

Stellungnahme von Gemeingut in BürgerInnenhand zum „Positionspapier zur Infrastrukturfinanzierung“ des Bundesverbands deutscher Banken (BdB)

Berlin | April 2015

Positionen des Bankenverbands sind in der originalen Reihenfolge zitiert; sie sind unseren Argumenten jeweils vorangestellt und *kursiv in Grau* gesetzt.

„Bei dem Bedarf an Investitionen in die Infrastruktur und bei den Lösungsmöglichkeiten muss nach den einzelnen Bereichen (Verkehr, Energie/Versorgung, Kommunikation, öffentliche Gebäude) und ggf. dem jeweiligen öffentlichen Auftrag differenziert werden. Es gibt keine Lösung, die für alle Felder gleichermaßen passt. Der Ruf nach privaten Geldgebern alleine hilft nicht.“

Tatsächlich ist eine **Differenzierung** wie beschrieben erforderlich. Für die öffentliche Verwaltung ist sie in Bezug auf die Vergabe ohnehin Alltag. Fonds-Lösungen, wie sie bereits vorgeschlagen wurden und wie sie in Großbritannien schon Praxis sind, stehen einer solchen Differenzierung allerdings konträr gegenüber.

„Die Einbindung privaten Kapitals zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen kann sehr sinnvoll sein. Zahlreiche Investoren aus dem In- und Ausland haben Interesse an langfristigen Investitionsmöglichkeiten im Infrastrukturbereich, sei es im Rahmen von ÖPP, sei es als Privatisierung. Insgesamt ist ein deutlicher Ausbau von Investitionen unter Berücksichtigung von Kapitalmarktoptionen (einschließlich Projektfinanzierung, Verbriefungen etc.) notwendig.“

Die **Einbindung privaten Kapitals** zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen bedingt, dass die privaten Kapitalgeber selbst wieder Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, vielfach bei Banken. Bisher gibt es für institutionelle Anleger das Modell der europäischen Projektanleihen, das bereits beim ÖPP-Projekt eines Autobahnabschnitts auf der A7 zwischen Bordsesheim und Hamburg-Nordwest zum Tragen kam. Aus EU-Mitteln werden bei den Projektanleihen 5 Prozent nachrangiges Kapital gestellt, die dann um den Faktor 20 gehebelt werden sollen.¹ Bei der A7 wurden 20 Prozent durch die Europäische Investmentbank EIB als nachrangige Finanzierungstranche (Project Bond Credit Enhancement, PBCE) bereitgestellt, um die Bonität der vorrangigen Fremdkapitalanleihen zu erhöhen. Es können bei solchen Projekten 75 Prozent über private Banken und Anleihen fremdfinanziert werden.

Der Investitionsstau in den öffentlichen Infrastrukturen wird auf wenigstens 120 Milliarden Euro² geschätzt. Berücksichtigt man spezifische Herausforderungen wie die Energiewende³ und den Ausbau der digitalen Infrastruktur⁴, so sind in den kommenden 15 Jahren zusätzlich zur derzeitigen Investitionsleistung Deutschlands 280 bis 360 Milliarden Euro zu investieren. Zusammen mit dem dargestellten hohen Fremdkapitalanteil wird deutlich, dass die Banken ein erhebliches Interesse daran haben müssen, dass diese Gelder nicht auf dem Wege der konventionellen Beschaffung vergeben werden, sondern über die Einbindung von privatem Kapital. Das große Interesse erklärt sich aus hohen Renditeerwartungen, was aber nichts über den Erfolg im Sinne der NutzerInnen oder Steuerzahlenden aussagt.

¹ Deutsche Bank AG, DB Research, „Project Bond Initiative: Projektauswahl für Erfolg entscheidend“, 2013: „Für die Pilotphase der Project Bond Initiative werden der EIB aus dem bis Ende 2013 laufenden langjährigen Finanzrahmen der EU Mittel in Höhe von EUR 230 Mio. als Einlage zur Verfügung gestellt. [...] Die EIB rechnet damit, dass sie aufgrund dieser Einlage in die Lage versetzt wird, etwa EUR 750 Mio. an PBCE-Mitteln zur Verfügung zu stellen. Damit sollen wiederum bis zu EUR 4,6 Mrd. an Fremdkapitalmitteln von institutionellen Investoren mobilisiert werden. Insgesamt – so die Hoffnung der Politik und der EIB – würden die EUR 230 Mio. aus dem EU-Haushalt durch die PBI also um das bis zu 20-fache gehebelt.“

² Institut der deutschen Wirtschaft, 2014

³ Geschätzte Kosten zum Beispiel gemäß Bundesumweltministerium/DIW 2013: 200 Milliarden Euro

⁴ Geschätzte Kosten zum Beispiel gemäß Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014: 20 bis 34 Milliarden Euro, gemäß WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH 2014: 45 Milliarden Euro

„Gleichwohl können viele Maßnahmen letztlich nur verwirklicht werden, wenn die öffentliche Hand bereit ist, auch die entsprechenden Haushaltsmittel einzusetzen oder die politischen Voraussetzungen für eine Nutzerfinanzierung zu schaffen.“

Der neue Fokus von Kapitaleignern richtet sich auf Infrastrukturen mit **Nutzerfinanzierung**. Ein wesentlicher Nachteil von Nutzerfinanzierung ist seine Verstärkung von sozialer Ungleichheit: Gebühren werden anders als Steuern nicht progressiv erhoben. Nur soweit der Verbrauch knapper Güter reguliert wird und die Deckung des Grundbedarfs sozial geregelt ist, hat Nutzerfinanzierung eine Berechtigung. Infrastrukturen, die auf 50 bis 80 Jahre oder mehr ausgelegt sein sollten, eignen sich generell nicht zur Nutzerfinanzierung.

„Private Banken können sich vor allem mit ihrer Expertise bei Projektfinanzierungen, insbesondere der Berechnung und Strukturierung von Risiken, einbringen. Allerdings sind ihre Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bereitstellung von Kapital für sehr lange Laufzeiten aufgrund der Finanzmarktregulierung der letzten Jahre eingeschränkt. Hinzu kommt die Ungewissheit über weitere Regulierungsmaßnahmen, die sich gegebenenfalls einschneidend auf die Geschäftsaktivitäten der Banken in diesem Bereich auswirken können. Gleichwohl lohnt es sich unter den gegebenen Umständen darüber zu diskutieren, wie Banken und insbesondere institutionelle Investoren gemeinsam zur Infrastrukturfinanzierung beitragen können.“

Hier geht es den Banken offenbar darum, die bestehende und nach der Finanzkrise verschärfte **Finanzmarktregulierung** aufzuweichen sowie ausstehende Verschärfungen abzuwehren. Ein an anderer Stelle in diesem Zusammenhang vorgebrachtes Argument für den Einbezug von privatem Kapital in die Infrastrukturfinanzierung ist, potenziell spekulatives Kapital sinnvoll zu binden und so die Finanzmärkte zu stabilisieren. Die vorgeschlagene Deregulierung würde hingegen bewirken, dass die Instabilität der Finanzmärkte auch auf die Infrastrukturfinanzierung übergreifen kann.

