

Positionspapier

Gemeinsame Position der deutschen Versicherungswirtschaft und der deutschen Bauindustrie zur Weiterentwicklung der privaten Infrastrukturfinanzierung in Deutschland

**Hauptverband der Deutschen
Bauindustrie e. V.**

Kurfürstenstraße 129, 10785 Berlin
Tel.: +49 30 21286-0
Fax: +49 30 21286-240

Ansprechpartner:

Dr. Heiko Stiepelmann
Tel.: +49 30 21286-140
Fax: +49 30 21286-189
E-Mail: heiko.stiepelmann@bauindustrie.de

www.bauindustrie.de

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5440
Fax: +49 30 2020-6440

Ansprechpartner:

Dr. Axel Wehling, LL.M.
Tel.: +49 30 2020-5400
Fax: +49 30 2020-6400
E-Mail: a.wehling@gdv.de

www.gdv.de

Zusammenfassung

Deutschland steckt in einer Investitionsklemme. Die Folge: ein Investitionsstau in Milliardenhöhe. Allein auf kommunaler Ebene ist dieser im vergangenen Jahr um weitere 10 % auf 132 Mrd. Euro angestiegen.

Hiervon besonders betroffen ist der öffentliche Infrastrukturbereich. Die Infrastruktur in Deutschland bildet die Grundlage für Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Mobilität und bedarf zu ihrem Erhalt einer dauerhaften und verlässlichen, auskömmlichen und zukunftsfähigen Finanzierung. Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode bereits mit verschiedenen Maßnahmen auf den fortlaufenden Substanzverlust der öffentlichen Infrastruktur reagiert. Die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie begrüßen die von der Bundesregierung hierzu angestoßenen Maßnahmen und Überlegungen, wie es zukünftig zu einer effizienteren Bereitstellung von Infrastruktur in Deutschland kommen kann. Die von der Expertenkommission zur Stärkung von Investitionen in Deutschland vorgeschlagenen institutionellen Veränderungen sowie Maßnahmen zur Einbindung privaten Kapitals sind erste Schritte in die richtige Richtung, welche auf ihre Wirksamkeit überprüft und weiterentwickelt werden sollten. Um den Abbau des Investitionsstaus und einen nachhaltigen Ausbau und Erhalt der öffentlichen Infrastruktur langfristig auch in Zukunft sicherstellen zu können, sind weitere Maßnahmen erforderlich. Hierzu gehören neben der Bereitstellung zusätzlicher Mittel insbesondere:

- **Eine Versachlichung der Diskussion zur Beteiligung privaten Kapitals und privater Partner.** Die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie sind davon überzeugt, dass Effizienz, Qualität und ökonomische Nachhaltigkeit bei der Realisierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen die maßgeblichen Kriterien für die Auswahl der Beschaffungsvariante sein sollten. Hierfür ist eine **objektive Vergleichbarkeit der Beschaffungsvarianten** notwendig.
- **Rahmenbedingungen für die Beteiligung privaten Kapitals schaffen und die regulatorischen Voraussetzungen verbessern.** Mit einem Kapitalanlagebestand von 1,4 Billionen Euro haben Versicherer grundsätzlich ein großes Interesse daran, ihre Investitionen in Infrastruktur auszuweiten. Damit Versicherer sich verstärkt an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten beteiligen können, müssen zunächst einige grundsätzliche Voraussetzungen erfüllt sein. Neben Planungssicherheit, aufsichtsrechtlicher Stabilität und den ökonomischen Rahmenbedingungen sind vor allem die auf-

Versachlichung der Diskussion und objektive Vergleichbarkeit der Beschaffungsvarianten.

sichtsrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf die zu hohen Eigenmittelanforderungen unter Solvency II für Infrastrukturinvestments zu verbessern.

