsgerichtsverfahren, mangelnde Qualitätskontrollen und Lobby-

Zugehörigkeit bei den Beratern werden wir nicht tolerieren. [...] Verkehrswegegroßprojekte sind aus Kostengründen nicht an private Konsortien zu übergeben, sondern von der Öffentlichen Hand auszuschreiben und zu realisieren“ (*Alternative für Deutschland* 2016, S. 91-92).

Der bemerkenswerteste programmatische Wandel zum Thema ÖPP vollzieht sich innerhalb der SPD, die sich vom eindeutigen Beförderer von ÖPP zu einer eher distanziert-abwägenden Haltung ändert. Die SPD selbst führt dies darauf zurück, dass mit „ÖPP-Vorhaben sehr unterschiedliche Erfahrungen gesammelt worden sind [...]. Kritik an der bisherigen Anwendung und Umsetzung ist in manchen Fällen sehr pauschal und nicht fundiert, aber teilweise auch begründet. Vor allem wichtige Beteiligte wie die kommunalen Spitzenverbände und die Gewerkschaften stehen dem Konzept ÖPP skeptisch gegenüber. Auch der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben sich vielfach kritisch, aber auch pauschal ablehnend geäußert“ (BT-Drs. 17/9726, S. 2). Mit den Evaluationen von ÖPP durch die Rechnungshöfe wurde innerhalb der SPD die Rolle derjenigen gestärkt, die der Teil-Privatisierung abwartend bzw. skeptisch gegenüber standen. Für die zunehmend ÖPP-kritische Haltung der SPD wird man jedoch auch eine seit 2005 deutlich veränderte Konstellation auf dem Wählerstimmenmarkt beachten müssen, insofern die SPD seitdem deutlich „im Schatten der Linkspartei“ (Egle 2010, S. 103) agieren muss. Sie will sich keine Blöße hinsichtlich ihrer ‚Privatisierungsfreundlichkeit‘ geben.

5.5 Interessengruppen

Die Interessengruppenkonstellation ist im Feld davon geprägt, dass sich die Branchenverbände der Bauindustrie wie auch der Banken und der Consultingunternehmen für ÖPP aussprechen. 2003 wurde der Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) gegründet, der sich überwiegend aus Mitgliedern dieser drei Branchen (Bau, Finanzen, Consulting) zusammensetzt und themenspezifisch agiert (Sack 2009, S. 207-221). Auch im Rahmen der Verhandlungen um die Infrastrukturgesellschaft waren die Verbände der Bauindustrie aktiv. Neu hinzugetreten sind der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft und Pro Mobilität, ein themenspezifischer Verband, in dem neben dem ADAC auch Logistik- und Bau- und weitere verkehrsnahen Unternehmen organisiert sind (BT-Drs. 18/13183). Die kommunalen Spitzenverbände nehmen eine eher abwägende Position ein, während sich die Gewerkschaft ver.di eindeutig gegen ÖPP positioniert. Inwieweit in dem Prozess der Gesetzgebung bestimmte Interessengruppen privilegiert waren, also besondere Zugangschancen und Einflussmöglichkeiten hatten, lässt sich an dieser Stelle nicht rekonstruieren. Hier steht eine entsprechende valide Netzwerk- und Lobbyinganalyse aus.¹³

5.6 Pfadabhängigkeit

Mit Blick auf die Dynamik der Policy (hier: Etablierung von ÖPP im BFS) ist schließlich die Frage der Pfadabhängigkeit relevant (Pierson 2004). Mit der gesetzlichen Förderung von ÖPP durch das FStrPrivFinG 1994 und dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz einerseits und der Einrichtung von ÖPP-Förderorganisationen in Bund und Ländern seit 2002 andererseits, im BFS insbesondere der VIFG 2003, sind Organisationen etab-

liert worden, deren Zweck es ist, vertragliche PPP zu initiieren. Insoweit die VIFG als Gesellschaft privaten Rechts Aufgaben des Bundes zur Finanzierung von Neubau, Ersatzinvestitionen, Erhalt und Ausbau der Straßen und eben der ÖPP vornimmt, ist sie außerhalb der klassischen Verwaltung angesiedelt und operiert als parlamentsferne Agentur. Pfadabhängigkeit funktioniert mit Blick auf die VIFG über deren relative Autonomie und das Selbsterhaltungsinteresse der Organisation, die ebenso wie die anderen ÖPP-Förderorganisationen – insbesondere wenn sie außerhalb der Linienverwaltung angesiedelt sind – allein deshalb auf eine weitere Verbreitung von ÖPP abzielen müssen, weil es hier um ihre Daseinsberechtigung geht.

