



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### Finanzierung und Instandhaltung von Infrastrukturprojekten im Schienen- und Straßenverkehr

**Finanzierung und Instandhaltung von Infrastrukturprojekten im Schienen- und Straßenverkehr**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 095/23  
Abschluss der Arbeit: 01.11.2023  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Schiene</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Straße</b>	<b>5</b>
3.1.	ÖPP-Projekte auf Bundesebene	5
3.1.1.	Modellansätze für ÖPP-Projekte	5
3.1.1.1.	A-Modell	5
3.1.1.2.	Einheitsmautmodell	6
3.1.1.3.	Verfügbarkeitsmodell	6
3.1.2.	Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte	6
3.2.	ÖPP-Projekte auf Landes- und Kommunalebene	7
3.3.	Gesetzliche Regelungen	8
3.4.	Erfahrungen	8

## 1. Einleitung

Es stellt sich die Frage, ob es in Deutschland für die Finanzierung und Instandhaltung, d. h. für Erhaltung, Neu- und Ausbau, von Infrastrukturprojekten im Schienen- und Straßenverkehr neben der staatlichen Finanzierung weitere Finanzierungsmodelle gibt. Hierbei sollen die Finanzierungsmodelle dargestellt und beschrieben werden. Ferner soll dargelegt werden, ob im Rahmen der Finanzierungsmodelle Gesetzesänderungen notwendig waren und welche Erfahrungen mit diesen alternativen Finanzierungsmethoden gemacht wurden.

## 2. Schiene

Das Schienennetz der Eisenbahnen in Deutschland hat derzeit eine Streckenlänge von rund 38.400 Kilometern. Den größten Anteil mit rund 33.400 Kilometern hat das Netz der „Eisenbahnen des Bundes“, die verbleibenden ca. 5.000 km werden als „Nichtbundeseigene Eisenbahnen“ (NE-Bahnen) bezeichnet. Die Bundesschienenwege stehen, ebenso wie die Strecken der NE-Bahnen, die nicht zu kommunalen Eigenbetrieben gehören, allen Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Nutzung offen.<sup>1</sup>

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA), die Bewilligungsbehörde für Zuwendungen des Bundes für Investitionen in die Schieneninfrastruktur auf Grundlage von gesetzlichen Regelungen oder von Förderrichtlinien, führt aus:<sup>2</sup>

„Der Bund finanziert Neubau-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes im Rahmen der im Bundeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel. Neu- und Ausbaumaßnahmen erfolgen entsprechend dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege. Für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz stehen Bundesmittel im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)<sup>[3]</sup> zur Verfügung; die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes sind selbst dafür verantwortlich, die Ersatzinvestitionen auszuwählen. Die Kosten für die Unterhaltung und Instandsetzung der Schienenwege tragen die Eisenbahnen des Bundes hingegen selbst.“

Im Eisenbahnsektor hat der Bund mit der LuFV einen langfristigen Vertrag mit der Deutschen Bahn AG geschlossen.<sup>4</sup>

In der Projektdatenbank, die von Partnerschaft Deutschland (PD)<sup>5</sup> bereitgestellt wird, finden sich Informationen über alle erfassten ÖPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau in Deutschland. Im Bereich

---

1 <https://www.bundestag.de/resource/blob/876296/339cf2e4446a5dfecb127d97147cbec/WD-5-085-21-pdf-data.pdf>.

2 [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/finanzierung\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/finanzierung_node.html).

3 [https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/LuFV/lufv\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Finanzierung/LuFV/lufv_node.html).

4 [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/organisationsformen-und-finanzierungsvarianten-fuer-strassen-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/organisationsformen-und-finanzierungsvarianten-fuer-strassen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 46.

5 Die PD ist privatrechtlich als GmbH organisiert und liegt zu 100 Prozent in öffentlicher Hand, <https://www.pd-g.de/ueber-uns>.

Schiienenverkehr finden sich derzeit **keine** Projekte mit Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP).<sup>6</sup>

### 3. Straße

Die Zuständigkeiten in Deutschland für die Konzeption, Planung und Ausführung beim Bau von Bundesfern- und Landesstraßen sind in dem Sachstand WD 5 - 3000 - 071/23 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages dargelegt.<sup>7</sup>

#### 3.1. ÖPP-Projekte auf Bundesebene

##### 3.1.1. Modellansätze für ÖPP-Projekte

Im Bundesfernstraßenbau wurden bisher zwei unterschiedliche Modellansätze für ÖPP-Projekte in der Baulast des Bundes entwickelt:<sup>8</sup>

- Konzessionsmodelle mit Verkehrsmengenrisiko (A-Modell, Einheitsmautmodell) und
- das Verfügbarkeitsmodell (V-Modell).

