

## BVN Position

Mai 2015

### Infrastrukturfinanzierung: Deutschland auf dem Weg in die Sackgasse!

#### **BVN-Positionen zur Infrastrukturfinanzierung**

*Wie hoch der Bedarf an Restaurierungsmaßnahmen von Radwegen, Bundes- und Landesstraßen ist und welche Priorität einzelne Projekte einnehmen, soll 2015 durch eine Erfassung der Beschaffenheit von den genannten Straßentypen festgestellt werden. Bei der letzten Erhebung (2010) kam heraus, dass gut 22 Prozent der Landstraßen in einem schlechten Zustand sind. Der niedersächsische Wirtschafts- und Verkehrsminister Olaf Lies stellt fest: „Der Erhalt einer intakten Verkehrsinfrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes. Nach vielen Jahren eines viel zu geringen Mitteleinsatzes für den Erhalt besteht auch auf den niedersächsischen Landesstrassen erheblicher Handlungsbedarf.“*

#### **1. Intakte Infrastruktur: Voraussetzung für den Standort Deutschland**

Der Erfolg unseres Landes als Industriestandort beruht auch auf einer verlässlichen Infrastruktur. Eine intakte Infrastruktur wird auch in Zukunft – und wahrscheinlich noch mehr – eine zwingende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg des Standortes Deutschland und für den Wohlstand der Menschen sein, die hier leben.

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten haben wir zu wenig in die Infrastruktur investiert und sind auf Verschleiß gefahren. Ob die Rheinbrücke in Leverkusen oder die Schiersteiner Brücke zwischen Mainz und Wiesbaden, an Straßen, Brücken, Schienen- und Wasserwegen nagt der Zahn der Zeit, die Substanz bröckelt.

Um die Infrastruktur, die einen großen Teil unseres Volksvermögens ausmacht und für die die öffentliche Hand als Eigentümer verantwortlich ist, instandhalten zu können, investieren wir zu wenig. Statt zurzeit rund 10,5 Mrd. Euro müssten für den Erhalt von Straßen, Schienen- und Wasserwegen regelmäßig rund 14 Mrd. Euro ausgegeben werden.

Angesichts ständig steigender Steuereinnahmen und eines Haushaltsvolumens von rund 300 Mrd. Euro ist es daher nicht nachzuvollziehen, dass es an rund 3 bis 4 Mrd. Euro jährlich mehr für die Infrastruktur fehlt, zumal das Wegeentgelt

des Straßenverkehrs durch Mineralölsteuer, darauf entfallende Mehrwertsteuer, KFZ-Steuer und der LKW-Maut schon bei rund 55 Mrd. Euro liegt.

Daher war es richtig, wenn auch nicht ausreichend, dass die Koalitionsvereinbarung für die Jahre 2014 - 2017 eine Aufstockung der Verkehrsweegeinvestitionen von insgesamt 5 Mrd. Euro vorsieht. Das von Bundesfinanzminister Schäuble angekündigte Investitionspaket in der Größenordnung von rund 10 Mrd. Euro für die Jahre 2016 – 2018 muss daher auf den Bereich der Infrastrukturinvestitionen fokussiert werden.

## **2. ÖPP: wettbewerbs-, mittelstandsfeindlich und vor allem teuer!**

Es ist dennoch zu erwarten, dass auch in dieser Legislaturperiode zu wenig Geld für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung steht. Dieses wenige Geld muss daher umso mehr wirtschaftlich eingesetzt werden und darf nicht mit eingeschränktem Wettbewerb in teure ÖPP-Projekte gesteckt werden.

- ÖPP-Modelle können aufgrund ihrer schieren Größe nur von wenigen, größtenteils ausländischen Konzernen und nicht von der heimischen Bauwirtschaft umgesetzt werden.
- Die ÖPP-üblichen Projektfinanzierungen überfordern in ihrer Größe und Laufzeit mittelständische Bauunternehmen. Organisation und Abwicklung der Projektfinanzierung dürfen nicht dem leistungs-fähigen heimischen Mittelstand aufgebürdet werden.
- Projekte in dieser Größenordnung schränken den Wettbewerb extrem ein; dieses geht vor allem zu Lasten heimischer Betriebe und derer Beschäftigten, die in Deutschland Steuern und Abgaben bezahlen und so einen wichtigen Beitrag zum Binnenkonsum und damit zur wirtschaftlichen Prosperität unseres Landes leisten.
- Mit ÖPP wird auf die Kompetenz, die Effizienz und die Erfahrung der mittelständischen Straßenbauunternehmen mit ihrer Vielzahl von qualifizierten Mitarbeitern verzichtet. Damit werden Arbeits- und Ausbildungsplätze leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Denn die überwiegende Ausbildungsleistung in der Bauwirtschaft wird von kleinen und mittleren Firmen (über 80 %) geleistet.
- ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau sind nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofs auch deutlich teurer als die konventionelle Realisierung durch die Öffentliche Hand. Ursache dafür ist, dass die Finanzierungskosten der privaten Betreiber deutlich über denen der Öffentlichen Hand liegen. Dieser erhebliche Kostennachteil kann nicht durch Einsparungen bei operativen Kosten ausgeglichen werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau vom 4. Juni 2014.