- **Angemessene Projekt- und Modellvielfalt sicherstellen und Möglichkeiten zur Einbindung privater Partner und Investoren weiterentwickeln.** Im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) kann privates Kapital für Infrastruktur mobilisiert werden. Um die Vorteile von ÖPP in ihrer Gesamtheit für die öffentliche Hand sicherzustellen, sollten bereits realisierte ÖPP-Projekte objektiv analysiert und weiterentwickelt werden. Die Einbindung von privatem Kapital über einen Infrastrukturfonds wird ganz entscheidend von der konkreten und rechtlichen Ausgestaltung des Fondsmodells abhängen. Entscheidend ist, dass nur wirtschaftlich nachhaltige Projekte finanziert werden und im Fonds ein angemessenes Rendite-Risikoverhältnis erreicht wird.
- **Ausgestaltung einer Bundesautobahngesellschaft sorgfältig prüfen.** Die Gründung einer Bundesautobahngesellschaft ist auch in Deutschland vorstellbar. Dabei sollte jedoch auf eine schlanke und effiziente Ausgestaltung geachtet werden und bereits bestehende Modelle in anderen Ländern kritisch hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile geprüft werden.

*ÖPP objektiv analysieren
und weiterentwickeln.*

Mit dem vorliegenden Positionspapier möchten die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie einen sachlichen Beitrag zur aktuellen Diskussion um eine wirtschaftliche und nachhaltige Bereitstellung von Infrastruktur in Deutschland leisten.

1. Versachlichung der Diskussion zur Beteiligung privaten Kapitals und privater Partner

In der Debatte über die stärkere Einbindung von privatem Kapital wird vermehrt die Kritik geäußert, dass diese mit einer Privatisierung öffentlicher Infrastruktur oder subventionierten Renditen für private Investoren einhergehe und die Schuldenbremse umgehe. Dazu stellen wir fest:

- Die vom BMWi eingesetzte Expertenkommission betont in ihrem Bericht, dass die Beteiligung privaten Kapitals in **keine Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur** münden wird. Dies hat auch Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel auf dem Investitionskongress des Bundeswirtschaftsministeriums am 21. April 2015 ausdrücklich bestätigt. Dem schließen sich die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie uneingeschränkt an.
- Aus unserer Sicht gibt der einfache Vergleich von öffentlichen und privaten Finanzierungskosten keinen Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit einzelner Beschaffungsvarianten. **Die Wirtschaftlichkeit einer Beschaffungsvariante ergibt sich ausschließlich aus dem Vergleich aller Kostengruppen**, d. h. der Bau-, Betriebs-, Finanzierungs- und Instandhaltungskosten, inklusive eventueller Risiken. Der isolierte Vergleich einzelner Kostengruppen hat keine Aussagekraft bezüglich der Gesamtwirtschaftlichkeit.
- Richtig ist, dass sich Private teurer refinanzieren als der Staat. Methodisch sind jedoch die **reinen Finanzierungskosten nicht miteinander vergleichbar**, da im Unterschied zur konventionellen Beschaffungsmethode bspw. bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) ein **umfassender Risikotransfer von der öffentlichen Hand an den privaten Partner** erfolgt. Während bei der konventionellen Beschaffungsvariante die Kosten- und Umsetzungsrisiken vor allem bei der öffentlichen Hand verbleiben und die Investoren in deutsche Bundesanleihen lediglich das äußerst geringe Länderrisiko übernehmen, beteiligen sich die Kapitalgeber bei ÖPP-Projekten auch an den konkreten Risiken von öffentlichen Investitionsvorhaben (z. B. Bau-, Instandhaltungs- und Betriebsrisiken).

Die Infrastruktur soll öffentlich bleiben, unabhängig davon, ob die öffentliche Hand ein Infrastrukturprojekt konventionell oder mittels ÖPP umsetzt.