„Ein wichtiger Baustein können – bei angepassten Rahmenbedingungen – Beschaffungen durch Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) sein. Wichtige Themen bei einer verstärkten Nutzung von ÖPP sind die Darlegung der Wirtschaftlichkeit und die Einbindung des Mittelstandes, eine weitere Standardisierung der Vertragswerke, eine Zentralisierung von Entscheidungen im Verkehrsbereich und eine angemessene Größe künftiger Projekte. Hierfür ist eine sachliche Debatte notwendig. Wir begrüßen den neuen Anstoß der Politik im Rahmen der aktuellen Überlegungen zur Stärkung von Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland.“

Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPPs) sind in den vergangenen Jahren massiv in die Kritik gekommen. Rechnungshöfe haben erhebliche Mehrkosten festgestellt, Versprechungen hinsichtlich Bauzeit und -qualität wurden nicht erfüllt, es gab Insolvenzen. Die vom Bankenverband aufgeführten Probleme sind schon lange bekannt: ob Darlegung der Wirtschaftlichkeit, Standardisierung der Vertragswerke oder Einbindung des Mittelstandes. Sie werden immer wieder vorgetragen, aber Lösungen gibt es dazu nicht.

Eine Sache, die schlecht funktioniert hat, wird nicht besser, wenn man sie häufiger und für noch größere Projekte einsetzt: Das Volumen aller bisherigen ÖPPs in Deutschland liegt bei geschätzten 30 Milliarden Euro, also bei nur einem Viertel des Volumens, das nun für neue ÖPPs und neue Formen von ÖPP anvisiert wird: Der aktuelle Investitionsstau von wenigstens 120 Milliarden Euro soll damit behoben werden.

„Eine moderne Infrastruktur ist Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur bilden häufig das Fundament für weitere private Investitionen. In Deutschland sind seit 2002 die öffentlichen Investitionen tendenziell rückläufig, und der Kapitalstock schrumpft. Auch wenn über die Größe der Investitionslücke bzw. über die Höhe der notwendigen Investitionen zu Recht gestritten wird – ein Bedarf an Investitionen ist in vielen Bereichen offensichtlich.“

Ein langjähriger **Investitionsstau** ist tatsächlich an vielen Stellen sichtbar und spürbar. Es kann den Banken zugestimmt werden, dass Investitionen nötig sind. Fakt ist aber auch, dass einige Interessengruppen den Investitionsstau gerne besonders groß darstellen. Dazu gehört die Bauindustrie, aber auch alle, die an den Finanzierungen mitzuverdienen hoffen. Die Höhe der notwendigen Investitionen muss deshalb dringend genauer und von unabhängiger Seite berechnet werden.

„Die notwendigen Investitionen in die verschiedenen Felder der Infrastruktur sollten aber nicht primär als Instrument diskutiert werden, um kurzfristig die Konjunktur in Deutschland zu beleben. Hierzu sind sie auch in vielen Fällen nicht geeignet, da sie einer längeren Vorbereitung bedürfen.“

Hier wird vor den **kurzfristigen Konjunkturreffekten** gewarnt. Aber Investitionsprogramme erzeugen mehr als nur kurzfristige Effekte, damit werden ja gerade langlebige Infrastrukturen finanziert. Es ist zutreffend, dass ÖPPs einer längeren Vorbereitung bedürfen. Aus den Konjunkturförderprogrammen nach der Finanzkrise konnten kaum Mittel für ÖPPs abgerufen werden. Die lange Vorlaufzeit von ÖPP spricht aber nicht gegen den Einsatz von Infrastrukturinvestitionen in Konjunkturprogrammen, sondern gegen ÖPP. In einer Wachstumsphase wird oft rascher geplant und umgesetzt. Viele der erforderlichen Investitionen, insbesondere kommunale Projekte, könnten oft schnell starten und sowohl kurzfristige als auch mittel- und auch langfristige konjunkturelle Effekte auslösen. Dies ist nicht möglich, wenn ÖPP favorisiert wird.

Durch die lange Vorlaufzeit bei ÖPP kann es sogar dazu kommen, dass Maßnahmen sich verteuern, wie auf der A7. Der sechsspurige Ausbau der Autobahn A7 vom Dreieck Salzgitter bis zum Dreieck Drammetal hätte schon 2012 beginnen können. Aufgrund der Intervention der Bundesminister Ramsauer und Dobrindt musste allerdings per ÖPP ausgeschrieben werden. Zusätzlich zu dieser mehrjährigen Verzögerung durch die Politik⁵ wird das Verfahren durch die ÖPP-Ausschreibung mindestens für weitere 18 Monate verzögert. Flickarbeiten an den Betonplatten, die dann ohnehin ausgetauscht werden, kosten nach Berechnungen des Bundesrechnungshofs zusätzlich 25 Millionen Euro.

„Entscheidend ist allerdings, dass zeitnah vor allem mit Hilfe vorhandener Instrumente die Investitionstätigkeit erhöht wird. Ansonsten könnten sich die politische Initiative sowie die Investitionsbereitschaft der Privaten in langwierigen Reformprozessen verlieren.“

Der angegebene **Zeitdruck** wird nicht näher begründet und erscheint eher interessengeleitet denn sachlich nachvollziehbar.

„Die Bundesregierung hat im Sommer 2014 eine politische Initiative zur Stärkung von Investitionen in die Infrastruktur gestartet, insbesondere in den Bereichen Transport, Kommunikation, Energienetze und Öffentliche Gebäude. Hierfür will sie auch verstärkt privates Kapital aktivieren. Die Initiative zielt grundsätzlich in die gleiche Richtung wie Forderungen von Seiten des IWF und der OECD, die ebenfalls auf den hohen und dringenden Bedarf an Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verweisen und zu entsprechenden Investitionen auffordern.“

Die zitierte **OECD** weist auf die Netto-Investitionen hin, die in Deutschland seit Jahren negativ ausfallen. Gleichzeitig sieht sie allerdings ÖPPs zur Lösung des Infrastrukturstaus kritisch:

„Many governments seek to attract private finance for infrastructure through public-private partnerships (PPPs) in order to maintain investment at the same time as limiting public spending. Experience with PPPs has, however, been mixed. Some transport PPP projects have delivered major cost savings but many more have exceeded their budgets. PPPs are prone to overestimat-

⁵ Die Freigabe der Mittel für die Sanierung des Autobahnabschnitts wurde durch den Bund verweigert.

ing revenues and when projects run into financial difficulty, risks have a tendency to revert to the taxpayer.“⁶

„Mit der 2009 beschlossenen Schuldenbremse müssen Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Neuverschuldung ausgleichen. Beim Bund ist diesem Grundsatz Rechnung getragen, wenn die Einnahmen aus Krediten in der konjunkturellen Normallage 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht überschreiten. Für die Länderhaushalte ist kein derartiger struktureller Verschuldungsspielraum vorgesehen.“

