

Krap, Niels

**Article**

## Die (un-)endliche Geschichte der LKW-Maut

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Krap, Niels (2005) : Die (un-)endliche Geschichte der LKW-Maut, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 11, Iss. 11, pp. 355-360

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/143429>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Die Entwicklung über das Jahr 2005 hinaus hängt allerdings auch vom wirtschaftspolitischen Kurs der aus den Wahlen im September hervorgegangenen neuen Regierung ab. Der Wahlsieg der Parteien „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) und der liberalen „Bürgerplattform“ (PO) bedeutet für Polen einen Wechsel von einer Linksparteienregierung hin zu konservativ-liberalen Parteien. Nach dem Scheitern der angestrebten Koalitionsregierung aus beiden Parteien regiert nunmehr die PiS als Minderheitskabinetts. Das wird für die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Regierung einige Änderungen mit sich bringen, da führende Vertreter der PiS mit viel Skepsis gegenüber Europa und der Euroübernahme auftreten und eine Rückbesinnung auf national-konservative Werte fordern. Die

geplante steuerpolitische Förderung von Familien einschließlich eines staatlich geförderten Wohnungsbauprogramms steht zu der bisherigen Politik ebenso im Kontrast wie ein für 2010 anvisiertes Referendum über die Euroeinführung. Da die Regierung jedoch im Parlament nicht über die notwendige Mehrheit für Verfassungsänderungen verfügt, dürften viele ihrer Absichten kaum realisierbar sein. Es erscheint daher eher unwahrscheinlich, daß es von dem eingeschlagenen fiskalpolitischen Weg mit dem Ziel der mittelfristigen Erfüllung der Konvergenzkriterien für die Euroübernahme größere Abweichungen geben wird.

*Martina.Kaempfe@iwh-halle.de*

## Die (un-)endliche Geschichte der LKW-Maut – eine vertragstheoretische Analyse –

Die Geschichte der LKW-Maut wird allgemein als Paradebeispiel einer gescheiterten Vertragsbeziehung zwischen Staat und Wirtschaft angesehen. Auf der Grundlage der ökonomischen Vertragstheorie wird gezeigt, daß der am 20. September 2002 geschlossene Vertrag zwischen der Bundesregierung und Toll Collect bei weitem nicht so nachteilig für den Bund war, wie dies vor allem von Vertretern der Opposition behauptet wurde. Die Schäden, die sich aus dem verzögerten Systemstart ergaben, können demnach nicht einseitig einer ungenügenden Vertragsgestaltung angelastet werden, sondern sind auch Folge nicht vorhersehbarer Entwicklungsschwierigkeiten, für deren Auftreten keine vertraglichen Regelungen getroffen werden konnten.

### ***Die Güte von Verträgen ist aus vertragstheoretischer Sicht zu bewerten***

Wann immer Verträge geschlossen werden, ergibt sich für die Vertragsparteien nicht nur das Problem der Ertrags-, sondern auch der Risikoteilung. Denn tatsächlich sind die Ergebnisse von Vertragsbeziehungen nicht immer mit Sicherheit vorhersehbar; es wirken auch unsichere Größen ein, deren Realisation nicht durch die Parteien beeinflusst werden können. Diese Effekte sind vor allem bei Bau- und Forschungsvorhaben von großer Bedeutung. So ist der Baufortschritt von der Witterung abhängig,

und ein Fertigstellungsverzug bedeutet in der Regel zusätzliche Kosten. Analog ist der Erfolg bei Forschungs- und Entwicklungsaufgaben nicht ausschließlich von den Anstrengungen des Ausführenden abhängig. Dies bedeutet, daß die auszuführende Partei einerseits nicht zwangsläufig erfolgreich ist, obwohl sie sich angestrengt hat, andererseits aber eine erfolgreiche Umsetzung als eigenen Verdienst darstellen könnte, auch wenn sie die vereinbarten Leistungen nicht erbracht hätte. Wenn aber Umweltparameter und Anstrengung nicht beobachtbar sind und ein Erfolg somit nicht eindeutig auf den Ausführenden zurückzuführen ist, dann impliziert eine vertragliche Lösung dieses Anreizproblems in der Regel, daß das bestehende Risiko nicht allein vom Auftraggeber getragen werden darf.

