

Wider das Vorhaben von Economiesuisse

Wirtschaftsdachverband lässt viele Fragen offen – grosse Risiken für die öffentliche Hand.

Von Laure Athias und Mario Jametti

Es wäre eine gute Idee, wenn die Sanierung des Gotthards über eine Maut erfolgen würde. Aber es gibt keinen Grund, warum dies via PPP geschehen sollte.

Der Gotthardstrassentunnel sollte bis spätestens 2025 saniert werden. Der Vorschlag des Bundesrates sieht während der Sanierung eine Voll- oder Teilspernung des Strassentunnels vor. Viele Politiker befürchten schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen einer Schliessung, vor allem für das Tessin. Als Alternative schlagen sie den Bau eines zweiten Strassentunnels vor. Dieser könnte vor der Teilsanierung fertiggestellt, während der Sanierung zweispurig und nachher nur noch einspurig betrieben werden. Ein richtungsgetrennter Betrieb könnte zu erhöhter Sicherheit führen.

Äpfel mit Birnen verglichen

Der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse möchte diese Alternative dem Steuerzahler schmackhaft machen und hat zum Thema eine Studie («PPP-Lösung für zweite Gotthardröhre») veröffentlicht. Darin wird vorgeschlagen, die zweite Röhre durch eine Public-Private Partnership (PPP) zu realisieren. Dabei sollen einem privaten Konsortium die Finanzierung, die Sanierung und der Ausbau des Gotthardtunnels übertragen werden. Als Gegenleistung erhält das Konsortium eine Konzession für den Betrieb des Tunnels für 50 Jahre. Die Finanzierung würde via Maut oder Schatten-Maut gewährleistet. Die Verfasser der Studie argumentieren, eine PPP-Lösung für eine zweite Röhre hätte Vorteile. Es liesse sich der Verkehrskollaps während der Sanierung vermeiden. Auch könnte die Sanierung für den Steuerzahler billiger ausfallen.

Nimmt man die Studie kritisch unter die Lupe, kommt man zu dem Ergebnis, dass das PPP-Projekt viele Fragen offenlässt. Im Folgenden sollen zwei kritische Punkte an der Studie erörtert werden. Wie erfolgreich sind PPP-Projekte? Wie sieht die Risikoallokation des Projektes aus? Es wird nicht im Detail auf die offensichtlichen Probleme dieses Vorhabens mit der Schweizer Verfassung eingegangen, d. h. eine Erhöhung der Kapazität für den alpenquerenden Strassentransport (Alpeninitiative).

Wie gross sind die Ersparnisse, die sich durch eine private Betreiberfirma für die öffentliche Hand erzielen las-

sen? Interessanterweise blendet Economiesuisse diese Fragen grösstenteils aus. Die Evaluation von PPP-Projekten beschränkt sich auf zwei Autobahnteilstücke in Deutschland. PPP-Vorhaben in der Schweiz werden mit einer Auflistung von Projekten erwähnt, ohne Analyse, ob diese wirklich funktionieren.

Dieses Ausblenden hat einen guten Grund. Es ist nämlich überhaupt nicht garantiert, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter via PPP günstiger ist. Das unterscheidende Merkmal einer PPP ist, dass die private Firma die Infrastruktur baut, betreibt und instand hält («Bundling»). Bei normalen Bauaufzeichnungen hat dagegen die private Firma keine Verantwortung für die operative Leistungsfähigkeit des Projektes. Beim Bundling können die Bauinvestitionen für einen effizienteren Betrieb ausgerichtet werden, was zu niedrigeren Gesamtkosten führen kann. Wie gross die Kosteneinsparungen des Bundlings bei einem Strassentunnel sind, wird in der Studie nicht erwähnt. Den beiden Autoren ist keine wissenschaftliche Studie bekannt, die diese Kosteneinsparungen empirisch analysiert hat.

Trotzdem präsentiert Economiesuisse eine positive Gesamtkostenrechnung für den Staat. Je nach Variante könnte der Staat bis zu 148 Mio. Fr. sparen. Wie kam dieses Resultat zustande? Im Projekt wird die Sanierung des jetzigen Tunnels durch eine Maut bezahlt, während im Vorschlag des Bundes die Sanierung über Steuergelder finanziert wird. Es werden also Äpfel mit Orangen verglichen.