5.7 Zwischenresümee

In der Summe ist festzuhalten, dass die Problemlage und das institutionelle Dilemma in der Verkehrsinfrastruktur, nämlich diese bei Knappheit finanzieller Mittel zu erhalten und auszubauen, seit Beginn der 1990er Jahre auch ÖPP befördert haben. Für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur insgesamt ist die Einführung streckenbezogener Nutzerfinanzierung durch die Lkw-Maut quantitativ sicher bedeutsamer als die Etablierung von ÖPP. Die funktionale Privatisierung ist aber als eine komplementäre Maßnahme mit eingeführt worden. In spezifischen politischen Konstellationen (CDU/CSU-FDP-Koalition zu Beginn der 1990er Jahre; rot-grüne Koalition zu Beginn der 2000er Jahre) sind ÖPP besonders gefördert worden. Mit der gesetzlichen Verankerung von ÖPP ging ein entsprechender Verwaltungsaufbau, das heißt, die Einrichtung teil-autonomer ÖPP-Förderorganisationen einher, deren *raison d'être* genau darin lag, funktionale Privatisierung zu unterstützen. Die regulatorische und organisatorische ÖPP-Etablierung funktionierte im Zusammenspiel mit den Regeln und Folgen einer austeritären Fiskalpolitik im kooperativen Föderalismus. Der Bundesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf folgende Anreize: ÖPP enthalten eine Vorfinanzierungskomponente, „die den aktuellen Haushalt zu Lasten kommender Haushalte entlastet“ (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 34). Unter den Bedingungen der Schuldenbremse und bei knappen Haushaltsmitteln sind ÖPP attraktiv, weil die finanziellen Investitionen gestreckt und in die Zukunft verschoben werden können (s.a. *Flinders* 2005). Überdies hat der Bund ÖPP-Projekte außerhalb der üblichen Länderquote gefördert. Damit wurde ein zusätzlicher Anreiz für die ÖPP geschaffen, weil die Länder „so über die aus ihrer Länderquote finanzierbaren konventionellen Projekte hinaus Mittel erhalten“ (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 37). Damit ist die langfristige Entwicklung im Feld beschrieben. ÖPP-fördernd wirkten der Investitionsbedarf im BFS, die Regierungsbeteiligung wirtschaftsliberaler Parteien und der ‚neuen‘ Sozialdemokratie, die Existenz von ÖPP-Förder- und Beratungsinstitutionen und die Aktivitäten der Bau- und Finanzverbände inklusive Beratungsunternehmen.

Allerdings ist auch festzuhalten, dass eine weitere Verbreitung von ÖPP, wie sie 2016 angestrebt wurde, nicht erfolgte. Der seinerzeit erlangte Status Quo wurde beibehalten. Gegen eine Ausweitung von ÖPP wirkte zunächst eine Veränderung der Problemlage: Nicht die Finanzmittel, sondern die Umsetzung und Planungskapazitäten waren zwischenzeitlich zur dominierenden Problemlage geworden. Im Bundesrat war die Partei Die Linke inzwischen für die Beschaffung politischer Mehrheiten relevanter geworden. Innerhalb der SPD hat sich die programmatische Haltung zu ÖPP im unter-

suchten Zeitraum zudem von engagierter Promotion zur distanzierten Skepsis gewandelt. Dies war auch der gemischten Performanz von ÖPP geschuldet. Die SPD hat ihren programmatischen Wandel explizit mit der autoritativen Expertise der Rechnungshöfe legitimiert (siehe oben). Gegenüber den 2000er Jahren hat sich die Situation im Feld dergestalt verändert, dass die Rechnungshöfe von Bund und Ländern mit ihrer Expertise die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der ÖPP-Förderorganisationen und der Verwaltungen bestreiten.