Die **Schuldenbremse** ist ein von der Politik sich selbst gesetzter Sachzwang, der von der letzten großen Koalition in der Verfassung festgeschrieben wurde. Sie entbindet den Staat nicht von der Verpflichtung, den hier wohnenden Menschen für ein Leben in Würde die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu garantieren – zum Beispiel in Form intakter Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Eine Vernachlässigung der Infrastrukturen heute führt zu überproportionalen höheren Kosten morgen, was fraglos nicht die Intention der Schuldenbremse ist. Eine Verschuldung durch die faktische Umgehung der Regelungen der Schuldenbremse führt zu höheren Zinskosten bei gleichzeitig gleichen oder höheren Risiken. Die Umgehung der Regelungen der Schuldenbremse führt somit ebenfalls zu überproportionalen höheren Kosten in der Zukunft. **In der Konsequenz sollte der kurz-, mittel- und langfristige Bedarf für den Infrastrukturerhalt, -umbau und -ausbau sachlich ermittelt und nur daran die Investitionsstrategie ausgerichtet werden. Die dafür erforderlichen Mittel sind aus dem Haushalt bereitzustellen.**

Vieles spricht dafür, dass die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und in den Verfassungen der Bundesländer in der aktuellen Ausprägung noch Nachbesserungen erforderlich macht. Einige gesellschaftliche Akteure – allen voran die Gewerkschaften im DGB mit über sechs Millionen Mitgliedern – lehnen die Schuldenbremse sogar insgesamt ab. Die vielen Versuche und auch faktischen Maßnahmen, die Schuldenbremse für bestimmte Sektoren zu umgehen, weisen ebenfalls darauf hin, dass mindestens die Bezugnahme auf den Begriff „Kredite“ in den Artikeln 109 und 115 Grundgesetz nicht hinreichend präzise ist. Aber auch darüber hinaus bleiben Widersprüche bestehen, dies zeigt sich insbesondere an den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge.

Es liegt in niemandes Interesse, dass zum Beispiel die Grundversorgung mit sauberem Trinkwasser gefährdet wird, und zwar auch nicht zugunsten einer abstrakten wirtschaftspolitischen Selbstverpflichtung wie sie Schuldenregeln darstellen. Vielmehr war es gerade eine zentrale Intention der Schuldenbremse, solche Grundversorgung langfristig und dauerhaft zu sichern und dafür auch künftigen Generationen den im Haushalt erforderlichen Spielraum zu gewährleisten. **Investitionen in die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind von den Regelungen der Schuldenbremse auszunehmen.**

„Dieses Ziel [die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse] ist – zumal angesichts hoher Steuereinnahmen in Deutschland – zwingend. Daran ändert auch die aktuelle Niedrigzinsphase grundsätzlich nichts. Man sollte nicht der Versuchung erliegen, die in der jetzigen Situation auch für den Staat äußerst niedrigen Zinsen zu nutzen, neue Schulden aufzubauen.“

Bei der Phase so **niedriger Zinsen** spricht die wirtschaftliche Vernunft genau für eine Kreditaufnahme.⁷ Schulden mit niedrigen Zinsen sind an sich nichts Schlechtes, solange damit künftiger volkswirtschaftlicher Wohlstand generiert wird, der die Rückzahlung von Kredit und Zinsen ermöglicht. Die komplette Infrastruktur der Daseinsvorsorge wurde mit Hilfe von Schulden errichtet, die heute abbezahlt sind. Erst hohe Zinsen sind ein Problem, da hier die Gefahr größer ist,

⁶ OECD: Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure, in series: ITF Round Tables, published on September 25, 2013 <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-of-public-private-partnerships-for-transport-infrastructure-9789282103951-en.htm>

Übersetzung: „Viele Regierungen versuchen, private Investoren im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) heranzuziehen – mit dem Ziel, Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu tätigen und gleichzeitig die Begrenzung der öffentlichen Ausgaben einzuhalten. Erfahrungen mit ÖPP sind jedoch geteilt. Während einige PPP-Projekte im Verkehrsbereich erhebliche Kosteneinsparungen eingebracht haben, wurden bei vielen anderen Projekten die Budgets überschritten. ÖPPs sind einerseits anfällig für die Überschätzung der Einnahmen und andererseits gibt es die Tendenz, die Risiken den Steuerzahlern aufzuerlegen, wenn die Projekte in finanzielle Schwierigkeiten geraten.“

⁷ In diesem Sinne sprechen sich viele aus. Exemplarisch zitiert sei Norbert Barthle, haushaltspolitischer Sprecher der Unions-Bundestagsfraktion: „Ich verstehe den Wunsch der Versicherer, dass sie Investitionsalternativen brauchen. Weshalb aber sollte ich privates Kapital akquirieren, wenn ich als Bund beste Finanzierungsbedingungen habe.“ (FAZ 30.01.2015)

dass der spätere Mehrwert nicht so hoch ausfällt wie die Belastung durch die Zinsen. Wenn der Mehrwert erst nach einigen Jahren eintritt, kann die hohe Zinsbelastung zudem bis dahin andere wirtschaftliche Aktivitäten paralysieren.

„Auch macht es keinen Sinn, bei den Schuldenregeln Ausnahmen für Infrastrukturmaßnahmen zu fordern.“

Eine Begründung, warum **Ausnahmen von der Schuldenregel** keinen Sinn machen, liefert der Bankenverband nicht. Einerseits sollte es eine politische Frage bleiben, welche Maßnahmen Sinn machen und welche nicht. Andererseits unterscheiden sich investive Maßnahmen von konsumtiven grundlegend, insbesondere generieren sie künftige Einnahmen. Zu den weiteren Argumenten; dazu siehe weiter oben.

„Bei Bedarf muss die öffentliche Hand – ohne neue Schulden aufzunehmen – ihre Ausgaben anders gewichten.“

Es ist unklar, was der Bankenverband mit einer **Umgewichtung der Ausgaben** genau meint. Auch unserer Auffassung nach sollten im Zusammenhang mit Infrastrukturpolitik einige Ausgaben anderes gewichtet werden. Das gilt insbesondere für viele Großprojekte, denn sie sind von hohen Kostensteigerungen besonders betroffen. Daraus folgt, dass eine Zusammenfassung mehrerer kleinerer Projekte zu einzelnen großen Projekten – so wie das der Bankenverband an einer anderen Stelle seines Papiers fordert – besonders riskant wäre und aus Gründen der Kostensicherheit nicht erwünscht sein kann. Eine Umgewichtung der Ausgaben dahingehend zu erwägen, dass als erforderlich angesehene Infrastrukturmaßnahmen nicht oder nur dann vorgenommen werden, wenn sie im Rahmen der Einbindung von privatem Kapital erfolgen können, halten wir für einen Fehlanreiz der Schuldenbremse.

„Der von Deutschland unterzeichnete Europäische Fiskalpakt ist seit 2013 in Kraft und verlangt, dass die gesamte Neuverschuldung eines Staates – einschließlich Kommunen – nicht mehr als 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) beträgt. Zudem darf die Gesamtverschuldung nicht mehr als 60 % des BIP betragen. Bei Verstößen können Strafzahlungen in Höhe von 0,1 % des BIP erfolgen.“

Für den Fiskalpakt sollten dieselben Betrachtungen gelten wie für alle anderen Schuldenregeln: Der kurz-, mittel- und langfristige Bedarf muss die Investitionsstrategie bestimmen.