Zusätzlich zu diesem Anreizproblem besteht das sogenannte Problem der Ausbeutung bzw. hold-up (siehe Kasten). Hiernach sieht sich eine Vertragspartei zu einem Zeitpunkt nach der ursprünglichen Vertragsvereinbarung nicht mehr an den Kontrakt gebunden. Sie kann dann im Zuge von Nachverhandlungen zusätzliche Gewinne auf Kosten der anderen Vertragspartei realisieren, wenn diese bei der Umsetzung an die ausbeutende Partei gebunden ist. Verhalten sich die Vertragsparteien rational, antizipieren sie eine solche Situation und gestalten Verträge entsprechend. Die ökonomische

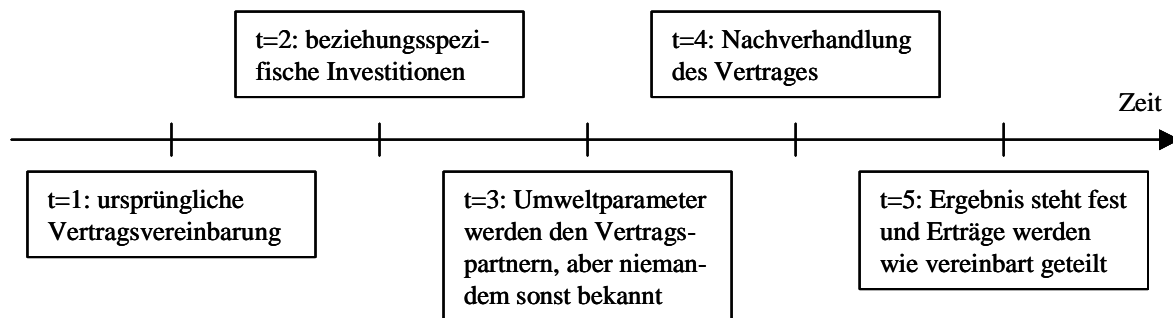
Kasten:

### Nachverhandlungen bei unvollständigen Verträgen

Verträge heißen unvollständig, wenn nicht alle zukünftig möglichen Ereignisse eingeschlossen werden. Dies ist unter anderem auf die Existenz von Transaktionskosten bei der Anbahnung, Formulierung und Durchsetzung des Vertrages zurückzuführen. Ein besonderes Problem stellt dabei die sogenannte „Hold-up“-Situation dar.

Abbildung:

Zeitpfad einer typischen „Hold-up“-Situation



Im allgemeinen haben „Hold-up“-Situationen die in der Abbildung gezeigte zeitliche Struktur. Im Zeitpunkt  $t = 1$  schließen die Vertragsparteien einen Vertrag ab, der nicht vollständig sein kann, da mögliche Ereignisse, die die Erträge aus der Vertragsbeziehung beeinflussen, zur Vertragsunterzeichnung nicht bekannt, nicht formulierbar oder gerichtlich nicht verifizierbar sind. Danach werden im Zeitpunkt  $t = 2$  beziehungsspezifische Investitionen getätigt. Diese Investitionen können bei einem Scheitern der Vertragsbeziehung für andere Geschäftsbeziehungen nicht oder nur mit geringerem Ertrag genutzt werden. Im Zeitpunkt  $t = 3$  treten Umweltereignisse auf, die das Ergebnis der Vertragsbeziehung beeinflussen. Selbst wenn beiden Vertragsparteien diese bekannt wären, könnten Verträge aber nicht hierauf konditionieren, wenn diese durch Gerichte nicht überprüfbar sind. Durch die beziehungsspezifischen Investitionen und die damit einhergehende Gebundenheit der Vertragsparteien aneinander kann es im Zeitpunkt  $t = 4$  zu Nachverhandlungen kommen, bei denen die Partei mit der beziehungsspezifischeren Investition vom Erhalt der Beziehung stärker abhängig und damit durch die andere Partei erpreßbar ist. Im Zeitpunkt  $t = 5$  endet die Vertragsbeziehung mit der letztlich vereinbarten Verteilung der Erträge.

Um Ertrag und Risiko einer Transaktion bestmöglich aufteilen und sich selbst durchsetzen zu können, sollten Verträge den folgenden Bedingungen genügen:

1. die **Teilnahme- und Anreizbedingungen** der Vertragsparteien müssen erfüllt sein, damit diese freiwillig den Vertrag annehmen und die aus Sicht der Beziehung bestmögliche Leistung erbringen,
2. die Verteilung des Ertrages muß auf gerichtlich **verifizierbare Größen** abgestellt werden und
3. der Vertrag muß alle **wirtschaftlichen Konsequenzen** eines Vertragsbruches enthalten.