6 Fazit

Der zu erklärende Kompromiss (also die Aufrechterhaltung des Status Quo) ist also auf seiner privatisierungsrestriktiven Seite mit der strategischen Position links-geführter Landesregierungen im Bundesrat, dem programmatischen Wandel in der SPD wie auch der Rolle und Expertise der Rechnungshöfe zu bestimmen. Die ÖPP-affine Seite des Kompromisses geht nicht allein auf die (christsoziale/-demokratische) Couleur der Führung des entsprechenden Ministeriums (unter der Bedingung von eigenverantwortlicher Ressortverantwortung), sondern auch auf die Etablierung und Aufrechterhaltung von ÖPP-Förderorganisationen und Anreize einer austeritären föderalen Fiskalpolitik zurück.

In empirisch-deskriptiver Hinsicht liegt mit der vorliegenden Fallstudie erstmals eine Prozessanalyse über die ÖPP-Entwicklung im deutschen Straßenfernverkehr über zwei Dekaden vor. Damit wird das Wissen über die funktionale Teil-Privatisierung in Deutschland und deren Dynamik erkennbar erweitert. In konzeptueller Perspektive (theoretisierende Fallstudie) ist für die politikwissenschaftliche Privatisierungs- und PPP-Forschung zunächst die Bestätigung der Wirkrichtung folgender Erklärungsfaktoren festzuhalten: Haushaltsdefizite und Investitionsbedarfe, die Regierungsbeteiligung wirtschaftsliberaler Parteien und von Akteuren aus der ‚neuen‘ Sozialdemokratie sowie der Einfluss von Bau- und Finanzverbänden inklusive Beratungsunternehmen wirken positiv auf die Verbreitung von ÖPP; ‚linke‘ Regierungen und eine gute Haushaltslage eher restriktiv. Es sind jedoch auch zwei Faktoren identifiziert worden, die die international vergleichende Forschung bislang nicht hinreichend beachtet hat. Dabei handelt es sich erstens um die Pfadabhängigkeit aufgrund der etablierten ÖPP-Fördereinrichtungen, die allein aufgrund ihres organisatorischen Erhalts und ihrer Reproduktion die weitere ÖPP-Verbreitung fördern. Inwieweit sie dabei Allianzen mit weiteren spezifischen Interessengruppen eingehen, konnte in der Fallstudie für die Jahre ab 2015 nicht geklärt werden, da eine entsprechende, auf Experteninterviews basierende Netzwerk- und Einflussanalyse bislang nicht vorliegt. Zweitens ist die Rolle der Rechnungshöfe als mögliche Veto-Spieler in den Blick zu nehmen. Ihre Kapazität, Policy-Wandel zu befördern oder zu behindern, besteht wesentlich in ihrer Wissensproduktion (relative ökonomische Vorzugswürdigkeit einer Leistungserbringungsvariante). Damit legitimieren sie bestimmte Policy-Positionen von Akteuren, die tatsächlich Stimmrechte haben. Die Ressource der (hier: ÖPP-kritischen) autoritativen Expertise kommt, darauf deutet die Fallstudie hin, lediglich in bestimmten Situationen zum Tragen. Die Situation ist zunächst bestimmt durch einen mehrdeutigen und umstrittenen Wissensstand, innerhalb dessen der Bedarf an gültigen Kenntnissen groß ist. Sie ist zweitens bestimmt durch einen tatsächlichen Policy-Konflikt, in dem hohe Zustimmungserfordernisse bestehen (hier: Mitentscheidung durch den Bundesrat mit qualifizierter Mehr-

heit). Drittens ist die Situation dadurch geprägt, dass ein wichtiger Akteur (die SPD) intern keine policy-spezifische Kohäsion aufwies. Hier haben die Studien des Rechnungshofs dasjenige innerparteiliche Lager gestärkt, das ÖPP-kritisch war. Mit Blick auf die genannten Konditionen einer Wirksamkeit autoritativer Expertise sind Rechnungshöfe somit nicht als ständige institutionelle Veto-Spieler anzusehen, sondern als „bedingte“ und „fallabhängige“ Vetospieler (Stoiber 2007, S. 34).¹⁴ Beide Befunde sind jedoch durch die weitere vergleichende ÖPP- und Privatisierungsforschung insoweit zu klären und zu validieren, als dass die Rolle der Rechnungshöfe wie auch der PPP-Agenturen zukünftig systematisch kontrolliert wird.