„Differenzierung bei der Erbringung: Je nach Bereich sind der Investitionsbedarf und seine Besonderheiten sehr verschieden. Differenziert werden muss unter anderem nach der Ebene der Entscheidungsfindung (Bund, Länder, Kommune), nach Art der politischen, wirtschaftlichen und ggf. technischen Risiken (gering/hoch, bekannt/neu) und vor allem nach den möglichen und angemessenen Lösungsansätzen bzw. Beschaffungsvarianten (z. B. konventionell, Öffentlich-Private-Partnerschaften [ÖPP], Privatisierung).“

Hier wird angedeutet, ÖPP und Privatisierung seien **Beschaffungsvarianten**. Das trifft schon bei ÖPP nicht zu, da sich der Charakter der öffentlichen Einrichtung durch die langfristigen, bis zu 30 oder sogar 50 Jahre laufenden vertraglichen Bindungen grundlegend verändert und zum Beispiel Know-how dauerhaft aufgegeben wird. Es wird also nicht einfach „woanders eingekauft“, vielmehr befindet sich die öffentliche Hand nach Auslaufen des Vertrags in einer deutlich anderen Position, sie hat eine Transformation erlebt. Privatisierung ist schon gar keine Art der Beschaffung, sondern die völlige Aufgabe der öffentlichen Dienstleistung.

„Differenzierung bei der Finanzierung: Bei der konventionellen Beschaffung tätigt eine Gebietskörperschaft die Investition aus Haushaltsmitteln und finanziert diese durch die Aufnahme von Krediten (Kommunal- oder Staatsfinanzierung), soweit keine Haushaltsüberschüsse zur Verfügung stehen oder

verwendet werden können. Bei ÖPP-Modellen übernimmt der private Partner umfängliche Aufgaben bei der Realisierung des Projektes (Finanzierung, Bau und langfristiger Betrieb) und es erfolgt eine Verteilung der mit dem Projekt verbundenen wirtschaftlichen Risiken zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Die von dem privaten Partner eingeworbene Finanzierung ist in der Regel als Forfaitierung mit Einredeverzicht der öffentlichen Hand (insbesondere bei kleineren ÖPP-Projekten im Hochbau das vorherrschende Finanzierungsinstrument) oder als Projektfinanzierung ohne Rückgriff auf die privaten Eigenkapitalgeber (und ohne Einredeverzicht) strukturiert (z. B. A-Modelle).“

Zum A-Modell wird auf die Anmerkungen des Bundesrechnungshofs aus 2014 verwiesen, der eine Umgehung der Schuldenbremse sowie erhebliche Mehrkosten für die öffentliche Hand attestiert hatte.

Forfaitierungen mit Einredeverzicht gelten als sogenannte kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Für Bauleistungen und oft auch für Leistungen des Betriebs werden Mietzahlungen der öffentlichen Hand über die gesamte Laufzeit vereinbart. Darin enthalten ist die Gewinnmarge des ÖPP-Vertragsnehmers. Diese Zahlungsverpflichtungen, in der auch Finanzierungskosten enthalten sind, werden über die Vertragslaufzeit von zum Beispiel 30 Jahren aufsummiert und in Jahres- oder Monatsraten aufgeteilt. Im Zuge der Forfaitierung veräußert der ÖPP-Vertragsnehmer zu Vertragsbeginn diese Forderungen, die er gegenüber der öffentlichen Hand hat, an eine Bank. Die öffentliche Hand erhält nun also Leistungen vom ÖPP-Vertragsnehmer, zahlt aber monatlich oder jährlich ihre Raten an die Bank. Die Bank kauft solche Forderungen jedoch zumeist nur dann auf, wenn ein Einredeverzicht vorliegt. Mit dem Einredeverzicht begibt sich die öffentliche Hand maßgeblicher Kontrollrechte bzw. der zugehörigen Sanktionsinstrumente. Statt bei Schlechtleistung kürzen zu können, muss in jedem Fall an die Bank gezahlt werden. Ob gegenüber dem für Bau oder Betrieb verantwortlichen ÖPP-Vertragsnehmer später noch Ansprüche geltend gemacht werden können, hängt vom Vertrag ab und von der Bonität des ÖPP-Vertragsnehmers zu diesem Zeitpunkt.

Zu Fragen der Risikoverteilung und -bewertung wird weiter unten noch ausführlicher Stellung genommen.

Es wird jedoch an dieser Stelle bereits deutlich, dass sich die öffentliche Hand durch die gewählte Vertragsform, die auch, aber nicht nur ein Kredit ist, erheblich einschränkt. Neben dem Verzicht auf grundlegende Rechte als Bauherr und Eigentümer sind auch spätere Umschuldungen oder eine schnelle Ablösung der Schulden deutlich erschwert oder unmöglich.

„Kern der Privatisierung als Beschaffungs- bzw. Finanzierungsvariante ist, dass der Private Eigentümer der Infrastruktur ist und – innerhalb eines staatlich bzw. gesetzlich vorgegebenen Rahmens – umfänglichere unternehmerische Gestaltungsfreiheit hat. Bei der privatisierten Aufgabenerstellung stellt die Finanzierung entweder auf ein Projekt oder auf das Unternehmen, das Investition und Aufgabenerledigung übernimmt, ab. Dieses Modell basiert (wie einige ÖPP-Modelle auch) in der Regel auf einer Nutzerfinanzierung.“

Die Ziele der Daseinsvorsorge stehen im Widerspruch zu den Renditezielen von privaten Investoren. Staatliche Regulierung kann diesen Widerspruch bestenfalls abmildern, aber niemals beseitigen. Deshalb kam es bei **Privatisierungen** immer wieder zu krassen Bürgerrechtsverletzungen, zum Beispiel zur massiven Sperrung von Wasseranschlüssen in Großbritannien, die erst durch ein gesetzliches Verbot gestoppt wurde. Auch im deutschen Strommarkt hatte die Regulierung anfangs völlig versagt, bis die Bundesnetzagentur gegründet wurde. Allerdings konnte auch sie nicht verhindern, dass es zu Großpleiten wie der von TelDaFax kam.

„Jede Finanzierung bedingt, dass Zins und Tilgung zu tragen sind. Je nach Struktur der Investition entsteht eine Anrechnung auf die Schuldenbremse des Grundgesetzes bzw. das Maastricht-Kriterium und den Fiskalpakt der Europäischen Union:

Bei der konventionellen Aufgabenwahrnehmung erfolgt die Finanzierung über den jeweiligen Haushalt. Hier müssen Zins und Tilgung getragen werden. Eine ggf. entstehende Verschuldung ist unmittelbar schuldenbremsen- und fiskalpaktrelevant. Bei ÖPP-Modellen wird zwischen Bauerstellung (Investition) und Bezahlung differenziert. Die Erstellung von ÖPP-Projekten in der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zugrunde liegt, ist als staatliche Investitionsausgabe zu buchen. Das heißt, sämtliche Ausgaben im Zusammenhang der ÖPP (auch die Ausgaben der privaten Partner) sind prinzipiell beim Sektor Staat anzusiedeln und werden gegebenenfalls sofort defizitrelevant, während die Belastung für die Schuldenbremse in Höhe der im Haushalt erfassten Jährlichen Zahlungen an den privaten Partner maßgeblich ist.

