

**Kommentar zum Beitrag:  
Eine Analyse der Wirtschaftlichkeit der Privatisierung  
von Toll Collect und der Lkw-Mauterhebung nach dem ÖPP-  
Ansatz auf Basis der Institutionenökonomik (von Thorsten  
Beckers, Andrej Rydin und Holger Weiß)**

VON KARL HANS HARTWIG

Im August 2018 lief der Vertrag des Bundesverkehrsministeriums mit dem im Eigentum von Deutscher Telekom, Daimler und Cofiroute befindlichen Unternehmen Toll Collect zur Erhebung der Lkw-Maut aus. Das Unternehmen ging daraufhin am 1. September 2018 in Eigentum des Bundes über mit der Absicht, Toll Collect im ersten Halbjahr 2019 zu privatisieren und im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens für die kommenden 12 Jahre wiederum als ÖPP-Projekt zu führen. Welche ökonomischen Vor- und Nachteile im Hinblick auf Kosteneffizienz mit einer solchen Vorgehensweise im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffung für den Bund verbunden sind, ist Gegenstand des vorliegenden Beitrags, der im September 2018 als Kurzgutachten vorgelegt wurde. Im Januar 2019 hat sich der Bundesverkehrsminister zwar entschieden, Toll Collect nicht zu privatisieren, sondern im Eigentum des Bundes zu belassen. Das Gutachten ist aber deshalb nicht obsolet, denn es liefert über den Einzelfall Toll Collect hinaus interessante Einsichten in mögliche Effizienzprobleme, die bei der Wahl institutioneller Arrangements anfallen können.

Der Themenstellung entsprechend dient als analytische Grundlage des Kurzgutachtens die Neue Institutionenökonomik, die sich mit den Wirkungen von Institutionen im Regelsinne auf das Verhalten der mit diesen Regeln konfrontierten Akteure und den daraus resultierenden Handlungsfolgen beschäftigt. Entscheidend sind dabei die Auswirkungen auf die Kosteneffizienz („Wirtschaftlichkeit“) der verschiedenen institutionellen Arrangements. Die Argumentation des Gutachtens erfolgt insofern „abstrakt“, als nur betrachtet wird, wie sich die teilnehmenden Akteure „möglicherweise verhalten oder verhalten könnten“. Ein Rückgriff auf empirische Erfahrungen oder quantitative Analysen erfolgt nicht.

---

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Institut für Verkehrswissenschaft  
Am Stadtgraben 9  
D-48145 Münster  
E-Mail: Karl-Hans.Hartwig@wiwi.uni-muenster.de

Der neoklassischen Ausrichtung der Neuen Institutionenökonomik entsprechend wird dabei unterstellt, dass sowohl die privatwirtschaftlichen Auftragnehmer in den ÖPP als auch die Akteure der öffentlichen Hand im Eigeninteresse und opportunistisch handeln, wenn ihnen die Möglichkeit dazu geboten wird.

Im Ergebnis werden die Effizienz Nachteile des ÖPP-Ansatzes als deutlich größer angesehen. Als Gründe werden vor allem seine hohen Transaktionskosten und die damit verbundenen vertraglichen Risiken, regelmäßige und aufwändige Nachverhandlungen zulasten des öffentlichen Auftraggebers sowie Defizite in der Leistungsbeschreibung hinsichtlich Qualität und Klarheit angeführt, die Fehlanreize bei den privaten Auftragnehmern und entsprechenden Ineffizienzen verursachen. Die Verfasser weisen allerdings darauf hin, dass sich daraus „keine übergreifenden allgemeingültigen Schlussfolgerungen“ ziehen lassen. Als entscheidend werden vielmehr die Charakteristika der zu erbringenden Leistungen, die Eigenschaften und Ressourcenausstattung der öffentlichen Auftraggeber, potentiellen Auftragnehmer und Gerichte, die Wettbewerbssituation und die institutionellen Rahmenbedingungen bezeichnet. Daher sind durchaus auch Konstellationen möglich, unter denen Vorteile für ÖPP-Projekte gegenüber Projekten mit konventioneller Beschaffungsvariante bestehen und eine Anwendung des ÖPP-Ansatzes sogar unumgänglich sein kann. Das ist etwa der Fall, wenn der öffentliche Auftraggeber über ungenügende Ressourcen verfügt, er aufgrund der Komplexität der Leistungen und fehlendem Output-Wissen kein effizientes Monitoring betreiben kann und eine erfolgreiche Kontrahierung im Sinne einer angemessenen Leistungsbeschreibung und Leistungsmessung nicht möglich ist. Aus diesem Grunde wird denn auch von den Autoren angesichts der geringen Wissensstände des Bundesverkehrsministeriums über satellitengestützte Mautsysteme der Einsatz von ÖPP bei der ersten Beschaffung des Mauterhebungssystems im Jahr 2002 als durchaus sinnvoll erachtet.