Anmerkung:

Einen guten Einstieg in die Vertragstheorie bieten Schweizer, Urs „Vertragstheorie“, Mohr Siebeck, Tübingen 1999. – Dietrich, Diemo und Uwe Vollmer „Finanzverträge und Finanzintermediation“, Kapitel 3. Gabler, Wiesbaden 2005, bzw. Bolton, Patrick und Mathias Dewatripont „Contract Theory“. MITPress, Cambridge, London 2005.

Vertragstheorie hilft, mit Methoden und Konzepten der Spieltheorie, mögliche Verträge zu beurteilen bzw. Verträge herzuleiten, die rationale Vertragsparteien abschließen werden. Die folgende Bewertung des Vertrages zur LKW-Maut aus Sicht der ökonomischen Vertragstheorie erlaubt es, Lösungsansätze für künftige Vertragsprobleme aufzuzeigen.

### ***Aufbau und Entwicklung des neuartigen LKW-Mautsystems waren problematisch***

Zu Beginn des Jahres 2000 wurde ein Dienstleistungsvertrag für die Beschaffung, Finanzierung und den Betrieb eines Gebührenerhebungs- und Kontrollsystems für eine streckenbezogene LKW-Maut auf bundesdeutschen Autobahnen ausge-

schrieben. Darin wurde festgelegt, daß der Auftragnehmer während der 12jährigen Betriebsphase vom Bund bezahlt wird und das gesamte System vorfinanzieren muß. Ursprünglich sollte das Mautsystem zum Ende des Jahres 2002 vollständig einsatzfähig sein. Bei der Ausschreibung bewarben sich insgesamt sechs Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, von denen sich in einem langwierigen Prozeß ETC.de, ein Konsortium aus Deutscher Telekom, Daimler-Chrysler und der französischen Cofiroute S. A., durchsetzte. Die Bundesregierung wählte mit ETC.de ein Konsortium, das ein neuartiges System entwickeln wollte, dessen termingerechte Fertigstellung unsicherer war als bei einem schon in anderen Ländern funktionierendem System. Durch Verzögerungen konnte der Vertrag erst am 20. September 2002 unterschrieben werden, und der Starttermin der LKW-Maut wurde auf August 2003 verschoben. ETC.de gründete die Projekt- und Betreibergesellschaft Toll Collect.

Im Laufe des Jahres 2003 wurde klar, daß die Entwicklungsschwierigkeiten des neuen Mautsystems unterschätzt worden waren. Der Probetrieb im Juni 2003 scheiterte, und man verschob den Starttermin auf den 2. November 2003. Im Vertrag war eine Haftungsfreiheit über geringe Vertragsstrafen hinaus für den Fall einer Verschiebung des Starttermins vereinbart. Bei vorsätzlicher Täuschung allerdings hätte eine vereinbarte Haftungsfreiheit keine Wirkung. Aus juristischer und damit auch vertrags-theoretischer Sicht könnte deswegen bedeutsam sein, daß der damalige Projektleiter und Geschäftsführer von Toll Collect in einem Zeitungsgespräch<sup>38</sup> einräumte, daß man „wohl zu ehrgeizig“ gewesen wäre und bei Vertragsunterzeichnung Dinge versprochen, die in einem Jahr nicht zu realisieren waren. Am 5. Oktober 2003 wurde beschlossen, die Einführung des Mautsystems auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Das Bundesamt für Güterverkehr hatte Ende September 2003 festgestellt, daß 86 Fehler des Mautsystems bekannt seien, unter anderem Lieferengpässe bei den Bordgeräten und Software-Probleme.<sup>39</sup> Durch die anhaltende Verzögerung war

eine Kündigung oder Nachverhandlung des Vertrages für die Bundesregierung möglich.

Bei voller Funktionabilität der LKW-Maut wurden durchschnittliche monatliche Einnahmen von ca. 230 Mio. Euro erwartet, von denen Toll Collect 50 Mio. Euro und der Bund 180 Mio. Euro erhalten sollten. Die vereinbarten monatlichen Vertragsstrafen waren mit maximal 15 Mio. Euro aber sogar geringer als die monatlichen Einnahmen aus der zum 31. August 2003 gekündigten Eurovignette (ca. 40 Mio. Euro), einer zeitbezogenen LKW-Maut. Die entgangenen Einnahmen sollten nach Ansicht der Bundesregierung von Toll Collect ersetzt werden. Das Konsortium wiederum hielt die ursprünglich vereinbarten Vertragsstrafen für ausreichend.