Sofern allerdings eine ausreichende Übertragung der Projektrisiken erreicht werden kann, könnten auch zusätzliche Investitionen Maastricht-neutral strukturiert werden. Dies gilt laut Bundesministerium der Finanzen, ‚wenn klar gezeigt werden kann, dass im Rahmen der Vertragsgestaltung das unternehmerische Risiko vom Staat auf den privaten Partner übergeht‘, vgl. BMF: Öffentlich-Private Partnerschaften und die neue Schuldenregel, 1. April 2010, S. 7. Mit anderen Worten: Gemäß der nationalen Schuldenregel werden ausstehende Zahlungsverpflichtungen nicht der Verschuldung zugerechnet, da Ausgaben erst zum Zeitpunkt der Zahlung defizitrelevant werden, gemäß der europäischen Regeln aber sehr wohl, sofern nur im geringen Ausmaß Risiken auf private Partner übertragen werden. ÖPP bedeutet also vor dem Hintergrund der nationalen Schuldenregel eine Streckung der Finanzierungsbelastung; wobei die langfristigen Zahlungsverpflichtungen zukünftige Haushalte belasten und der Bund im Rahmen der europäischen Regeln ÖPP-Projekte ggf. als defizitrelevant nach Brüssel meldet.“

Dem Bankenverband ist darin zuzustimmen, dass bei jeder Finanzierung – also auch bei der Finanzierung von öffentlichen Investitionen in die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – Zins und Tilgung vom Kreditnehmer zu tragen sind. Der Kredit kann dabei Kredit genannt werden, Verschuldung, zukünftige Zahlungsverpflichtung oder kreditähnliches Rechtsgeschäft; in jedem Fall nimmt der Staat Geld auf und muss es später wieder zurückzahlen und verzinsen. Ob diese Schulden von bestimmten Schuldenregeln erfasst werden, ist für die BürgerInnen dabei zunächst uninteressant, sie müssen sie über die Steuerlast oder über Nutzerfinanzierung in jedem Fall zurückbezahlen. Eine **Unterscheidung zwischen Verschuldungsarten** wird erst dann interessant, wenn dadurch bestimmte Schulden zulässig sind und andere nicht und somit zum einen bestimmte Haushaltspositionen zulässig werden und zum anderen nur bestimmte Finanzkonstruktionen, die gewünschten Investitionen zulassen. Eine solche Unterscheidung zwischen Verschuldungsarten ist durch die unzureichende Definition des Begriffs „Kredit“ im Grundgesetz derzeit möglich, und sie wird – mit gewissen Unterschieden – auch auf europäischer Ebene vorgenommen. Wir warnen jedoch eindringlich davor, solche Unschärfen in der Verschuldungsdefinition als Kriterium für Investitionsentscheidungen heranzuziehen. Lücken in der grundgesetzlichen Erfassung, was ein Kredit ist, oder von der EU zugelassene Ausnahmen hinsichtlich der Fiskalpaktrelevanz dürfen nicht dazu führen, dass von einer teureren oder risikoreicheren Verschuldungsform Gebrauch gemacht wird, und auch die Bevorzugung bestimmter Sektoren oder Projekte mit dieser Motivation als Hintergrund ist abzulehnen.

Es kann am Beispiel der europäischen Schuldenregel aufgezeigt werden, dass die Differenzierung zwischen verschiedenen Verschuldungsarten nicht mehr, sondern weniger Transparenz schafft:⁸

Auf europäischer Ebene wird die Fiskalpaktrelevanz von ÖPP-Schulden bisher an der Frage festgemacht, ob sie öffentliche oder private Schulden sind. Dabei ist entscheidend, wie das Risiko zwischen Staat und Privatwirtschaft aufgeteilt ist. Diese Risikoverteilung wiederum manifestiert sich nicht in einem abstrakten Modell (zum Beispiel „Welche ÖPP-Form wurde gewählt?“), sondern in konkreten, meist mehrtausendseitigen Verträgen, die nach bisheriger Praxis bis auf

⁸ Die Schuldenbremse im Grundgesetz ist weniger differenziert als der Fiskalpakt, für sie gelten die oben getroffenen Aussagen in höherem Maße.

wenige und zudem vernachlässigbare Ausnahmen⁹ unter Geheimhaltung stehen. Die Verträge und damit auch die Risikoverteilung sind für Einrichtungen der EU (Überprüfung der Fiskalpaktverabredungen), für die Rechnungshöfe und oft genug auch für die Mitglieder der Parlamente nicht einsehbar. Gerichtsverfahren über die ÖPP-Risikoverteilung zeigen, dass dort die Festlegung nicht eindeutig war, sodass die öffentliche Hand sich unter Umständen mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert sieht, ihre Ansprüche durchzusetzen.¹⁰

Ein weiterer wichtiger Punkt in der Frage der Risikoverteilung betrifft die Bonität des Privaten: Ist der Private im Verlauf oder am Ende des Projektes wirtschaftlich überhaupt in der Lage, eventuell gerichtsfest¹¹ anerkannt übertragene Risiken zu tragen?¹² Wie soll eine solche vorausschauende Bonitätsbewertung des Privaten überhaupt sinnvoll erfolgen, wenn die Laufzeiten 30 Jahre betragen – länger als die Berliner Mauer stand? Soll der Staat für die übertragenen Risiken, die er möglicherweise bei Insolvenz des Privaten doch tragen muss, Rückstellungen bilden, und wenn ja, in welcher Höhe?

Last but not least gibt es im Bereich der Daseinsvorsorge Risiken, die gar nicht übertragbar sind. Leistungen wie die Trinkwasserversorgung dürfen gar nicht ausfallen, unabhängig davon, ob der Staat vor 25 Jahren ein Risiko vermeintlich übertragen und auch vergütet hat.

Insgesamt wird ersichtlich, dass sowohl die Risikobewertung als auch die Verteilung der Risiken zwischen Staat und Privatwirtschaft im Bereich von Infrastrukturprojekten rechtlich komplex ist und für Parlamente und andere Kontrollaufsichten wie Rechnungshöfe oder Rechtsaufsichten hochgradig intransparent. Fragen der Bonität der Privaten am Ende der Laufzeit sind völlig unklar und es ist nicht erkenntlich, wie nicht übertragbare Pflichten des Staates von einer Risikoübertragung und -vergütung ausgeschlossen werden können.

„Bei Privatisierungsmodellen entsteht weder eine Haushaltsbelastung noch wirken sich die Investitionen negativ auf Schuldenbremse und Fiskal-Pakt aus.“

Die Erfahrungen zeigen, dass **Privatisierungen** gravierende negative Folgen für den Fiskus und für die BürgerInnen haben. Einerseits kommt es zumeist zu Unter-Wert-Verkäufen sowie zu dauerhaften Einnahmeausfällen. Andererseits führt die Pflicht des Staates, Kernaufgaben der Daseinsvorsorge zuverlässig zu erbringen, häufig zu teuren Rückkaufaktionen. Kaputtgesparte Infrastrukturen müssen obendrein teuer generalsaniert werden. Bekannte Beispiele sind die britische Eisenbahninfrastruktur oder die Berliner Wasserbetriebe.