Hierbei übernimmt ein privater Partner den Neu- oder 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 sowie die Verantwortung für Betrieb und Erhaltung wieder auf den Bund über.

##### 3.1.1.1. A-Modell

Das A-Modell steht in engem Zusammenhang mit der Einführung der streckenbezogenen Lkw-Maut im Jahr 2005. Die Refinanzierung des privaten Partners bei den ersten vier ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau erfolgte bis zur Umstellung auf eine Vergütung nach dem Einheitsmautmodell aus dem Gebührenaufkommen der Lkw-Maut auf dem jeweiligen Streckenabschnitt. Diese streckenbezogene Lkw-Maut wird vom Bund erhoben und ganz oder teilweise an den privaten Partner weitergeleitet. Darüber hinaus konnte der private Partner eine Anschubfinanzierung aus dem öffentlichen Haushalt erhalten, wenn die Einnahmen aus der weitergeleiteten Lkw-Maut allein nicht ausreichten, um die Investition zu refinanzieren. Der private Partner musste aber auch eine Kürzung der Mauteinnahmen in Kauf nehmen (sog. Abzugsbetrag), wenn die Mauteinnahmen die Investitionskosten überstiegen.<sup>9</sup>

---

6 <https://www.ppp-projekt Datenbank.de/index.php?id=9>, Stand: 31.10.2023.

7 <https://www.bundestag.de/resource/blob/970418/07349c352fa6a637de1d87674dfeafbe/WD-5-071-23-pdf-data.pdf>.

8 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>, S. 14.

9 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>, S. 14.

### 3.1.1.2. Einheitsmautmodell

Das Einheitsmautmodell stellt eine Weiterentwicklung des A-Modells dar. Die Vergütung wird nicht wie beim A-Modell in seiner ursprünglichen Ausgestaltung aus der im Konzessionsabschnitt tatsächlich anfallenden Lkw-Maut berechnet, sondern über einen Einheitsmautsatz je Lkw und Kilometer. Aufgrund der stark schwankenden Verkehrsmengen sind ÖPP-Modelle mit Verkehrsmengenrisiken seit der Finanzmarktkrise (2007 bis 2009) nicht mehr marktfähig, da die finanzierenden Banken kaum noch bereit waren, Projekte mit Verkehrsmengenrisiken zu finanzieren. In Deutschland wurde daher, dem internationalen Trend folgend, das Verfügbarkeitsmodell entwickelt und erprobt. Dieses Modell hat sich inzwischen durchgesetzt und bewährt.<sup>10</sup>

### 3.1.1.3. Verfügbarkeitsmodell

Beim Verfügbarkeitsmodell richtet sich das Entgelt nach der Verfügbarkeit der Strecke und der Qualität der erbrachten Leistung. Bei eingeschränkter Verfügbarkeit der Vertragsstrecke (Fahrstreifen- oder Geschwindigkeitsreduzierung) sowie bei Qualitätsmängeln wird das Entgelt reduziert.<sup>11</sup>

## 3.1.2. Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte

Seit 2013 erstellt die Bundesregierung jeweils zur Mitte der Legislaturperiode einen Bericht über die ÖPP-Projekte des Bundes in der Betriebsphase. Der aktuelle Bericht wurde im Oktober 2023 veröffentlicht. Der Bericht soll dem Deutschen Bundestag eine Bewertung ermöglichen, ob sich die den Entscheidungen über die ÖPP-Projekte des Bundes zugrunde liegenden Erwartungen an die Wirtschaftlichkeit dieser Beschaffungsvariante als tragfähig und die verwendeten Bewertungsmethoden als belastbar erwiesen haben. Er erstreckt sich auf die ÖPP-Projekte des Bundes, die sich zum Stichtag 01.01.2023 in der Betriebsphase befanden und bei denen die Bauphase abgeschlossen war. Insbesondere zu den ÖPP-Projekten im Fernstraßenbereich gab es in den letzten Jahren eine Reihe von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum, die sich auf die wirtschaftliche Entwicklung dieser Projekte konzentrierten. Laut Bericht haben sich die Erwartungen an die Wirtschaftlichkeit überwiegend erfüllt.<sup>12</sup>

Im Bericht wurden die folgenden ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich betrachtet:

- A 8 Augsburg/West – München/Allach (Bayern),
- A 4 Herleshausen (Landesgrenze Hessen/Thüringen) – Gotha (Thüringen),
- A 1 AK Bremen – AD Buchholz (Niedersachsen),
- A 5 AS Offenburg – Malsch (Baden-Württemberg),

---

10 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>, S. 14.