Bei ÖPP werden wesentliche Projektrisiken von der öffentlichen Hand auf Private übertragen. Beim Vergleich der Beschaffungsalternativen sind daher nicht nur die reinen Finanzierungskosten, sondern auch der umfassende Risikotransfer zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich der alleinige Verweis auf eine stets „günstigere“ staatliche Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturvorhaben als Trugschluss. Schließlich ist das Gesamtrisiko eines öffentlichen Infrastrukturvorhabens, unabhängig davon, ob es konventionell oder über ÖPP realisiert wird, gleich hoch. Unterschiedlich ist lediglich die Verteilung der Risiken; bei konventioneller Realisierung aus Haushaltsmitteln liegen

die Risiken in wesentlich größerem Umfang auf der staatlichen Seite als im Rahmen von ÖPP-Projekten.

2. Objektive und faire Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Beschaffungsvarianten erreichen

Die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie sind davon überzeugt, dass **Effizienz, Qualität und ökonomische Nachhaltigkeit** bei der Realisierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen die maßgeblichen **Kriterien für die Auswahl der Beschaffungsvariante** sein sollten.

Wir stimmen mit der Expertenkommission überein, dass die Auswahl der wirtschaftlichsten Projekt- und Beschaffungsvariante eine **kompetente, nicht interessengebundene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** erfordert, **die Kosten und Nutzen alternativer Varianten über den Lebenszyklus eines Projekts umfassend vergleicht und Risiken realistisch bewertet**. Grundsatz sollte sein, dass jede öffentliche Infrastrukturmaßnahme auf die wirtschaftlichste Projekt- und Beschaffungsvariante untersucht wird. Dies könnte dazu beitragen, dass mehr Projekte als bisher identifiziert werden, bei denen eine Realisierung unter der Einbindung privaten Kapitals zu wesentlichen Vorteilen für die öffentliche Hand führt.

- **Der Vergleich der Beschaffungsvarianten muss sich an der Beschaffungswirklichkeit orientieren.** Grundvoraussetzung zur Identifikation der wirtschaftlichsten Projekt- und Beschaffungsvariante ist ein **objektiver Vergleich der konventionellen Beschaffungsvariante mit der ÖPP-Variante, der sich an der tatsächlichen Beschaffungswirklichkeit der jeweiligen Realisierungsform orientieren muss**. Dies wird auch durch den Leitfaden der Finanzministerkonferenz zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten bestätigt.¹ Den Vergleich mit einer optimierten konventionellen Variante, der sowohl von den Rechnungshöfen der Länder,² als auch vom Bundesrechnungshof³ vorgeschlagen wurde, sehen wir hingegen kritisch, da dieser nach den bisherigen Erfahrungen nicht durch die öffentliche Verwaltung umgesetzt werden kann.

Auswahl der Beschaffungsvariante nur auf Grundlage einer interessengebundenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Berücksichtigung der Beschaffungswirklichkeit.

¹ Vgl. Finanzministerkonferenz, Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, 09/2006, S. 25.

² Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, 2011, S. 23 und S. 27-28.

³ Vgl. u. a. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom 24. September 2014, S. 15.

- **Eine Vergleichbarkeit durch Vereinheitlichung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Standardisierung erreichen.**

Wir unterstützen in diesem Zusammenhang die Expertenkommission in ihrem Vorschlag, die Qualität der Projektvorbereitung öffentlicher Projekte zu verbessern. Die vorgeschlagene **Infrastrukturgesellschaft für Kommunen (IfK)** scheint ein geeignetes Instrument zu sein, durch unabhängige Beratung Kommunen bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterstützen sowie die Vorbereitungsqualität öffentlicher Projekte zu erhöhen und letztlich eine Vereinheitlichung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erreichen. Des Weiteren ist die von der Expertenkommission vorgeschlagene, weitere **Standardisierung alternativer Beschaffungsvarianten** wie Öffentlich-Private Partnerschaften hilfreich und notwendig.

Die Vereinheitlichung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Standardisierung von ÖPP sind wichtig für bessere Vergleichbarkeit.