„Eine vollständige Privatisierung von Investition und Betrieb kann eine sinnvolle Lösung sein, um staatliche Haushalte und zu entlasten und gegebenenfalls eine effizientere Erbringung der Leistungen zu ermöglichen, als dies in staatlicher Regie möglich wäre.“

Eine **vollständige Privatisierung** kann staatliche Haushalte nur dann entlasten, wenn die NutzerInnen direkt an den Privaten Gebühren zahlen. Die BürgerInnen bezahlen für lebensnotwendige Leistungen nicht mehr über Steuern, die nach Einkommen gestaffelt sind, sondern alle gleich, ob arm oder reich. Auch kommen die Effizienzgewinne nicht mehr den BürgerInnen zu Gute, sondern lediglich den Konzernen. Durch die Privatisierung entledigt sich der Staat zudem unzulässigerweise seiner Verpflichtung, Leistungen der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten. Insofern muss die Daseinsvorsorge in Privatisierungsfragen gesondert betrachtet werden.

⁹ Die ÖPP Deutschland AG veröffentlicht auf einer sogenannten Transparenzplattform. Dort sind Teile von mit Schwärzungen/Weißen versehenen Vertragsunterlagen weniger kleinerer ÖPP-Projekte veröffentlicht: Man findet dort ca. 5 Prozent aller ÖPP-Projekte, die zusammen weniger als 2 Prozents des ÖPP-Volumens in Deutschland ausmachen. (Stand: 22.03.2015, www.partnerschaften-deutschland.de/transparenzplattform)

¹⁰ Am Beispiel Toll Collect wird das besonders deutlich: Das milliardenschwere ÖPP-Projekt galt weder national noch europäisch als Verschuldung. Der zugehörige Vertrag umfasst 17.000 Seiten, ist abgefasst in englischer Sprache, Gerichtsstand Schweiz; dieser Vertrag ist nach wie vor geheim. Das Risiko galt als mehrheitlich an den Privaten übertragen. Nichtsdestotrotz erhebt der Bund seit Jahren vor einem (privaten) Schiedsgericht Forderungen wegen Einnahmeausfall und Zinszahlungen in Höhe von 7 Milliarden Euro, die Aussichten auch nur auf eine Teilsumme erscheinen gering bzw. sind vermutlich durch die von Minister Dobrindt veranlasste Vertragsverlängerung 2014 gänzlich obsolet.

¹¹ Nach dem Schiedsspruch des privaten Schiedsgerichts ist auch noch der Gang vor die regulären Gerichte möglich.

¹² Toll Collect hat für einen solchen Fall keinerlei Rückstellungen gebildet. Wird das Unternehmen doch noch zur Zahlung der 7 Milliarden Euro oder eines relevanten Anteils daran verurteilt, ist eine Insolvenz unvermeidbar. Die Eigentümer Telekom und Siemens werden diese Summe sicherlich nicht bereitstellen.

„Dies gilt laut Bundesministerium der Finanzen, ‚wenn klar gezeigt werden kann, dass im Rahmen der Vertragsgestaltung das unternehmerische Risiko vom Staat auf den privaten Partner übergeht‘, vgl. BMF: Öffentlich-Private-Partnerschaften und die neue Schuldenregel, 1. April 2010, S. 7.“

Neben dem unternehmerischen Risiko gibt es die staatliche Verpflichtung, Leistungen der **Daseinsvorsorge** aufrechtzuerhalten, die nicht übertragbar sind. Insofern muss die Daseinsvorsorge in Privatisierungsfragen gesondert betrachtet werden. Zu den Folgen von Privatisierung und der Risikoverteilung siehe auch oben.

„Für die Privatisierung müssen, wie bei ÖPP-Projekten auch, einige zentrale Bedingungen erfüllt sein: Politische Akzeptanz des Projektes; ...“

Privatisierungen werden in Deutschland von den BürgerInnen sehr kritisch gesehen. Laut einer repräsentativen Forsa-Umfrage im Auftrag des deutschen Beamtenbundes, die seit 2007 jährlich durchgeführt wird, ist die Zustimmung zu weiteren Privatisierungen auf nur noch 12 Prozent gesunken. 84 Prozent der Bevölkerung wollen hingegen keine weiteren Privatisierungen oder sogar die Rücküberführung bereits privatisierter Leistungen.

„... Rechtssicherheit; ...“

Zur Rechtssicherheit gehört die Verlässlichkeit der Aufgabenerfüllung durch den Projektnehmer. Beispiele aus vergangenen Privatisierungen lassen Zweifel aufkommen.

„... stabiler regulatorischer Rahmen für die Finanzierer ohne prohibitive Einschränkungen; ...“

Untragbare Einschränkungen würden von Seiten des Finanzierers ohnehin zu einem Verzicht auf die Privatisierung führen. Die Privatisierung darf nicht zur Aufweichung der Finanzmarktregeln führen. Aus gutem Grund gelten für Publikumsfonds und Versicherungen noch immer relativ konservative Anlagepflichten. Diese dienen dem Schutz der AnlegerInnen und Versicherten vor hohen Risiken.

„... sofern sinnvoll: regulative Anreize für eine Verstärkung der Investitionstätigkeit bzw. deren Nachhaltigkeit; ...“

Mangelnde Kapitalinvestitionen sind in der letzten Dekade sowohl für den privaten als auch öffentlichen Bereich kennzeichnend. Das ist kein Argument für die Privatisierung.

„... eine ausreichende wirtschaftliche Tragfähigkeit; ...“

Wegen mangelnder wirtschaftlicher Tragfähigkeit sind zahlreiche Privatisierungsprojekte gescheitert. Es hat sich gezeigt, dass die aktuelle Leistungsfähigkeit eines Projektnehmers sich nicht über einen für solche Projekte typischen langen Zeitraum in die Zukunft projizieren lässt.

„... prognostizierbare bzw. stabile Cashflows, die Kapitaldienstfähigkeit aus Investorensicht sichern; diewerden in der Regel auf Nutzerfinanzierung abzustellen sein; ...“

Nutzerfinanzierung verstärkt die ungleiche Vermögensverteilung. Steuereinnahmen unterliegen teilweise der Progression, während die Nutzerfinanzierung linear ist.

„... eine ausreichende Rendite.“

Dieser Punkt dürfte sich nur auf ÖPP beziehen. Für diese ist mit einer solchermaßen ausreichenden Rendite in den eigenwirtschaftlichen Projekten ein Garantiezins¹³ gemeint, das heißt die

13 Dieser Garantiezins (1) ist zu unterscheiden von dem gleichnamigen Garantiezins (2), den Versicherungen in ihren Anlageprodukten versprechen. Dieser Garantiezins (2) lag in den letzten Jahren bei etwa 3 Prozent und soll nun Bestandteil des staatlicherseits den Versicherungen zugesicherten Garantiezins (1) werden. Hinzu kommt dann noch die Gewinnmarge der Versicherung selbst, so dass der Garantiezins (1) bei 5 bis 7 Prozent zu erwarten ist, eventuell auch darüber.

Investoren bekommen auf ihr eingesetztes Geld einen vertraglich fest vereinbarten Zinssatz, der eben „ausreichend“ sein soll. Im Gespräch sind Garantiezinsen von 5 bis 7 Prozent.¹⁴ Garantiezinsen sind für den Bund eine sehr teure Form von Verschuldung, sie sind abzulehnen. Garantiezinsen sind auch kein marktwirtschaftliches Instrument, weil sie einer vergleichsweise hohen Rendite kein Risiko zuordnen.