11 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>, S. 14.

12 BT-Drucksache 20/8720 vom 09.10.2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>.

- 
- A 8 Ulm/Elchingen – Augsburg/West (Bayern),
  - A 9 Landesgrenze Thüringen/Bayern – AS Lederhose (Thüringen),
  - A 7 AD Hamburg/Nordwest – AD Bordesholm (Hamburg/ Schleswig-Holstein),
  - A 94 Forstinning – AS Marktl (Bayern),
  - A 10/A 24 AS Neuruppin – AD Pankow (Brandenburg),
  - A 6 AS Wiesloch/Rauenberg – AK Weinsberg (Baden-Württemberg).

### 3.2. ÖPP-Projekte auf Landes- und Kommunalebene

In kommunaler Straßenbaulast wurden bislang zwei Projekte als sog. F-Modell realisiert:<sup>13</sup>

- B 103n - „Warnowquerung“ in Rostock (Mecklenburg-Vorpommern); Tunnel (800 m)
- B 104 - „Travequerung“ in Lübeck (Schleswig-Holstein); Tunnel (900 m).

Das F-Modell ist nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG)<sup>14</sup> benannt. Der private Betreiber baut (einschließlich der Erstellung der Ausführungsplanung), betreibt, erhält und finanziert einen bestimmten Streckenabschnitt. Zur Refinanzierung kann er – im Gegensatz zum A- und V-Modell – selbst eine Maut von allen Nutzern erheben. Nur im Rahmen der Mauterhebung wird er als Beliehener tätig, d. h. hier nimmt er ausnahmsweise hoheitliche Aufgaben wahr. Nach dem FStrPrivFinG ist das F-Modell auf Brücken, Tunnel und Gebirgspässe sowie auf mehrstreifige Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Ausbau beschränkt. Die Festsetzung der Mautgebühr erfolgt durch die jeweils zuständige Landesbehörde.<sup>15</sup>

Weitere Beispiele für ÖPP-Projekte sind:<sup>16</sup>

- Kreisstraßen des Kreises Lippe,
- Kreisstraßen im Landkreis Oldenburg,
- Landesstraßen Südwestfalen in den Kreisen Siegen-Wittgenstein und Olpe,
- Landstraßen Saale-Holzland-Kreis,

---

13 <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-f-modell.html>.

14 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrprivfinG/FStrPrivFinG.pdf>.

15 <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-f-modell.html>.

16 <https://www.ppp-projekt Datenbank.de/index.php?id=9>, Stand: 31.10.2023.

- Ortsumgehung Marienfeld/Stadt Harsewinkel.

### 3.3. Gesetzliche Regelungen

Für ÖPP-Projekten gibt es keine speziellen gesetzlichen Regelungen, da bei ÖPP-Verträgen im Bundesfernstraßenbau keine hoheitlichen Aufgaben auf den Auftragnehmer übertragen werden und daher im Allgemeinen eine vertragliche Regelung ausreicht. Lediglich beim sog. F-Modell wird der ÖPP-Auftragnehmer im Bereich der Gebührenerhebung hoheitlich tätig. Hierzu musste ein Gesetz geschaffen werden, das sog. Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz<sup>17</sup>. Bei der Ausgestaltung zukünftiger ÖPP-Projekte sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Grundgesetzes (§ 90 Abs. 2 GG)<sup>18</sup> in Verbindung mit dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (§ 5 Abs. 2 InfrGG)<sup>19</sup> zu berücksichtigen.<sup>20</sup>

Die ÖPP-Verträge führen zu keiner Änderung der technischen oder straßenrechtlichen Vorgaben im Bundesfernstraßenbau. Das Eigentum und die Baulast an den Bundesfernstraßen verbleiben beim Bund. Ebenso verbleibt die Verkehrssicherungspflicht gegenüber Dritten beim Bund. Bei Rechtsstreitigkeiten wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht bleibt der öffentliche Auftraggeber weiterhin Anspruchsgegner des Verkehrsteilnehmers. Auch die Beschilderung erfolgt weiterhin durch den Staat. So dürfen auch auf ÖPP-Strecken nur Schilder aufgestellt werden, die nach der Straßenverkehrsordnung zulässig sind. Die Anordnung der Beschilderung obliegt den staatlichen Behörden. Umweltschutzvorschriften oder andere gesetzliche Vorgaben sind auch bei ÖPP-Projekten zu beachten. Ebenso sind die Vorgaben aus den Planfeststellungsbeschlüssen vom ÖPP-Auftragnehmer umzusetzen.<sup>21</sup>