Für die von der Institutionenökonomik im Rahmen der „Neuen Politischen Ökonomik“ ebenfalls thematisierten Effizienzeinbußen durch Partialinteressen und opportunistisches Verhalten von Vertretern aus Politik und öffentlicher Verwaltung sieht das Gutachten aufgrund „theoretischer Überlegungen“ und „empirischer Evidenz“ per se nur wenig Anhaltspunkte. Vielmehr werden politökonomisch erklärbare Fehlentwicklungen vor allem als Folge von ÖPP-Projekten bezeichnet, die mit ihren langfristigen und komplexen Vertragsbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Auftragnehmern deutlich größere Spielräume für opportunistisches Verhalten eröffnen. Diese resultieren nämlich daraus, dass sich für Politik und mitwirkende Beschäftigte des öffentlichen Sektors aufgrund ihrer starken Stellung in ÖPPs deutlich mehr Möglichkeiten zur Verwirklichung ihrer persönlichen Interessen ergeben. In der Politik kann dies letztlich dazu führen, dass mit Hilfe von ÖPP-Projekten rechtliche Vorgaben wie die deutsche und europäische Schuldenbremse ausgehebelt werden, da sich mit einer Kapitalaufnahme durch den privaten Auftragnehmer letztlich öffentliche Investitionen auch dann finanzieren lassen, wenn der Staat nach Artikel 115 (3) GG eigentlich keine weitere Verschuldung mehr eingehen darf.

Neben der konventionellen Beschaffung oder einer öffentlichen Beschaffung im Rahmen einer ÖPP-Variante kommt auch die Möglichkeit einer Eigenerstellung der betreffenden

Leistungen oder einzelner Teile durch den Staat infrage. In der Neuen Institutionenökonomie werden hierfür Verfahrenspräferenzkosten und Faktorspezifitäten angeführt, wobei das Gutachten sich auf Spezifitäten in Form von spezifischem Wissen konzentriert, dessen Beschaffung hohe Transaktionskosten erfordert oder im Extremfall überhaupt nicht möglich ist. Die damit verbundene Abhängigkeit für den öffentlichen Auftraggeber und daraus resultierende Gefahr der Ausbeutung durch einen privaten Auftragnehmer lässt sich dann nur vermeiden, wenn die spezifischen Leistungen vom Staat selbst produziert werden. Eine vollständige Eigenerstellung wird allerdings nach Einschätzung des Gutachtens nie zustande kommen, müssen doch Materialien und bestimmte Dienstleistungen immer über Märkte bezogen werden. Im Weiteren wird die Frage einer Eigenerstellung nicht weiterverfolgt.

Das 2002 gestartete ÖPP-Projekt zur Erhebung der Lkw-Maut wird differenziert beurteilt. So bemängelt das Gutachten die dabei verwendete technologieoffene Ausschreibung ebenso wenig wie den Rückgriff auf den ÖPP-Ansatz, sei dieser doch angesichts des geringen Wissenstandes über die gewählten satellitengestützten Mauterhebungssysteme mit einer konventionellen Beschaffung in zeitlich gebündelter Weise „kaum sinnvoll durchführbar bzw. extrem risikobehaftet“ gewesen. Wie sich im Verlauf des Projektes herausgestellt hat, scheint allerdings der ÖPP-Vertrag alles andere als effizient gewesen zu sein. Darauf deutet zumindest der ungünstige Verlauf des Projekts hin, bei dem Toll Collect offensichtlich nicht in der Lage war, den vereinbarten Start des Mauterhebungssystems einzuhalten. Statt September 2003 konnte die Erhebung erst Anfang 2005 beginnen. Zudem wurde das entsprechende Schiedsgerichtsverfahren durch Einigung der Parteien nach 14-jährigem Rechtsstreit mit einer Zahlung von nur 3 Mrd. € für entgangene Mauteinnahmen beendet, ein Betrag, der deutlich zu gering ist. Da der Bund zudem mittlerweile über die notwendigen materiellen und immateriellen Ressourcen verfügen dürfte, ohne dass die grundlegenden Nachteile von ÖPP-Projekten verschwinden, lehnt das Gutachten eine Privatisierung von Toll-Collect.