Schlechtes Geschäft

Die Finanzierung der Sanierung des Gotthards über eine Maut wäre sicher eine gute Idee. Aber es gibt keinen Grund, warum dies via PPP geschehen sollte. Der Bund könnte die Gebühr selber erheben. Oft wird erwähnt, dass eine PPP die knappen Bundesgelder entlasten könnte. Bei einem gebührenfinanzierten Projekt ist das aber nicht unbedingt der Fall.

Tatsächlich wäre die von Economiesuisse angepriesene PPP ein schlechtes Geschäft für die Bundeskasse. Es würde den Steuerzahler weniger kosten, die zweite Röhre in eigener Regie zu bauen und zu betreiben. Die Studie geht von keinerlei Effizienzgewinnen durch die private Betreiber- und Baufirma aus, da die Daten auf dem Voranschlag des Bundes für den Bau und den tatsächlich anfallenden Betriebskosten basieren. Im Gegenteil, die Kosten werden noch

zusätzlich erhöht. Es wird angenommen, der private Partner würde eine Kapitalrendite von 9,75% verlangen. Der Bund kann Kapital zu wesentlich tieferen Zinssätzen beschaffen, derzeit ist die Rendite auf 10-jährigen Bundesobligationen unter 1%; die Kapitalkosten würden also um 90% reduziert. Zusätzlich berechnet die Studie Management-Kosten der Betreiberfirma von jährlich 3 Mio. Fr., obwohl der derzeitige Tunnel ohne diese «Boni» auskommt. Das von Economiesuisse vorgelegte Projekt ergäbe ökonomisch nur Sinn, wenn es die öffentliche Hand selbst ausführen würde.

Es sollte erwähnt werden, dass eine PPP zu kostengerechteren Preisen führen kann. Wenn Gebühren von der öffentlichen Hand erhoben werden, kann der Druck der politischen Lobby zu Preisverzerrungen führen. Bei Strassen verursacht die Durchfahrt eines Autos bei freier Fahrt praktisch keine Kosten. Dagegen sind die Gebühren für Lastwagen oft deutlich geringer als die tatsächlichen Kosten. Es gibt also eine Quersubventionierung vom Personewagen zum Schwerverkehr. Ein privater Betreiber hat einen stärkeren Anreiz, kostengerechte Preise anzuwenden, da er die anfallenden Kosten selbst trägt. Die Studie erwähnt dieses Argument nicht, weil es für den Gotthard keine Rolle spielen würde, da der Schwerverkehr die Maut nicht bezahlen wird, sondern der Bund (Schatten-Maut).

Das Modell von Economiesuisse sieht eine PPP mit einer Dauer von 50 Jahren vor. Bei Projekten mit so langer Laufzeit ist die Risikoallokation zwischen dem Auftraggeber und dem Betreiber eine zentrale Frage. In der Studie wird in keiner Weise auf diese Frage eingegangen. Es heisst zwar, dass das Verkehrsmengenrisiko vertraglich geregelt werden müsste. Aber es fehlt eine Diskussion darüber, was zu tun wäre. Implizit werden im Finanzmodell der Studie 100% des Verkehrsmengenrisikos von der Betreiberfirma getragen. Sie finanziert sich vor allem über eine Maut. Bei einer so langen Projektdauer, gekoppelt mit einer unsicheren oder einseitigen (für die Betreiberfirma) Risikoallokation, wird es mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Nachverhandlungen kommen.

Ungenügende Studie

Das wird noch durch die Tatsache gesteigert, dass die Betreiberfirma an Tagen mit grossem Verkehrsaufkommen viel Geld verlieren wird, da die Autofahrer eine Alternativroute wäh-

len werden, besonders wenn die Kapazität für den Betreiber von vier auf zwei Spuren reduziert wird. Es ist allgemein bekannt, dass Nachverhandlungen häufig zu besseren Konditionen für den privaten Partner in der PPP führen, für die der Steuerzahler aufkommen muss.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass PPP-Projekte eine attraktive und interessante Form sein können, um öffentliche Güter bereitzustellen. Aber sie müssen sorgfältig geplant, ausgeführt und kontrolliert werden. Die Studie der Economiesuisse ist leider noch weit davon entfernt.

.....
Dr. Laure Athias ist am Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) in Lausanne tätig.

Dr. Mario Jametti lehrt und forscht an der Università della Svizzera italiana (USI) in Lugano.