### 3.4. Erfahrungen

Eine Bilanz der Privatisierung im Bundesfernstraßenbau durch Öffentlich-Private Partnerschaften war 2021 Gegenstand einer Kleinen Anfrage. Hierin wurden u. a. die Anzahl sowie die Kosten der ÖPP-Projekte und deren Wirtschaftlichkeit im Bereich der Bundesfernstraßen in den Jahren 2005 bis 2020 thematisiert. Des Weiteren wurde auf die Frage eingegangen, bei welchen ÖPP-Projekten es bisher zur Nutzung von internen Streitbeilegungsmechanismen, zu Schlichtungsgesprächen, zu Schiedsgerichtsverfahren und/oder zu Gerichtsverfahren kam (Antwort zu Frage 24, S. 15).<sup>22</sup>

---

17 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrprivfinG.pdf>.

18 [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_90.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_90.html).

19 <https://www.gesetze-im-internet.de/infrgg/BJNR314100017.html>.

20 Fragen und Antworten zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften, Wird für ÖPP Projekte ein spezielles Gesetz gebraucht?, <https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/OEPP-Bundesfernstrassenbau/oepp-bundesfernstrassenbau.html>.

21 <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-vertraege.html>.

22 BT-Drucksache 19/26425 vom 03.02.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/264/1926425.pdf>.



Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wies 2009 in einem Gutachten auf Probleme bei den bisherigen ÖPP-Projekten hin und schlug Maßnahmen zur Verbesserung vor. Zum damaligen Zeitpunkt erprobte das Bundesverkehrsministerium mit den oben genannten A- und F-Modellen zwei ÖPP-Varianten. Der Bundesbeauftragte kritisierte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums und empfahl Maßnahmen zur Verbesserung der A-Modelle, wie die Reduzierung des privaten Finanzierungsanteils, Optimierung der Risikoverteilung, Senkung der Transaktionskosten und Berücksichtigung des Restwerts der Konzessionsstrecke. Weiterhin schlug er vor, das F-Modell auf Projekte mit ausreichendem Verkehrsaufkommen zu beschränken und das Risiko der Privaten durch eine veränderte Vergütungsregelung zu reduzieren. Zusätzlich wurde vorgeschlagen, den Anwendungsbereich des F-Modells auf Brücken, Tunnel, Gebirgspässe und mehrstreifige Bundesstraßen zu beschränken, um ein leistungsfähiges Bundesautobahnnetz zu erhalten.<sup>23</sup>

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben 2011 einen gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vorgelegt und vertraten die Auffassung, dass eine Öffentlich-Private Partnerschaft eine wertneutrale Beschaffungsvariante zu konventionellen Bau- und Finanzierungsmodellen darstelle. Sie fordern jedoch den Nachweis, dass die Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand in jedem Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen werde.<sup>24</sup>

In den Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes führt der Bundesrechnungshof aus, dass die geplante Ausführung als ÖPP-Projekt den Baubeginn für den Ausbau der Bundesautobahn A 7 verzögern werde. Die für den Ausbau vorgesehenen Streckenabschnitte seien in einem schlechten Zustand und müssten bis zum Baubeginn instand gehalten werden. Der Bund könne bis zu 25 Mio. Euro an Instandhaltungskosten einsparen, wenn er die Abschnitte in konventioneller Weise ausbauen würde.<sup>25</sup>

2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass fünf ÖPP-Projekte um insgesamt über 1,9 Mrd. Euro teurer waren, als es eine konventionelle Realisierung gewesen wäre.<sup>26</sup>

\* \* \*

---

23 <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/oepp-im-bundesfernstrassenbau-volltext.pdf?blob=publicationFile&v=1>, S. 3 ff.

24 [https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere\\_Veroeffentlichungen/Erfahrungsbericht\\_OEPP\\_2.pdf](https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere_Veroeffentlichungen/Erfahrungsbericht_OEPP_2.pdf).

25 <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2012/bemerkungen-2011-weitere-pruefungsergebnisse-volltext.pdf?blob=publicationFile&v=1>, S. 6.

26 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/264/1926425.pdf>, S. 1.