Anmerkungen

- 1 Dabei änderte sich in den letzten fünf Jahren die Problemlage im Bundesfernstraßenbau. Statt von Finanz- und Investitionsrestriktionen ist nunmehr von einem Mangel an Planungs- und Umsetzungskapazitäten bei zur Verfügung stehenden Mitteln („Investitionshochlauf“) zu reden. Allerdings ist bei zurückgehender Konjunktur und geringeren Steuereinnahmen die Wiederkehr der Probleme der 2000er Jahre durchaus wahrscheinlich.
- 2 Zwei ursprünglich geplante ÖPP-Projekte werden mittlerweile nicht mehr verfolgt.
- 3 Im Zeitraum 2001 bis 2015 wurden laut Angaben des BMVI für den Neubau von BAB ca. 15,2 Mrd. € und für deren Erweiterung (sechs oder mehr Fahrstreifen) ca. 9,6 Mrd. € aufgewandt (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* 2015, S. 151).
- 4 Notwendig wäre hier eine entsprechende Netzwerkanalyse zwischen Politik, Verwaltung, privater Wirtschaft und Wissenschaft, die aber bislang noch nicht geleistet ist.
- 5 Auf das Konsortium Toll Collect und das Klage- bzw. Schiedsgerichtsverfahren infolge des finanziellen Ausfalls aufgrund einer deutlich verspäteten Implementation der Maut wie auch auf die derzeit weiterhin offene Vergabe inklusive einer derzeit möglichen zwischenzeitlichen Verstaatlichung kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. Sack 2009, S. 184-189; Handelsblatt 29.01.2018).
- 6 Hinzuweisen ist hier darauf, dass erst im August 2017 – also nach Abschluss der parlamentarischen Debatte – öffentlich geworden ist, dass der Gesellschaft A1-mobil, welche als privates Unternehmen an dem ÖPP-Projekt der A1 beteiligt ist, die Insolvenz drohte. Den Medienberichten zufolge gab es bereits längere Zeit Einnahmeschwierigkeiten, über die das Bundesverkehrsministerium informiert war. Im Zuge der drohenden Insolvenz erfolgte zunächst ein Schlichtungsverfahren zwischen Betreiber und Verkehrsministerium, das ohne Ergebnis blieb. Daraufhin reichte der private Betreiber eine Klage ein, in der ca. 787 Mio. € gefordert wurden (Spiegel Online 26.08.2017; Tagesschau 30.08.2017; Süddeutsche Zeitung 05.09.2017). Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen geht hervor, dass bereits zwischen Juni 2010 und November 2012 Anpassungsverhandlungen zwischen Regierung und Betreiber stattfanden und ein Schlichtungsverfahren am 25.11.2015 eingeleitet worden war, das am 28.02.2017 scheiterte. Die Klage des Betreibers sei im September der zuständigen Behörde zugeleitet worden. Über Interna und Forderungssummen könne aufgrund vertraglicher Pflichten keine Angaben gemacht werden. Das Risiko einer Insolvenz des Betreibers wird als handhabbar dargestellt: Es „bestünde sowohl die Möglichkeit, sich für den Betriebsdienst auf der Strecke dieser Verträge zu bedienen oder die Strecke dem staatlichen Betriebsdienst wieder einzugliedern. Hierfür stünden Teile der Haushaltsmittel zur Verfügung, die durch den Wegfall der Betreibervergütung frei würden“ (BT-Drs. 18/13633, S. 6).
- 7 Im Rahmen dieses Artikels kann es nicht um die Ermittlung des jeweiligen tatsächlichen Defizits gehen; das wäre eine eigene finanzökonomische Arbeit. Hier werden lediglich die in den Berichten genannten Daten als Teil der Problembeschreibung zitiert.
- 8 Zu dem genannten Problemdruck gehört es, dass im gleichen Zeitraum eine austeritäre Fiskalpolitik in zwei Schritten etabliert wurde, nämlich zunächst durch die sogenannten Maastricht-Defizitkriterien im Zuge der Einrichtung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Im Jahr 2009 erfolgte die grundgesetzliche Verankerung der ‚Schuldenbremse‘ (Art. 109 Abs. 3 GG). Damit wurde ein Weg der Problemlösung, nämlich auf Infrastrukturdefizite mit erhöhter Nettokreditaufnahme zu reagieren, konstitutionell erheblich eingeschränkt.