- „Auch gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte der ÖPP-Variante, auf die sich das BMVI beruft, können diese Kostennachteile nicht ausgleichen. Dies gilt insbesondere, da die bei der konventionellen Variante zu erwartenden positiven Effekte der Mittelstandsförderung vom BMVI nicht berücksichtigt werden.“<sup>2</sup>
- Bei einer angemessenen Personal- und Finanzausstattung können die Auftragsverwaltungen des Bundes und der Länder die Infrastrukturvorhaben schnell und termingerecht im Wege der konventionellen Vergabe fertigstellen. „Personelle und finanzielle Restriktionen der öffentlichen Hand dürfen nicht dazu führen, dass Baumaßnahmen bevorzugt im Wege von ÖPP-Projekten realisiert werden.“
- Nur konventionelle Vergaben bieten die Gewähr für einen ausreichenden Wettbewerb, an dem sich auch der heimische Baumittelstand beteiligen kann.
- Bei nicht veröffentlichten privatwirtschaftlichen Vertragsmodellen fehlt jegliche Transparenz im Hinblick auf die Folgen von veränderten Anforderungen, Leistungen und Kosten. Ebenfalls nicht veröffentlicht werden die Ansprüche der öffentlichen Hand an den Projektpartner im Hinblick auf den Substanzwert der Bauwerke zum Ende der Laufzeit der Verträge.<sup>3</sup>

### **3. Keine dritte Staffel von A-Modellen!**

Die nun vom Bundesverkehrsministerium vorgesehenen Losgrößen für die sog. Dritte Staffel der ÖPP-Modelle übertreffen diejenigen der ersten und zweiten Staffel deutlich.

Bei der Dritten Staffel geht es um 11 Projekte mit einer Gesamtlänge von 670 km und einem Investitionsvolumen von 7,5 Mrd. Euro. Einzelne Projekte wie z. B. die A 3 (AK Biebelried – AK Fürth-Erlangen) oder die A 26 inkl. Hafenspange erreichen Größenordnungen von knapp unter bzw. über 1 Mrd. Euro.

Sie sind damit für den Mittelstand erst recht nicht zu realisieren und schaffen gemeinsam mit überzogenen Eignungs- und Referenzanforderungen absolute Eintrittsbarrieren für die heimische Bauwirtschaft.

Völlig unverständlich ist dabei, warum der Verkehrsminister die Bedenken des Bundesrechnungshofes ignoriert. Denn nach dessen Berechnungen haben allein die fünf geprüften ÖPP-Projekte zu Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Beschaffung von knapp 2 Mrd. Euro geführt. So ist die ÖPP Variante beim Ausbau der A 1 von Bremen nach Buchholz nicht wie vom Bundesverkehrsministerium um rund 40 % günstiger gewesen, sondern fast 28 % teurer. Beim Ausbau der A 4 an der Landesgrenze von Hessen nach Thüringen sei zunächst ein Kostenvorteil von knapp 23 % ermittelt worden. Die BRH-Prüfer kommen auf ein Minus von 12,4 %.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes, S.4.

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes, S.5.

<sup>4</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes, S.18.

Wenn allein aus fünf ÖPP-Projekten Mehrkosten von 2 Mrd. Euro entstehen, wie hoch werden diese dann bei insgesamt 20 Projekten der zweiten und dritten Staffel erst sein?

➤ **Daher fordern wir, auf weitere ÖPP-Projekte zu verzichten.**

Hinzu kommt – und auch das hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht festgestellt –, dass die Zahlungen an die Partner erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant werden, zu dem sie während der Vertragslaufzeit an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip). D. h., die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten werden nicht als Kredite eingestuft, da dem Haushalt nicht unmittelbar Geldmittel zufließen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs entsteht mit ÖPP ein Anreiz, die Schuldenbremse zu umgehen. Ziel muss es aber sein, dass die Schuldenbremse keinen Einfluss auf die Entscheidung hat, ob eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell realisiert wird.

#### **4. Abschreckendes Beispiel Frankreich: Keine Privatisierung der Bundesautobahnen!**

Eine Privatisierung der Infrastruktur, z. B. der Bundesautobahnen, wie dieses in Frankreich praktiziert wird, lehnt das deutsche Baugewerbe ab.