### ***Die Nachverhandlungen sicherten Weiterentwicklung***

Im Anschluß an die Verschiebung des Starttermins verfolgten die Vertragsparteien eine außergerichtliche Einigung im Rahmen von Nachverhandlungen. Am 13. Dezember 2003 scheiterten diese zum ersten Mal, weil Toll Collect keinen neuen Starttermin nennen konnte und keinen Schadenersatz leisten wollte. Am 18. Dezember 2003 beschloß der Haushaltsausschuß des Bundestages, den Vertrag mit Toll Collect zu kündigen, falls das Konsortium bis zum 31. Dezember 2003 keinen neuen Starttermin verbindlich bekanntgäbe und die Einnahmeausfälle nicht träge. Nach erfolglosen Verhandlungen wurde am 17. Februar 2004 von der Bundesregierung die Kündigung eingeleitet. Daraufhin hatte Toll Collect zwei Monate Zeit, ein neues Angebot vorzulegen, ehe die Kündigung wirksam werden würde. Am 29. Februar 2004 kam es zu einer Einigung, und die Nachverhandlungen wurden mit folgenden Ergebnissen abgeschlossen:

- Eine abgespeckte Version startet am 1. Januar 2005 und die volle Version am 1. Januar 2006,
- die Deutsche Telekom erhält mehr Gewicht in der Projektarbeit,
- Siemens und nicht mehr die mittelständische OMP Computer GmbH aus Paderborn ist für die Software der Bordgeräte zuständig,
- die Haftung wird auf eine Milliarde Euro in der Zeit der abgespeckten Version begrenzt, danach gilt die Haftung unbegrenzt,

<sup>38</sup> Vgl. BÜSCHEMANN, K.-H.; BRYCHCY, U.: Maut-Betreiber gesteht Fehler ein, in: Süddeutsche Zeitung vom 18.9.2003, S. 18.

<sup>39</sup> Vgl. HARDT, CH.; HAUSCHILD, H.; SLODCZYK, K.: Ein Tollhaus voller Narren, in: Handelsblatt vom 7.10.2003, S. 3.

- Toll Collect zahlt Vertragsstrafen von 80 Mio. Euro monatlich, wenn sich der Starttermin über den 1. Januar 2005 hinaus verschiebt.

Über die ausstehenden Schadenersatzforderungen wurde nicht entschieden, was aus vertragstheoretischer Sicht bedeutsam ist. Denn wenn beide Vertragsparteien die Wahrscheinlichkeit eines Sieges vor dem Schiedsgericht<sup>40</sup> unterschiedlich bewerten, können sich nicht beide gleichzeitig gegenüber ihrer Alternative besser stellen, wenn in den Nachverhandlungen schon über die Schadenersatzforderungen entschieden würde. Auch die sonstigen Ergebnisse lassen sich vertragstheoretisch nachvollziehen, wenn man die Alternativen der Parteien zum bestehenden Vertrag betrachtet, welche in den Nachverhandlungen die Verhandlungsmacht bestimmen.

### ***Die Verhandlungsparteien waren strategisch aneinander gebunden***

Im Sinne der Vertragstheorie befand sich die Bundesregierung in einer sogenannten „Lock-in“-Situation. Sie hatte sich frühzeitig auf einen Anbieter festgelegt und war spätestens mit der Vertragsunterzeichnung am 20. September 2002 auf Toll Collect als Entwickler eines deutschen Mautsystems angewiesen. Im Herbst 2003 konnte nicht einfach auf einen Konkurrenten ausgewichen werden. Dieser hätte entweder das bestehende System übernehmen und fertigstellen oder ein neues System aufbauen müssen.