Deutschland hat einen erheblichen Nachholbedarf bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. So hat der Bundesrechnungshof im April 2013 festgestellt, dass „für nahezu 85 % der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen [...] keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen. Soweit solche durchgeführt wurden, herrschten vielfältige methodische und organisatorische Defizite vor.“⁴

3. Rahmenbedingungen für die Beteiligung privaten Kapitals schaffen und regulatorische Voraussetzungen verbessern

Versicherer mit ihrer auf langfristige nachhaltige Kapitalanlagen ausgerichteten Anlagestrategie sind verlässliche Partner für Infrastrukturfinanzierungen. Als verantwortungsbewusste Kapitalanleger haben Versicherer gemäß § 54 Abs. 1 und § 124 Abs. 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) bei ihren Kapitalanlagen die **Grundsätze der Sicherheit, Liquidität und Rentabilität** zu beachten und sind ihren Kunden zu einer guten und sicheren Altersvorsorge verpflichtet. Die Finanzierung von Infrastruktur durch Versicherer hat einen doppelten Nutzen, da die Kapitalanlage der Versicherer in Infrastruktur dabei helfen kann, die Altersvorsorge und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft für die Zukunft zu sichern. Insbesondere folgende Voraussetzungen müssen hierfür erfüllt sein.

⁴ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Band 18, 2013.

- **Planungs- und Rechtssicherheit, aufsichtsrechtliche Stabilität und ein stabiler ordnungspolitischer Rahmen** sind entscheidend für das Engagement der Versicherer. Versicherer müssen ihre Anlageentscheidungen wegen ihrer treuhänderischen Verpflichtung gegenüber ihren Kunden immer auch auf eine möglichst hohe Rechtssicherheit und einen stabilen ordnungspolitischen Rahmen stützen. Für bereits existierende Anlagen ist ein Bestandschutz für die zum Zeitpunkt ihrer Errichtung geltenden Regelungen und Investitionsbedingungen notwendig.
- **Regulatorische Voraussetzung für private Investitionen / Versicherer verbessern.** Aufsichtsrechtliche Anforderungen können die Kapitalanlage von Versicherern in Infrastruktur unangemessen beeinträchtigen. Für risikoarme Investitionen in Infrastruktur und Erneuerbare Energien sollten z. B. die **Eigenmittelanforderungen unter Solvency II** überprüft und reduziert werden. Bislang sind nach dem Standardansatz in Solvency II risikoarme Eigenkapitalinvestments in Infrastruktur und Erneuerbare Energien wie Hedgefonds und Private Equity mit 49 % (+/- 10%) Eigenmittel zu unterlegen. Bei näherer Analyse zeigt sich, dass bei den meisten Infrastrukturprojekten, die für die Versicherungswirtschaft in Betracht kommen, die generierten Zahlungsströme über einen langen Zeitraum recht sicher prognostizierbar sind und ein geringes Risikoprofil aufweisen. Die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Änderung der delegierten Rechtsakte zu Solvency II vorgeschlagene Reduzierung der Eigenmittelanforderungen für risikoarme Eigen- und Fremdkapitalanlagen wird grundsätzlich begrüßt. Die vorgeschlagenen Erleichterungen sollten jedoch weiterentwickelt werden. Insbesondere sollte eine Ausgliederung der nicht börsennotierten Infrastruktureigenkapitalanlagen in ein eigenes Subrisikomodul mit 20 % Eigenmittelanforderung im Standardansatz in Erwägung gezogen werden. Hinsichtlich der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Eigenmittelanforderungen für Fremdkapital sollte eine Berücksichtigung im Gegenparteiausfallrisikomodul und nicht im Spreadrisikomodul erfolgen.
- Die Infrastrukturfinanzierung muss ein **angemessenes Rendite-Risikoverhältnis** aufweisen. Der Risikotransfer von der öffentlichen Hand an den privaten Partner spiegelt sich dabei in der im Vergleich zur Bundesanleihe höheren Rendite wider.
- Es ist eine möglichst weitgehende **Standardisierung bei der Vertragsgestaltung und Finanzierung** notwendig, um den hohen

Planungs- und Rechtssicherheit, aufsichtsrechtliche Stabilität und stabiler ordnungspolitischer Rahmen sind wichtige Voraussetzungen für private Infrastrukturinvestitionen.