- 9 Im Überblick über die genannten Kommissionsarbeiten zeigen sich hinsichtlich der Problemlösungen neben der ÖPP-Thematik bestimmte Gemeinsamkeiten, nämlich die zunehmende Umstellung auf Nutzerfinanzierung, die zweckgebundene Mittelverwendung der Einnahmen und die Etablierung einer eigenständigen Gesellschaft für die BFS. Ab Beginn der 2010er wird die Einrichtung eigenständiger Infrastrukturfonds verstärkt debattiert (*Daehre-Kommission* 2012, S. 47; S. 57; *Fratzscher-Kommission* 2015, S. 8).
- 10 Dem National Audit Office im Vereinigten Königreich kommt eine ähnlich wichtige Rolle bei der Bewertung der Vor- und Nachteile von PFI zu.
- 11 Die über ihren grundlegenden Prüfungsauftrag hinaus für Evaluationen vom Deutschen Bundestag beauftragt werden und in Anhörungen eingebunden sind.
- 12 Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wiederholt zum Thema im Grunde die grund- und einfachgesetzlichen Novellierungen aus 2017: „Wir werden die noch nicht fertiggestellten Öffentlich-Privaten Partnerschaften der 1.-3. Staffel realisieren, wenn deren Wirtschaftlichkeit auf Basis der mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Regularien transparent nachgewiesen worden ist. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Konzessionsverträge werden wir nach Vergabe bei Zustimmung des Konzessionsnehmers im Internet veröffentlichen. Den Aufbau der Infrastrukturgesellschaft Verkehr werden wir unter Einbindung der Gewerkschaften und Personalräte bei den Organisationsentscheidungen eng begleiten. [...] Eine Privatisierung der Straßeninfrastruktur und der Infrastrukturgesellschaft Verkehr bleibt ausgeschlossen“ (S. 74).
- 13 Zur Rolle transnationaler Unternehmen und ihres Einflusses auf das britische PFI-Programm vgl. *Ruane* 2010; *Toms/Beck/Asenova* 2011.
- 14 *M. Stoiber* führt den Bundesrat als Beispiel an. Aufgrund der genannten Argumente ist es gerechtfertigt, diese Kategorien auf Rechnungshöfe anzuwenden.

Literatur

- Albalade, Daniel*, 2014: *The Privatisation and Nationalisation of European Roads. Success and Failure in Public-Private Partnerships*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Alfen, Hans-Wilhelm* u.a., 2010: *Lebenszyklusorientiertes Riskmanagement für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau*, Weimar (Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, Bauhaus-Universität Weimar 11).
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Beckers, Thorsten/Bieschke, Nils/Lenz, Ann-Katrin/Heurich, Johannes*, 2014: *Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland. Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise. Gutachten im Rahmen des Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland“*, Berlin, Regensburg.
- Beckers, Thorsten/Hermes, Georg/Ryndin, Andrej/Weiß, Holger Tobias/Becker, Tim/Reuße, Bastian*, 2016: *Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie*, Berlin.
- Bernstein, Thomas/Friedrich, Peter*, 2016: Ein „Economic Public Sector Comparator“ für ÖPP-Vorhaben, in: *Mühlenkamp, Holger* (Hrsg.): *Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme* (Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 46, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), S. 86-116.
- Budäus, Dietrich* (Hrsg.), 2006: *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 54).
- Bundesministerium der Finanzen*, 1991: *Bericht der Arbeitsgruppe ‚Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur‘*, Bonn: Stollfuss Verlag.
- Bundesministerium der Finanzen*, 2016: *Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Berlin.