„Aus staatlicher Perspektive kann es sinnvoll sein, die Investitionsprojekte vollständig von Privaten durchführen zu lassen und bei nicht ausreichender Tragfähigkeit von Investitionen staatliche Subventionen zu gewähren.“

Angefangen von Adam Smith über Friedrich Hayek bis Milton Friedman erkennen liberale Ökonomen an, dass es Bereiche öffentlicher Aufgaben gibt, die der Markt niemals erfassen und regeln wird, die aber gleichwohl für das Funktionieren von Handel und Gesellschaft unabdingbar sind. Bei Hayek liest sich das so: „Sie [die wünschenswerten Dienstleistungen, die von wettbewerblichen Unternehmen nicht bereit gestellt werden – GiB] schließen auch diejenigen Betätigungen ein, die Adam Smith beschrieben hat als ‚öffentliche Anstalten und Unternehmungen [...] die, so vorteilhaft sie für ein ganzes Volk sein mögen, doch niemals einem einzelnen oder einer kleinen Zahl von Personen die Kosten ersetzen‘.“¹⁵ Dieser Auffassung schließt sich implizit auch der Bankenverband an, indem er eine „nicht ausreichende Tragfähigkeit“ für denkbar hält. Beides sind (Negativ-)Definitionen öffentlicher **Daseinsvorsorge**. Aus den oben bereits genannten Gründen lehnen wir Privatisierungen in diesem Bereich ab.

„Beispiel für ein privates Projekt: Der Breitbandausbau erfolgt bislang ausschließlich als private Investition in dichter besiedelten Regionen. Signifikanter zusätzlicher Ausbaubedarf besteht in ländlichen Regionen, in denen sich die Investition privatwirtschaftlich nicht hinreichend lohnt. Eine Lösung in diesem Bereich kann nur über Instrumente der regionalen Strukturförderung erfolgen.“

Hier fehlt der Beleg, dass sich **Breitbandausbau** in ländlichen Regionen „nicht lohnt“. Es ist auch nicht klar, für wen er sich nicht lohnt – für die Bevölkerung, für die Unternehmen, für den Staat oder gar für die Immobilienwirtschaft? Das beschriebene Strukturproblem ist erst im Zuge der Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland entstanden. Vor der Privatisierung hatte die Telekom im Osten Deutschlands und dort auch im ländlichen Raum ein Breitband-Glasfasernetz gelegt – eine öffentliche Investition in Höhe von 55 Milliarden DM. Aus volkswirtschaftlicher Sicht und vermutlich auch aus Sicht der Immobilienwirtschaft lohnt sich unserer Auffassung nach ein Breitbandausbau durchaus. Wie bei anderen Medien könnte er einfach über eine Erschließungsumlage finanziert werden. Hochrechnungen ergeben etwa 3.500 bis 7.000 Euro an Kosten pro anzuschließenden Haushalt, wenn das Ziel der Bundesregierung mit 50 Mbit/s für alle bundesdeutschen Haushalte erreicht werden soll. Dieser Ausbau würde auch eine große Wertsteigerung der angeschlossenen Immobilien sowie dauerhaft bessere Vermietungsmöglichkeiten generieren.

„Eine bislang noch nicht etablierte Möglichkeit zur Stützung privater Investitionen – oder auch von ÖPP-Projekten – bietet die so genannte Europa-2020-Projektanleiheninitiative. Im Rahmen dieser EU-Initiative wird das Rating der privaten Anleihe durch eine von der Europäischen Investitionsbank (EIB) bereitgestellte Kreditfazilität (Project Bonds Credit Enhancement) verbessert, um institutionelle Investoren wie Versicherungen und Pensionskassen zu gewinnen. Die Rolle der Geschäftsbank in diesem Modell besteht in der Beratung, Emissionsbegleitung und Strukturierung der Anleihe. Inzwischen wurden verschiedene Projekte von der EIB genehmigt, darunter Autobahnen, Netzanschlüsse für Offshore-

¹⁴ Auch Ex-Bundesfinanzminister Hans Eichel kritisiert diese Pläne: „Wenn ich eine Investition zu 0,8 Prozent Zinsen machen kann, dann mache ich sie als Staat, und mache sie nicht zu vier, fünf, sechs oder sieben Prozent mit Privaten. Das zahlen wir alle dann als Verbraucher.“ Eichel ist der Auffassung, dass eine Finanzierung mit privater Beteiligung immer teurer wird. „Weil schon die Kapitalkosten für die Privaten teurer sind. Außerdem wollen Private natürlich Gewinne machen. Der Bundesrechnungshof hat das ja im Einzelnen vorgerechnet, und er hat recht damit.“ <http://taz.de/Ex-Finanzminister-Eichel-ueber-OePP/1151588/>

¹⁵ Hayek 1991, Zitatzusammenstellung aus: Petra Dobner, Wasserpolitik – Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance, Berlin 2010, S. 240. www.suhrkamp.de/buecher/wasserpolitik-petra_dobner_29558.html

Windparks, Breitband und Erdgasspeicher. Eine abschließende Bewertung dieses Finanzierungsinstrumentes ist angesichts einzelner Erfolge, aber auch Misserfolge (z. B. in Spanien) noch nicht möglich.“

Über die **Europa-2020-Projektanleihen** werden öffentlich bereitgestellte Gelder um den Faktor 20 gehebelt, mit allen zugehörigen Risiken. Allerdings trägt einen Gutteil dieser Risiken die EIB, die den riskanten Projekten mit BBB-Rating ihr gutes Single-A-Rating leiht und die „first-loss-Tranche“ übernimmt. Die Rolle der Banken geht weit über die genannten Leistungen wie Beratung, Emissionsbegleitung und Strukturierung der Anleihe hinaus, da auch die Versicherungen und Pensionskassen sich einen Großteil des Geldes leihen – bei den Banken. Es zeigt sich der unauflösbare Widerspruch von Privatinvestitionen in öffentliche Infrastrukturen: Die Privaten suchen Anlagemöglichkeiten mit einer Verzinsung deutlich über dem Niveau deutscher Staatsanleihen. Ein höherer Zins ist jedoch nur durch die Übernahme eines relevanten Risikoanteils möglich. Den wollen die Privaten nun einerseits nicht tragen, können dies im Bereich der Daseinsvorsorge aber auch gar nicht, da die Leistungen in jedem Fall durch den Staat garantiert werden, dem es nicht erlaubt ist, wichtige Verkehrsadern oder gar die Trinkwasserversorgung durch Insolvenz des Privaten ausfallen zu lassen.

„Unter den Vorzeichen der Schuldenbremse und des Europäischen Fiskalpaktes wird eine stärkere Nutzung der in den letzten Jahren in die Kritik geratenen ÖPP-Modelle erneut diskutiert. Damals wie heute gibt es jedoch den Trugschluss, dass ÖPP fehlende Haushaltsmittel ersetzen könnte.“

Tatsächlich können ÖPP **fehlende Haushaltsmittel** nicht ersetzen.