Reduzierung der Eigenkapitalanforderungen unter Solvency II für risikoarme Eigen- und Fremdkapitalanlagen in Infrastruktur.

Standardisierung der Verträge und Finanzierungen notwendig.

Prüfungsaufwand und die damit verbundenen nicht unerheblichen Kosten zu reduzieren.

- Es sollte ein **ausreichendes Angebot an wirtschaftlich nachhaltigen Infrastrukturprojekten** im Rahmen einer Projektpipeline zur Verfügung stehen und eine Verdrängung privater Investoren durch öffentliche Institutionen vermieden werden. Es bedarf einer Planbarkeit der Investitionsmöglichkeiten über einen längeren Zeitraum.
- Die **Projektgrößen, d. h. insbesondere auch die einzelnen Losgrößen eines Projektes, sollten sich an die optimale Finanzierungsgröße für Investoren** annähern. Für Investoren sind aufgrund des umfangreichen Prüfungs- und Dokumentationsaufwandes Finanzierungen erst ab einer bestimmten Größenordnung wirtschaftlich vertretbar. Je nach Größe des Versicherers und Komplexität der Projekte bewegt sich die Bandbreite der Mindestvolumen je Finanzierungsanteil zwischen 10 und 100 Millionen Euro.
- Die **Kreditqualität der Investitionen** sollte im Investment Grade-Bereich oder vereinzelt im oberen High Yield-Bereich liegen. Bei kommunalen Finanzierungsprojekten müssen im Falle einer nicht ausreichenden Finanzkraft des Vertragspartners ggf. weitere Sicherungen bereitgestellt werden (Bürgschaften oder Garantien). Vollumfängliche Garantien des Bundes oder der Länder sind aus Investorensicht hingegen nicht zielführend.

Ausreichendes Angebot an Infrastrukturprojekten erforderlich.

Aufgrund des Prüfungs- und Dokumentationsaufwandes sind bestimmte Finanzierungsgrößen erforderlich.

Investment Grade der Infrastrukturanlage sicherstellen; keine umfassenden Garantien von Bund und Ländern.

4. Projekt- und Modellvielfalt sicherstellen

Infrastrukturbeschaffung in Deutschland muss in erster Linie wirtschaftlich und nachhaltig sein. Wir bestärken deshalb die öffentliche Hand darin, stets die wirtschaftlichste Umsetzungsform für eine Infrastrukturmaßnahme zu identifizieren. Es liegt in der Natur der Sache, dass es größere und kleinere Projekte mit unterschiedlicher Komplexität gibt. Deshalb stellen weder die konventionelle Fach- und Teillosvergabe noch ÖPP automatisch die effizienteste Umsetzungsform dar. Wir sind der Überzeugung, dass die öffentliche Hand aus einer **Vielfalt an Projektgrößen und Vertragsmodellen** die jeweils wirtschaftlichste Variante auswählen muss. Dabei sollten auch private Angebote eine angemessene Rolle spielen, bieten sie der öffentlichen Hand doch eine **zusätzliche Option bei der Wahl der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante**. Schließlich geht es um die Verwendung von Steuergeldern. Es ist dabei unbestritten, dass die konventionelle Variante auch zukünftig den größten Anteil an der öffentlichen Beschaffung einnehmen wird.

Projekt- und Modellvielfalt schafft Flexibilität. Nicht jedes Infrastrukturprojekt, ob Ortsumgehung, Talbrücke oder Autobahnausbau, kann nach dem gleichen Schema gebaut werden. Vielmehr bedarf es für die unterschiedlichen Herausforderungen verschiedener Lösungswege.