Der transaktionskostenökonomische Teil des Gutachtens wird sehr kenntnisreich und differenziert dargestellt und auf die Problemstellung angewendet, allerdings ohne einen Verweis auf die breite und kontroverse wissenschaftliche Diskussion zu den Vor- und Nachteilen von ÖPP. Zudem erschließt sich der Inhalt dem Leser nur mit einigen Mühen. Grund sind eine Vielzahl von umständlichen Formulierungen mit langen und schwer nachvollziehbaren Sätzen sowie von eingeschobenen Zwischensätzen und Wiederholungen. Grund dafür könnte das Bestreben der Autoren gewesen sein, dem mit der Materie kaum vertrauten Auftraggeber des Gutachtens wichtige Elemente der Argumentation und Vorgehensweise immer wieder nahzubringen. Vielleicht ging es den Autoren aber auch darum, sich die Zusammenhänge immer wieder selbst zu verdeutlichen – oder schlicht um Zeitdruck.

Gegenüber der transaktionskostenspezifischen Analyse fällt die politökonomische Betrachtung allerdings etwas ab. Zunächst entsteht beim Leser einige Konfusion. So wird bei der Diskussion in Kap. 2.2 über den „ÖPP-Ansatz als Alternative zur konventionellen Beschaffungsvariante“ ziemlich unvermittelt auf die „öffentliche Eigenerstellung“ bzw.

„öffentliche Leistungserbringung“ verwiesen, die eigentlich erst im Folgekapitel unter der „Make-or-Buy-Frage“ thematisiert wird und zudem nur wenig Bezug zum eigentlichen Thema aufweist. Zu weiterer Verwirrung erfolgt dann unter dem Titel „Polit-Ökonomische und mit der Finanzierung in Verbindung stehende Aspekte des ÖPP-Ansatzes“ ein unvermittelter Verweis auf empirische Studien, die sich mit der „relativen (In)Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen“ beschäftigen. Zwar wird hier zurecht darauf hingewiesen, dass die Studien „keinesfalls per se“ von Ineffizienzen einer öffentlichen Eigenerstellung ausgehen. Mit Effizienzproblemen von ÖPP und konventioneller öffentlicher Beschaffung – also dem eigentlichen Thema – haben die Studien allerdings nichts zu tun. Vielleicht hätte man zur empirischen Unterfütterung eher auf Ergebnisse von institutionenökonomischen Experimenten zurückgreifen sollen. Diese sind zwar ebenfalls mit Problemen behaftet, entsprechen aber den Intentionen einer stringenten politökonomischen Betrachtung, bei der es letztlich darum geht, die Anreize und Spielräume für die Verfolgung und Durchsetzung von Eigeninteressen und opportunistischem Verhalten bei ÖPP-Projekten ebenso wie bei konventioneller Beschaffung zu identifizieren und zu vergleichen.

In diesem Zusammenhang ist dann schließlich auch die Beschränkung auf „politökonomische Aspekte des ÖPP-Ansatzes“ im Gutachten wenig sinnvoll, wird doch damit weitgehend vernachlässigt, dass auch bei konventionellen öffentlichen Beschaffungsvarianten effizienzmindere Eigeninteressen in erheblichem Umfang durchgesetzt werden. So weisen die Autoren selbst darauf hin, dass auch und gerade durch den ÖPP-Ansatz verhindert werden kann, „... dass die Allokation von Finanz- und dabei nicht zuletzt Haushaltsmitteln kurzfristigen (und ggf. auch opportunistischen) Zielen folgt.“ Beispiele für ein solches Verfolgen von Eigeninteressen durch die Politik gibt es bereits genügend aus der Verkehrsinfrastrukturpolitik, wo politische Einfluss- und Entscheidungsträger ineffiziente Entscheidungen wie die Vernachlässigung von Erhaltungsinvestitionen oder nachrangigen und sogar überflüssigen Neuinvestitionen mit dem Ziel der Wählerstimmenmaximierung treffen. Möglicherweise ist sogar die Wahl der Mauterhebungstechnik bei ihrer Einführung durch Politik und öffentliche Verwaltung ein Beispiel dafür. Im Bestreben, eine für Wähler sichtbare „moderne Industriepolitik“ zu betreiben und Interessengruppen der Wirtschaft zu unterstützen, hätten danach die zuständigen Verantwortlichen trotz damals umfangreicher und positiver Erfahrungen mit mikrowellentechnischen Erhebungsverfahren ein weitgehend unbekanntes und überwiegend von deutschen Konzernen zu betreibendes satellitengestütztes Mauterhebungssystem gewählt und mit einem suboptimalen Vertrag ausgestattet.