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2015: Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2015, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2018: Online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oep-uebersicht-einleitung.html?nn=12830>, Stand: 16.01.2018.
- Dolowitz, David/Marsh, David*, 2000: Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13, S. 5-23.
- Doyle, David*, 2012: Pressures to Privatize? The IMF, Globalization, and Partisanship in Latin America, in: *Political Research Quarterly*, 65, S. 572-585.
- Egle, Christoph*, 2010: Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode, in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 99-122.
- Europäische Kommission*, 2004: Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen. KOM/2004/0327, Brüssel.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), 2003: *The politics of Europeanization. International Workshop on Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Flinders, Matthew*, 2005: The Politics of Public-Private Partnerships, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 7, S. 215-239.
- Gawel, Erik*, 2017: Political drivers of and barriers to Public-Private Partnerships. The role of political involvement, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, 40, S. 3-28.
- Grande, Edgar*, 1998: Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: *Gusy, Christoph* (Hrsg.): *Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien – Grenzen – Folgen (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 8)*, Baden-Baden: Nomos, S. 37-56.
- Greenaway, John/Salter, Brian/Hart, Stella*, 2004: The Evolution of a 'Meta-Policy'. The Case of the Private Finance Initiative and the Health Sector, in: *British Journal for Politics and International Relations*, 6, S. 507-526.
- Greven, Michael Thomas*, 2008: „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, S. 23-33.
- Krumm, Thomas*, 2014: Vetospieler als Prädiktor für Policy-Wandel? Ein Test anhand von öffentlich-privaten Partnerschaften im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 55, S. 445-471.
- Krumm, Thomas*, 2016: Staatlichkeit im Wandel. Öffentlich-private Partnerschaften im internationalen Vergleich (Verlagsgesellschaft (Staatlichkeit und Governance in Transformation, 9), Baden-Baden: Nomos.
- Krumm, Thomas/Mause, Karsten*, 2009: Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-)Wissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50, S. 105-129.
- Littwin, Frank/Schöne, Franz-Josef*, 2006: *Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau. Handbuch*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.
- Meggison, William L.*, 2016: Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21 st. Century, in: *Foundations and Trends in Finance*, Boston: Now Publishers Inc.
- Meggison, William L./Netter, Jeffrey M.*, 2001: From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization, in: *Journal of Economic Literature*, 39, S. 321-389.
- Mühlenkamp, Holger*, 2011: *Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP). PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg*

- zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, 18, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger*, 2016: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP. Zwischen methodischer Konsistenz und interessengeleiteter Ergebnisgestaltung, in: *Mühlenkamp, Holger* (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 46, S. 60-85.
- Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher*, 2012: Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, in: *Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher* (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan, Sonderband 27), Baden-Baden: Nomos, S. 11-38.
- Obinger, Herbert* u.a., 2010: Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3, S. 209-233.
- Obinger, Herbert/Schmitt, Carina/Zohnhöfer, Reimut*, 2014: Partisan Politics and Privatization in OECD Countries, in: *Comparative Political Studies*, 47, S. 1294-1323.
- Pierson, Paul*, 2004: Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis, Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Röber, Manfred/Redlich, Matthias/Lück, Oliver*, 2016: ÖPP-Beratungseinrichtungen. Funktionen, Formen und Wirkungen, in: *Mühlenkamp, Holger* (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme (Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 46), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 164-189.
- Ruane, Sally*, 2010: Corporate and political strategy in relation to the Private Finance Initiative in the UK, in: *Critical Social Policy*, 30, S. 519-540.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2011: Public Private Partnerships, in: *Blanke, Bernhard* u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161-168.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public Private Partnerships, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 139-157.
- Scharpf, Fritz Wilhelm*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schmidt, Manfred G.* u.a. (Hrsg.), 2007: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.
- Schmitt, Carina*, 2014: The Diffusion of Privatization in Europe. Political Affinity or Economic Competition?, in: *Public Administration*, 92, S. 615-635.
- Shaoul, Jean*, 2005: The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit? in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten* (Hrsg.): The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience, Cheltenham: Edward Elgar, S. 190-206.
- Sicko, Corinna*, 2009: Öffentlich-private Partnerschaften – Private Finance Initiative. Unterschiede in Deutschland und Großbritannien – Ein Erklärungsversuch, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, 13), Baden-Baden: Nomos, S. 195-225.
- Sieg, Gernot/Wigger, Berthold U.*, 2017: ÖPP – Eine vorteilhafte Beschaffungsvariante für die künftige Infrastrukturgesellschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (ZfWP)*, 66, S. 239-245.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, 1998: Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Koalitionsvertrag 2002-2006, Berlin.

- Starke, Peter*, 2015: Prozessanalyse, in: *Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 453-482.
- Stoiber, Michael*, 2007 Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17, S. 21-41.
- Toms, Steven/Beck, Matthias/Asenova, Darinka*, 2011: Accounting, regulation and profitability. The case of PFI hospital refinancing, in: *Critical Perspectives on Accounting*, 22, S. 668-681.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto players. How political institutions work, New York: Russell Sage Foundation.
- Winkelmann, Thorsten*, 2012: Public Private Partnership. Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden: Nomos.
- Winkelmann, Thorsten*, 2013: Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene, in: *der moderne staat (dms); Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6, S. 371-392.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung 1982-1998 (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, 22), Opladen: Leske + Budrich.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 157-174.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2005: Ausverkauf des ‚Tafelsilbers‘. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, S. 602-628.