Der Anteil von ÖPP an den Bundesfernstraßeninvestitionen (inkl. Betriebsdienst) beträgt aktuell weniger als 3 %. Durch die Umsetzung der neuen Generation ÖPP steigt dieser Anteil zwar auf 7 bis 8 %. Über 90 % der Mittel werden jedoch weiterhin konventionell vergeben. Gleichzeitig steigen Investitionsmittel im Bundesfernstraßenbau von jährlich 5 auf 8 Mrd. Euro, ein Anstieg von über 40 %. Hierdurch sind sowohl mehr Mittel für konventionelle Vorhaben als auch für die Refinanzierung der neuen ÖPP-Projekte vorhanden. Es findet daher keine Verdrängung konventioneller Maßnahmen statt.

5. Wege zur Einbindung privater Partner und Investoren sinnvoll weiterentwickeln

Die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie begrüßen, dass sich die Bundesregierung für eine stärkere Einbindung von privatem Kapital und Know-how einsetzt. Die Vorschläge hierfür, die u. a. im Bericht der Expertenkommission formuliert wurden, sollten wie folgt weiterentwickelt werden:

- **Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) stehen für eine kosten- und terminsichere Realisierung von Infrastrukturprojekten bei gleichzeitig hoher Qualität.** Voraussetzungen für das Gelingen von ÖPP sind eine nachgewiesene Wirtschaftlichkeit sowie eine gute, handwerkliche Umsetzung. ÖPP sind aktuell die einzige Möglichkeit, privates Kapital kurzfristig in öffentliche Infrastrukturprojekte einzubinden. Aufgrund eines geringen Deal-Flows und vermehrter, ungerechtfertigter Kritik werden die Potenziale von ÖPP jedoch nicht optimal ausgenutzt. Die von Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt initiierte neue Generation ÖPP ist daher ein Schritt in die richtige Richtung, vor allem auch, um die Planungssicherheit am Markt zu erhöhen.

Um die Vorteile von ÖPP in ihrer Gesamtheit für die öffentliche Hand sicherzustellen, sollten bereits realisierte ÖPP-Projekte objektiv analysiert und weiterentwickelt werden. Außerdem schlagen wir vor,

- die Professionalität und Effizienz des Ausschreibungsprozesses weiter zu erhöhen,
- entsprechende Vergabeverfahren zu verkürzen,
- Kosten auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite durch weitere Standardisierung zu reduzieren sowie
- die Risikoverteilung bei ÖPP ausgewogener zu gestalten.

Potenzial von ÖPP wie kosten- und terminsichere Realisierung bei gleichzeitig hoher Qualität besser nutzen.

Ausschreibungsprozesse verbessern und Vergabeverfahren verkürzen.

Die positiven Erfahrungen mit ÖPP werden durch zahlreiche Studien belegt:

- Eine Befragung des Bundeswirtschaftsministeriums unter 1.000 Kommunen bestätigt mit 85 % die Kostensicherheit von ÖPP. Ähnliche Ergebnisse ergaben sich bei einer entsprechenden Frage zur Termintreue. Hingegen waren die Kosten konventionell realisierter Projekte in 52 % der Fälle höher als geplant. Jede zweite Kommune (50 %) berichtete zudem, dass die Bauzeiten konventioneller Projekte meist überschritten wurden.⁵
- Eine Studie der Hertie School of Governance kommt zu dem Ergebnis, dass fast jedes zweite (45 %) untersuchte konventionelle Großprojekt teurer wurde. Bei entsprechenden ÖPP-Projekten kam es nur bei 3 % zu Mehrkosten.⁶

- **Der von der Expertenkommission vorgeschlagene öffentliche Infrastrukturfonds kann einen Beitrag zur verbesserten Bereitstellung von Infrastruktur leisten.** Dies setzt allerdings voraus, dass der Fonds in Projekte investiert, bei denen zum einen eine nennenswerte Risikoübertragung auf einen privaten Partner stattfindet, der wiederum angemessene Renditen rechtfertigt. Zum anderen sollte die Dauer der Leistungsverantwortung bzw. der Risikoübernahme durch den privaten Partner mit der Refinanzierungsdauer übereinstimmen. Dies sehen wir aktuell nur bei ÖPP-Projekten gewährleistet. Gleichzeitig sollte bei der Auflegung eines öffentlichen Infrastrukturfonds Folgendes berücksichtigt werden:

- Für die Gewinnung privater Investoren und damit für den Erfolg eines öffentlichen Infrastrukturfonds ist es wichtig, dass nur wirtschaftlich nachhaltige Infrastrukturprojekte finanziert werden und dabei ein angemessenes Verhältnis von Risiko und Rendite erzielt wird. Das Kriterium der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit sollte nicht durch andere Aspekte, wie strukturpolitische Zielsetzungen eingeschränkt werden.
- Es müssen die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen zur Einbindung privater Finanzierungen öffentlicher Infrastrukturfinanzierungen im Rahmen des öffentlichen Infrastrukturfonds geschaffen werden. Diese müssen so ausgestaltet sein, dass eine Beteiligung an dem Fonds nicht durch die dem Investor obliegenden aufsichtsrechtlichen Vorgaben erschwert bzw. verhindert werden.

nur wirtschaftlich nachhaltige Projekte durch den Infrastrukturfonds finanzieren.

Schaffung der rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen zur Einbindung privaten Kapitals in den Fonds.

⁵ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schlaglichter der Deutschen Wirtschaft, Monatsbericht Juni 2015.

⁶ Vgl. Hertie School of Governance, Large infrastructure Projects in Germany, working paper 1, Mai 2015, S. 14.

- Durch die Bündelung und Diversifizierung von Projektrisiken in einem Fonds kann die Investorenbasis um mittlere und kleinere institutionelle Anleger verbreitert werden. Diese Vorteile lassen sich aber nur realisieren, wenn eine ausreichende Anzahl an weitgehend homogenen Projekten vorhanden ist. Dies setzt wiederum ein hohes Maß an Standardisierung und eine entsprechende Bereitschaft der Kommunen zur Zusammenarbeit mit dem Infrastrukturfonds voraus. Soweit es um den Aufbau von Vertrauen der Kommunen in private Partner zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten geht, wird die Einrichtung von Runden Tischen angeregt. Diese bieten nicht nur die Gelegenheit zum Austausch, sondern insbesondere auch zum Abbau von Informationsdefiziten und Vorurteilen.

Bündelung von weitgehend homogenen Projekten in dem Fonds.

6. Bundesautobahngesellschaft – Ausgestaltung sorgfältig prüfen

Die Gründung einer Bundesautobahngesellschaft ist auch in Deutschland vorstellbar. Wir teilen die Auffassung der Expertenkommission, dass so eine langfristige und nachhaltige Lösung zur Sicherung der Investitionen in die Bundesautobahnen geschaffen werden kann.

Eine solche Gesellschaft könnte drei wesentliche Vorteile bieten:

- Schaffung eines **Finanzierungskreislaufs**, in dem die Maut-einnahmen – ergänzt durch Haushaltsmittel – zweckgebunden dafür eingesetzt werden, den bedarfsgerechten Ausbau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen sicherzustellen.
- Verstetigung der Investitionsmittel, sodass die Bundesfernstraßeninvestitionen nicht länger nach „Kassenlage“, sondern ganzjährig aus den Maut-einnahmen – ergänzt durch Haushaltsmittel – getätigt werden können.
- Bündelung der **Finanzierungs-, Bau- und Betriebsverantwortung** und des Know-hows in einer Hand **auf der Ebene des Bundes**. Dadurch können Ineffizienzen überwunden werden, wie sie sich in der Vergangenheit aus Interessenunterschieden zwischen Bund, Ländern und Landesstraßenbauverwaltungen ergeben haben.

Schaffung eines Finanzierungskreislaufs und Verstetigung der Investitionsmittel.

Die vereinzelt vorgeschlagene Schaffung einer separaten Finanzierungs- sowie einer oder mehrerer Betreibergesellschaften ohne gemeinsames

„Dach“ auf Bundesebene wäre kontraproduktiv. So ist gerade die Zusammenführung der Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung „in einer Hand“ ein wesentlicher Vorteil, um überjährig und unabhängig vom Haushalt zu finanzieren und bauen zu können. Zudem wäre eine Finanzierungsgesellschaft als reine Kapitalsammelstelle, die auf Basis einzelner Beschlüsse zum Bundesverkehrswegeplan investiert, weder für die öffentliche Hand noch für private Investoren attraktiv.