Das französische Autobahnnetz ist faktisch in der Hand von drei Konsortien, die ca. 1.700 km vor allem im Norden Frankreichs betreibt, der französischen Eiffarie, einem Konsortium aus der Groupe Eiffage und der Macquarie, – letztere ist auch am Warnow-Tunnel beteiligt –, die ca. 2.400 km Autobahnen betreibt, und als größter Betreiber die VINCI Autoroutes, die rund 4.500 km Autobahn betreibt. Darüber hinaus gibt es weitere kleinere Autobahngesellschaften, die nur kurze Strecken betreiben, und daher politisch keine Rolle spielen.

Als die Betreiber im November eine Mauterhöhung um das Neunfache der allgemeinen Inflationsrate ankündigten, war aus Sicht der französischen Regierung das

Maß voll: Nun sollen die Konzessionsverträge überarbeitet und die Rendite auf immer noch hohe sieben bis acht Prozent begrenzt werden.

Die aktuelle Diskussion in Frankreich um die Profite der Autobahngesellschaften, die deutlich im zweistelligen Bereich liegen, beweist einmal mehr, wie Oligopole wirken: nämlich zu Lasten der Nutzer, die die Kosten dafür durch hohe Mautgebühren zu tragen haben. Oligopole widersprechen einer freien Wirtschaftsordnung sowie der Daseinsvorsorgepflicht des Staates. Die öffentliche Hand ist Eigentümer der Infrastruktur und hat daher eine entsprechende verfassungsgemäße Verantwortung.

## 5. Einbinden privaten Kapitals:

Wenn die Infrastruktur dauerhaft aus Haushaltsmitteln nicht zu erhalten und auszubauen ist, wird dies zukünftig ergänzend durch eine stärkere Nutzerfinanzierung und durch die Einbindung privaten Kapitals erfolgen müssen.

Angelehnt an die Modelle in der Schweiz und Österreich können Bund und Länder eine Infrastruktur-(finanzierungs)gesellschaft gründen. Eine solche Gesellschaft kann die finanziellen Mittel für Ausbau und Erhaltung unserer Infrastruktur einsammeln und bereitstellen. Hier ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob die Bereitstellung der Finanzierung und das Betreiben sowie Erhalt und Ausbau der Infrastruktur in einer Gesellschaft oder in zwei getrennten erfolgen soll. Da es aber mehr als eine Betreibergesellschaft geben wird, ist die Trennung von Finanzierung und Betreiben zu favorisieren.

Für die neu zu gründende Gesellschaft müssen folgende Grundsätze gelten:

- Die öffentliche Hand bleibt Eigentümer der Netze.
- Die Finanzierung kann aus verschiedenen Quellen, Steuermitteln, Mauteinnahmen sowie auch durch Fonds und Anlagen von Banken und Versicherungen, mit für die öffentliche Hand akzeptablen Kosten, kommen. Diese müssen gesetzlich festgeschrieben werden.
- Die Betreibergesellschaften tätigen die Investitionen selbst und sind für Neubau, Ausbau und Erhalt der Bundesautobahnen zuständig.
- Die Betreibergesellschaften sichern einen langjährigen und projektübergeordneten Regelungskreislauf aus Bedarfsermittlung, Planung, Finanzierung, Bau, Erhaltung und Facility-Management.
- Grundlage für die Priorisierung der Maßnahmen ist der Bundesverkehrswegeplan, der auch zukünftig vom Bundestag beschlossen werden muss. Das Primat der Politik bleibt zwingend.
- Die Gesellschaften entscheiden über die Art der Vergabe. Vorrang hat weiterhin die konventionelle Vergabe in Fach- und Teillosen. Es gilt, wie bei allen öffentlichen Aufträgen, weiterhin die VOB.
- Die Finanzmittel für Erhalt und Betrieb der Verkehrsnetze von Straßen, Schiene und Wasserstraßen sind zweckgebunden.

### ➤ **Zusammenfassung:**

Natürlich muss mehr Geld auf und in die Straße. In der derzeitigen Situation kann man auch privates Kapital nicht links liegenlassen. Aber diesen Weg (komplette Nutzerfinanzierung und Einbindung privaten Kapitals) hat man herbeigespart.

➤ **Daher fordert das deutsche Baugewerbe die Politik auf,**

1. mehr Steuermittel für Infrastruktur bereithalten,
2. auf weitere große ÖPP-Projekte (A-Modelle) zu verzichten,
3. die Bundesautobahnen nicht zu privatisieren,
4. möglichst schnell zu einer Erhöhung und Verstetigung der Investitionsmittel für die Infrastruktur zu kommen.
5. Die Infrastrukturgesellschaften müssen so ausgestaltet sein, dass die Mittel effizient und wirtschaftlich vergeben werden, d. h. regelmäßig konventionell und unter Beachtung des geltenden Vergaberechts, insbesondere der VOB.