Eine Übernahme des bisherigen Systems wäre aber technisch nicht möglich gewesen, da das Wissen um die Anlagen und das Konzept spezifisch und nur Toll Collect bzw. seinen Mitarbeitern bekannt war. Eine sofortige Neuvergabe des Auftrages mit dem Aufbau eines alternativen Systems, wie er von einigen Unternehmen angeboten wurde, war dagegen juristisch nicht möglich. Vergaberechtlich wäre eine neue Ausschreibung nötig gewesen und hätte bis zur Inbetriebnahme des Systems zwei bis drei Jahre in Anspruch genommen. Die Festlegung auf Toll Collect ist deswegen vertragstheoretisch als beziehungspezifische Investition anzusehen. Die gesamte Forderung an Toll Collect wurde von der Bundesregierung bei einem

Scheitern auf bis zu 10 Mrd. Euro taxiert.<sup>41</sup> Das bei einer Einigung bestehende Risiko einer weiteren Verzögerung existiert, wenn auch in anderem Umfang, ebenso bei einer zweiten Ausschreibung und der Vergabe an einen neuen Auftragnehmer. Es wird deutlich, daß die Bundesregierung aus vertragstheoretischer Sicht nur eine Nachverhandlung akzeptieren konnte, die einen konkreten Starttermin bis spätestens 2007 festlegt und die entweder Schadenersatz in genannter Höhe fixiert oder die Möglichkeit der Klage vor dem Schiedsgericht weiterhin offen hält.

Toll Collect hatte beziehungspezifische Investitionen in Höhe von rund 1 Mrd. Euro getätigt und war damit ebenfalls in einer „Lock-in“-Situation. Durch diese vorangegangenen Investitionen werden die zukünftigen erwarteten Gewinne entscheidend beeinflusst und die erwarteten zukünftigen Einnahmen waren vermutlich höher als die erwarteten zukünftigen Ausgaben inklusive weiterer Investitionen und Vertragsstrafen. Außerdem war ein Erfolg des Systems eine notwendige Voraussetzung, um weitere Aufträge aus dem Ausland erhalten zu können. Während der Nachverhandlungen wollte Toll Collect Haftungsobergrenzen einführen und selbst eine Kündigungsoption erhalten, was als Mißtrauen in die Technik verstanden werden kann. In Fragen des geforderten Schadenersatzes beharrte Toll Collect auf den vereinbarten Vertragsstrafen und einer weitergehenden Haftungsfreiheit bis zur vorläufigen Betriebserlaubnis. Eine rationale Alternative im vertragstheoretischen Sinne bestand für Toll Collect nicht, da die investierten Anlagen als versunkene Kosten nicht für andere Anwendungen nutzbar waren.

Bei einer Nachverhandlung gibt es neben den beiden Extremen, Fortführung des Vertrages in der Ursprungsform und Kündigung, unzählige mögliche Zwischenformen. In der Tabelle sind die Inhalte und Konsequenzen der Extrema und des letztendlichen Nachverhandlungsergebnisses dargestellt.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, daß die Einleitung der Kündigung von der Bundesregierung nur eine unglaubliche Drohung gewesen sein kann. So ist bei einer Weiterführung des Vertrages

<sup>40</sup> Dieses ist die vertraglich vereinbarte einzige und endgültige Instanz bei Streitigkeiten. Es setzt sich aus je einem Vertreter der Vertragsparteien und einem gemeinsam gewählten dritten Vertreter zusammen.

<sup>41</sup> Zu den Einnahmeausfällen kommen Vertragsstrafen in unbekannter Höhe. Die Berechnung der Forderung ist nicht öffentlich und damit nicht nachvollziehbar.

Tabelle:

Nachverhandlungsalternativen für Toll Collect und Bundesregierung

Fortführung des originalen Vertrages	Zusatzvereinbarung	Kündigung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragsstrafen von 15 Mio. Euro monatlich bis zur vorläufigen Betriebserlaubnis</li> <li>• unbegrenzte Haftung nach der vorläufigen Betriebserlaubnis</li> <li>• unsicherer Beginn der Mauteinnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragsstrafen von 80 Mio. Euro monatlich ab Januar 2005 bis zur vorläufigen Betriebserlaubnis</li> <li>• Komplette Mauteinnahmen ab Januar 2006, im Jahr 2005 abgespeckte Version</li> <li>• im Jahr 2005 auf 1 Mrd. Euro begrenzte Haftung, danach unbegrenzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsichere Schadenersatzforderung von 10 Mrd. Euro</li> <li>• Mauteinnahmen ab Januar 2007 über einen neuen Auftragnehmer</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ca. 600 Mio. Euro jährliche Betreibervergütung für Toll Collect und ca. 2,1 Mrd. Euro jährliche Mauteinnahmen für den Bund nach der vorläufigen Betriebserlaubnis</li> <li>• unsichere Schadenersatzforderung (mindestens 4,6 Mrd. Euro)</li> <li>• weitere Investitionen in Höhe von rund 1 Mrd. Euro</li> <li>• weitere Aufträge im Ausland möglich</li> </ul>		