Zusammenführung von Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung unter einem Dach auf Bundesebene.

Bei der Ausgestaltung einer Bundesautobahngesellschaft unterstützen wir die im Endbericht der Expertenkommission aufgeführten wesentlichen Elemente:

- Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen nach dem Lebenszyklusansatz,
- eine eigene Kreditaufnahmekapazität ohne staatliche Garantie,
- die Finanzierung überwiegend oder ausschließlich aus Nutzerentgelten,
- öffentliche Kontrolle durch den Deutschen Bundestag und
- keine „Privatisierung“ der Straßeninfrastruktur.

Darauf aufbauend sprechen sich die deutsche Versicherungswirtschaft und die deutsche Bauindustrie für folgende Strukturmerkmale einer Bundesautobahngesellschaft aus:

- **Bundesregierung und Bundestag müssen ausreichend Einfluss auf / und Kontrolle über die Gesellschaft haben.** Es sollten Strukturen entwickelt werden, die auf der einen Seite die politischen Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten gewährleisten und auf der anderen Seite ausreichend Kontrolle und Transparenz über die Tätigkeit der Gesellschaft sicherstellen.
- **Die Gesellschaft sollte als „schlanke“ Managementgesellschaft gegründet werden,** die
 - die Finanzierung, die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Aufgabe des Bestellers von Bau- und Betriebsleistungen, die Controlling-Aufgabe sowie die strategische Netzplanung übernimmt,
 - sich operativer Einheiten vor Ort für die Planung und Vergabe von Bau- und Betriebsleistungen bedient, um die Kompetenz in den Regionen zu gewährleisten und

Strukturmerkmale einer Bundesautobahngesellschaft: Einfluss und Kontrolle von Bundesregierung und Bundestag über die Gesellschaft sowie schlanke Managementstrukturen.

- Planungs-, Bau-, Erhaltungs- und Betriebsleistungen je nach Wirtschaftlichkeit und unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes in Eigen- oder Fremderledigung erbringt.

Zudem ist eine schrittweise Integration bestehender Bundesgesellschaften, wie der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) und der DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH zu prüfen.

Von einer reinen Übernahme des österreichischen ASFINAG-Modells ist schon aufgrund der unterschiedlichen Größenverhältnisse in Bezug auf das Straßennetz (Verhältnis 1:5) abzuraten. Durch eine Verschmelzung von Teilen der Auftragsverwaltungen der Länder zu einer Bundesbehörde entstünde eine „Mammutbehörde“, die zu erheblichen Bürokratiekosten beitragen würde und nur schwer steuerbar wäre.

keine Übernahme des ASFINAG-Modells.

Die Beteiligung privater Investoren sollte in erster Linie auf Projekt- und nicht auf Gesellschaftsebene erfolgen. Der Einfluss des Bundes durch eine Beteiligung privater Anteilseigner auf Gesellschaftsebene sollte nicht geschmälert werden. Mit anderen Worten: Die Gesellschaft sollte öffentlich bleiben!

Beteiligung privater Investoren auf Projekt- und nicht auf Gesellschaftsebene.

- **Die Übertragung von Staatsschulden auf eine Bundesautobahngesellschaft ist nicht zielführend.** Die künftigen Maut-einnahmen werden lediglich dazu ausreichen, den Investitionsbedarf zu decken. Eine zusätzliche Belastung durch Schuldentilgung wäre nur unter der Reduzierung des Investitionsprogramms möglich. Darüber hinaus würde eine zweckfremde Mautmittelverwendung zur Tilgung von Staatsschulden die Möglichkeit ausschließen, die Bundesfernstraßenfinanzierung von der Haushalts- auf eine Nutzerfinanzierung umzustellen.

Berlin, den 05.10.2015