Quellen

- Alternative für Deutschland*, 2016: Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, Berlin.
- Bodewig-Kommission*, 2013: Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Konzeptdokument.
- BR-Drs. 769/16 vom 15.12.2016: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g).
- Bundesrechnungshof*, 2009: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Gz.: V 3 – 2006 – 0201, Bonn.
- Bundesrechnungshof*, 2013: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Gz. V 3 – 2013 – 0144, Bonn.
- Bundesrechnungshof*, 2014: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau. Gz: V3-2013-5166, Bonn.
- BT-Drs. 15/2601 vom 03.03.2004: Privatisierung und Öffentlich-Private Partnerschaften.
- BT-Drs. 15/5668 vom 14.06.2005: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften.
- BT-Drs. 17/5258 vom 23.03.2011 : Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen.
- BT-Drs. 17/5776 vom 10.05.2011 : Rekommunalisierung beschleunigen – Öffentlich-Private-Partnerschaften stoppen.
- BT-Drs. 17/9726 vom 22.05.2012 : Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken.
- BT-Drs. 17/12696 vom 12.03.2013 : Öffentlich-Private Partnerschaften – Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen.

- BT-Drs. 18/237 vom 23.12.2013: Hinweise auf völkerrechtswidrige Praktiken der USA von deutschem Staatsgebiet aus und die diesbezüglichen Kenntnisse der Bundesregierung. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Omid Nouripour, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/129).
- BT-Drs. 18/13183 vom 21.07.2017 : Lobbying im Kontext der Bundesfernstraßengesellschaft. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/12499).
- BT-Drs. 18/13390 vom 16.08.2017: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Tätigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft im Jahr 2016.
- BT-Drs. 18/13633 vom 22.09.2017 : Drohende Insolvenz der ÖPP-Betreibergesellschaft „A1-Mobil“. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Dr. Valerie Wilms, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/13506).
- BT-Plpr. 12/228 vom 19.05.1994 : Stenographischer Bericht. 228. Sitzung.
- BT-Plpr. 15/31 vom 13.03.2003: Stenografischer Bericht. 31. Sitzung.
- BT-Plpr. 15/102 vom 01.04.2004: Stenografischer Bericht. 102. Sitzung.
- BT-Plpr. 17/237 vom 25.04.2013: Stenografischer Bericht. 237. Sitzung.
- BT-Plpr. 18/221 vom 09.03.2017: Stenografischer Bericht. 221. Sitzung.
- BT-Plpr. 18/237 vom 01.06.2017: Stenografischer Bericht. 237. Sitzung.
- CDU/CSU/FDP, 1990: Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Bonn.
- CDU/CSU/FDP, 1994: Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Bonn.
- CDU/CSU/FDP, 2009: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Berlin.
- CDU/CSU/SPD, 2005: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Berlin.
- CDU/CSU/SPD, 2013: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin.
- Daehre-Kommission*, 2012: Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Berlin.
- Fratzcher-Kommission*, 2015: Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel. Stärkung von Investitionen in Deutschland, Berlin.
- Handelsblatt vom 29.01.2018: Toll Collect wird verstaatlicht.
<http://www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/lkw-maut-toll-col?ticket=ST-4320131-51aXt65rFXrN9wTuT9e5-ap4>. Stand: 30.01.2018.
- Pällmann-Kommission*, 2000: Schlußbericht. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.
- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder*, 2011: Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1998: Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Koalitionsvertrag 2002-2006, Berlin.
- Spiegel Online vom 26.08.2017: Konsortium A1 Mobil. Das lange Siechtum der privaten Autobahn.
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/autobahnkonsortium-a1-mobil-hatte-schon-2015-finanzprobleme-a-1164594.html>, Stand: 30.1.2018.
- Süddeutsche Zeitung vom 05.09.2017: A1 Mobil. Drohende Autobahnbetreiber-Pleite bringt Dobrindt in Bedrängnis.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/2.220/a-mobil-drohende-autobahnbetreiber-pleite.html>, Stand: 30.1.2018.
- Tagesschau vom 30.08.2017: Pleite von „A1 Mobil“. Die Krux mit den ÖPP-Projekten.
<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/tollcollect-103.html>, Stand: 30.10.2018.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Detlef Sack, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Universitätsstraße
25, 33615 Bielefeld

E-Mail: detlef.sack@uni-bielefeld.de