Quelle: Darstellung des IWH.

eine Schadenersatzforderung in der gleichen Höhe wie bei einer Kündigung möglich, wenn bis Januar 2007 kein Mautsystem zur Verfügung steht. Weil bei einer Kündigung eine vollständige Garantie der Mauteinnahmen möglich gewesen wäre, waren die erhöhten Vertragsstrafen ein zentraler Gegenstand des Verhandlungsergebnisses. Für Toll Collect war die Möglichkeit einer Kündigung vertraglich nicht gegeben. Lediglich, wenn abzusehen gewesen wäre, daß sich das neue System überhaupt nicht entwickeln ließe, wäre die Hinnahme der Kündigung ohne Nachverhandlung die beste Wahl gewesen. So bestand für Toll Collect die Chance, bei einer Weiterführung des Vertrages, zukünftige Gewinne zu erwirtschaften.

**Die Nachverhandlungen waren für beide Parteien vorteilhaft**

Da die Weiterführung des Vertrages für beide Vertragsparteien nach vertragstheoretischen Überlegungen zwingend war, waren die Nachverhandlungen lediglich eine Umverteilung der zukünftigen Erträge und Risiken. Das Ergebnis hängt zum einen von den oben genannten Alternativen und zum anderen von den Zielen der Vertragsparteien ab. Es kann davon ausgegangen werden, daß beide die Maximierung der erwarteten Einnahmen anstrebten.

In der Verhandlung konnte die Bundesregierung auf die Forderungen von Toll Collect nach neuen Haftungsregeln und einer Kündigungsoption nicht eingehen, da dann der Vertrag von den Ausschreibungskonkurrenten anfechtbar gewesen wäre.

Die Bundesregierung war dadurch gebunden – eine wichtige Voraussetzung, um in Nachverhandlungen nicht erpreßbar zu sein. So mußte die Bundesregierung lediglich die begrenzte Haftung für das Jahr 2005 in Kauf nehmen, erhielt dafür aber im Gegenzug einen möglichen Starttermin und höhere Vertragsstrafen, wenn dieser nicht eingehalten wird. Da durch die Einigung zumindest die Weiterführung der Systementwicklung und damit zukünftige Einnahmen möglich waren, konnte auch Toll Collect zustimmen.

Ermöglicht wurde die Einigung auch, weil die Frage des Schadenersatzes unabhängig von der Fortführung des Vertrages entschieden wurde. Laut Vertrag standen der Bundesrepublik bei einer Terminverschiebung ab Dezember 2003 7,5 Mio. Euro und ab März 2004 15 Mio. Euro monatlicher Vertragsstrafen zu. Eine weitergehende Haftung von Toll Collect wurde im Vertrag ausgeschlossen. Allerdings ist eine solche Klausel nach § 444 BGB unwirksam, wenn Toll Collect die vorsätzliche Nichterfüllung des Maut-Vertrages nachgewiesen werden kann. Die Bundesregierung warf Toll Collect gezielte Fehlinformationen über die Funktionsfähigkeit des Mautsystems vor und reichte am 29. Juli 2005 eine 500 Seiten starke Klageschrift ein, in der sie 5,1 Mrd. Euro von Toll Collect fordert.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN: Bund fordert vom Mautkonsortium über 5,1 Milliarden Euro. Presseerklärung 269/2005 vom 29.07.2005.

### ***Der Vertrag setzte die richtigen Anreize***

Die Entwicklungsdauer für das Mautsystem hängt zum einen von den Anstrengungen von Toll Collect ab, zum anderen aber auch von der technischen Umsetzbarkeit der Systemidee, die vor Vertragsunterzeichnung nicht bekannt war. Deswegen muß ein von der Bundesregierung vereinbarter Vertrag nicht nur die Teilnahme von Toll Collect sichern, sondern auch dafür sorgen, daß Toll Collect die für die Entwicklung notwendige Anstrengung wählt. Dafür sind im Vertrag Anreize gegeben, denn die Investitionen sind von Toll Collect zu tragen und nur refinanzierbar, wenn das System Mauteinnahmen produziert. Wenn beide Vertragsparteien als risikoneutral angenommen werden können, wäre aber bei gleicher Einschätzung der Realisierungsschwierigkeiten eine andere Risikoteilung günstiger gewesen. Da das technische Scheitern der Beziehung nur von Toll Collect beeinflußt werden konnte, hätte Toll Collect auch das komplette wirtschaftliche Risiko tragen müssen, was eine Garantie der erwarteten Mauteinnahmen ab dem 31. August 2003 und ausgleichend eine höhere monatliche Vergütung für Toll Collect bedeutet hätte. Hier hat es die Bundesregierung offenbar versäumt, Toll Collect zu einer Offenbarung ihres Wissens über die Realisierungsschwierigkeiten zu zwingen, oder sie hat die erhöhten Monatsentgelte bei vollständiger Garantie für überzogene Gewinne gehalten. Wenn die Vertragsparteien unterschiedliche Erwartungen über die Realisierbarkeit des Systems haben, kann es für eine Vertragseinigung notwendig erscheinen, Risiko und Ertrag so aufzuteilen, daß für beide jeweils die Teilnahmebedingung erfüllt ist. Die Verhandlungsgeschichte zeigt, daß in der Tat Garantien für eine geringere monatliche Vergütung abgebaut wurden.

Eine weitere Voraussetzung für eine gute Qualität des Vertrages ist, daß die Verteilung der Erträge auf verifizierbare Objekte abgestellt wird. Dies ist dadurch gegeben, daß Toll Collect erst dann bezahlt wird, wenn das System nach festgelegten und gerichtlich überprüfbareren Kriterien funktioniert.

Ebenfalls sollte ein Vertrag generell Regelungen und Strafen enthalten, wenn dieser gebrochen wird. Dies ist mit den vereinbarten Vertragsstrafen hier der Fall. Bei den Nachverhandlungen hat sich aufgrund der Informationszuwächse im Laufe des Projektes die Einschätzung der Bundesregierung

über die Realisierbarkeit so geändert, daß sie für eine Einigung auf erhöhte Vertragsstrafen bestand.

Nicht zuletzt muß bei Verträgen auch darauf geachtet werden, daß sie trotz beziehungspezifischer Investitionen nicht zu einer einseitigen Ausbeutungssituation führen. Bei dem Mautvertrag trat dagegen eine beiderseitige „Lock-in“-Situation auf, in der beide Vertragsparteien eine ähnliche Bindung in der Beziehung hatten. Außerdem konnte die Bundesregierung aus rechtlicher Sicht einzelne Punkte des Vertrages nicht nachverhandeln. Dadurch waren beide Vertragsparteien nicht erpreßbar, und die geringen Veränderungen durch die Nachverhandlungen zeigen zudem, daß der Vertrag relativ robust gegenüber Ausbeutungsversuchen ist.

Die Güte des Vertrages läßt sich aus vertragstheoretischer Perspektive nur abschließend beurteilen, wenn man die Informationsstände der Parteien zur Vertragsunterzeichnung beachtet. Hätten sie dieselbe Einschätzung über die Realisierungsschwierigkeiten, hätte die Bundesregierung auf höhere Vertragsstrafen bestehen müssen. Schätzte dagegen Toll Collect die Entwicklungsprobleme größer ein und verschwieg dies der Bundesregierung, wäre die vereinbarte Haftungsfreiheit nach § 444 BGB angreifbar. Dieser besagt: „Auf eine Vereinbarung, durch welche die Rechte des Käufers wegen eines Mangels ausgeschlossen oder beschränkt werden, kann sich der Verkäufer nicht berufen, soweit er den Mangel arglistig verschwiegen [...] hat.“ Wenn man aber der Bundesregierung unterstellt, nichts von größeren Schwierigkeiten gewußt zu haben, dann war dieser Vertrag zum Zeitpunkt der Unterzeichnung angemessen.

### ***Verträge sollten Anreiz- und Ausbeutungsprobleme beachten***

Damit Verträge das für die Parteien gewünschte Ergebnis zeigen, müssen Preis und Leistung so vereinbart sein, daß gerichtlich überprüfbare Kriterien die Anreize für die Vertragsparteien derart sichern, daß sie sich im Sinne des Vertrages verhalten. Es muß darauf geachtet werden, daß eine Situation vermieden wird, in der sich eine Vertragspartei durch Erpressung der anderen einen Vorteil verschaffen kann. Diese Pflicht ist um so stärker, je spezifischer eine Beziehung ist und weniger Alternativen man während der Vertragslaufzeit hat.

*Niels.Krap@iwh-halle.de*