„Dennoch kann eine Beschaffung über ÖPP sinnvoll sein: ÖPP setzen eine frühzeitige und gründliche Auseinandersetzung mit allen Investitions- und späteren Betriebskosten sowie -risiken (Lebenszyklusansatz) eines Projektes voraus, wie sie bei konventioneller Beschaffung oft nicht erfolgt. Dies schafft Transparenz und Planungssicherheit.“

Tatsächlich ist die Auseinandersetzung mit allen Investitions- und späteren Betriebskosten sowie den Risiken eine wichtige Herausforderung. In der Praxis funktioniert der Lebenszyklusansatz aber nicht. In den Worten von Prof. Dr. Holger Mühlenkamp (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): „Das Lebenszykluskonzept ist in der Praxis – bisher zumindest – niemals realisiert worden in Deutschland.“

Im Gegensatz zu privaten Investoren kann die öffentliche Verwaltung auf den echten Lebenszyklus, das heißt von 50, 80 oder 100 Jahren fokussieren und auch alle externen Kosten mit einbeziehen, das heißt auch solche für die Umwelt. Bei ÖPP ist der Zeithorizont auf 15 bis 30 Jahre begrenzt. Auch stehen der öffentlichen Verwaltung in einem Umfang wie keinem der privaten Bieter Daten zur Verfügung, um auszuwerten, was die Kosten bisher beeinflusst hat und wo und wie sie variieren.

„ÖPP bieten eine höhere Kosten- und Terminalsicherheit, da private Unternehmen für das Projekt finanziell gesamtverantwortlich sind. Von einem reibungslosen oder sogar besseren Ablauf in einem ÖPP-Projekt profitieren das Unternehmen und die öffentliche Hand, bei Nicht- oder Schlechtleistung muss der private Partner indes Strafe zahlen.“

Es liegen Erfahrungen mit ÖPP vor, dass vielfach weder **Kosten- noch Terminalsicherheit** geboten werden. Bevor aus den bisherigen ÖPPs weitere Verträge begründet werden, ist dringend eine umfassende und sorgfältige Evaluation aus volkswirtschaftlicher Sicht erforderlich.

„ÖPP ermöglichen die Streckung der Haushaltsbelastung über die Laufzeit des Projektes (da keine Neuverschuldung in die Haushalte eingestellt wird). Allerdings werden im Rahmen der europäischen Schuldenregeln ÖPP-Projekte ggf. von Beginn an als defizit-relevant nach Brüssel gemeldet, sofern keine ausreichende Risikoübertragung an den privaten Partner erfolgt (siehe oben).“

Auch dies fällt unter die **Umgehung von Schuldenregeln** (siehe oben). Es ist auch die Frage, ob bei einem ÖPP jemals die Mehrheit der Risiken übertragen werden kann und ob nicht alle ÖPPs immer gemeldet werden müssten.

„Beispiel für ein ÖPP-Projekt: Der (Aus)bau einer Autobahnstrecke kann im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft über ein Verfügbarkeitsmodell erfolgen, d. h. die Öffentliche Hand bezahlt für die Verfügbarkeit der Autobahn vorher festgelegte regelmäßige Beträge, die den Fremdkapitaldienst, die Eigenkapital-Rendite und die Betriebs- und Instandhaltungskosten abdecken. Für die Instandhaltung der Strecke ist der private Investor verantwortlich.“

Das sogenannte **Verfügbarkeitsmodell** ist ein neues, bisher nicht erprobtes ÖPP-Modell, das auch vom Bundesrechnungshof noch nicht geprüft wurde. Dahinter steht das Scheitern der Verkehrsmengenschätzungen in den bisherigen A-Modellen. Solche Schätzungen über 30 Jahre sind enorm ungenau. Eine öffentliche Autobahnmeisterei kann auf Schwankungen reagieren. Durch die Bindung im ÖPP-Vertrag muss der Staat im Verfügbarkeitsmodell die Straße infolge der PPP-Verträge 30 Jahre lang tipptopp instand halten lassen (oder zumindest dafür bezahlen), auch wenn schon bald deutlich weniger Autos und Lkws rollen, was infolge Peak Oil durchaus nicht auszuschließen ist. Im Übrigen ist weniger Lkw- und Autoverkehr das Ziel aller im Bundestag vertretenen Parteien, das durch solche langfristigen Bindungen konterkariert wird.

Sollte die Verkehrsmenge wider Erwarten über die vereinbarte Menge steigen, trägt der Staat die Mehrkosten auch, da sich der Private dann den zusätzlich zu veranlassenden ÖPP-Betrieb infolge höheren Abriebs etc. überproportional bezahlen lässt.

„Für gut strukturierte Projekte steht in Deutschland ausreichend Liquidität zur Verfügung.“

Offenbar sollen künftig private Kapitalgeber bewerten, welches öffentliche Projekt „gut strukturiert“ ist, das heißt umgesetzt werden darf. Diese Entscheidung ist aber den Parlamenten und den Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten, die die Betroffenen sind, wenn Daseinsvorsorgeleistungen ausfallen. Auch ist die „ausreichende **Liquidität**“ weniger eine Chance als vielmehr Ausdruck der enormen und weiter zunehmenden Verteilungsungerechtigkeit, denn diese Liquidität ist ja nur bei wenigen Prozent der Bevölkerung konzentriert. Dass diese Liquidität der Volkswirtschaft weitgehend entzogen ist, wird breit kritisiert. Dass sie nun für die Sanierung und den Ausbau öffentlicher Infrastrukturen nur gegen hohe Zinsen angeboten wird, könnte das Problem sogar noch weiter verschärfen.

„Neben Kreditinstituten suchen zunehmend auch Versicherungen und Fonds nach langfristigen Anlagemöglichkeiten.“

Hier klingt durch, dass ein **Anlageproblem von Versicherungen und (Pensions-)Fonds** besteht. Dieses Problem existiert unabhängig von der Frage eines Investitionsstaus in öffentlichen Infrastrukturen. Es ist nicht primär eine staatliche Aufgabe, Anlagemöglichkeiten für Versicherungen und Fonds zu schaffen. Tatsächlich stehen die privaten Rentenversicherungen in Konkurrenz zu den öffentlichen Rentensystemen, eine einseitige Förderung der (Lebens-)Versicherer höhlt somit mittelbar die gesetzliche Rente weiter aus. Man darf dabei aber nicht vergessen, dass maximal 30 Prozent der Gesamtbevölkerung, in nennenswertem Umfang sogar nur 15 Prozent, ihre Rente (teils) über Kapitalanlagen sichern. Alle anderen haben nicht genügend Einkommen oder sogar Schulden und können allein schon deswegen nicht sparen.

„Erfahrungen in anderen Ländern belegen, dass sich ÖPP nicht nur für den Neubau von Infrastruktur eignen, sondern auch für Instandhaltungs- oder Modernisierungsmaßnahmen.“

Die genauen **Erfahrungen anderer Länder mit ÖPP** werden hier nicht weiter angeführt. Großbritannien, das in Sachen ÖPP deutlich früher begonnen hatte, zog bereits 2011 eine vernichten-

de Bilanz.¹⁶ In Spanien sind aktuell neun von zehn PPP-Betreibern der dortigen Autobahnen insolvent, der zehnte steht kurz vor der Insolvenz. Zugehörige Schulden von wenigstens 2,4 Milliarden Euro muss der spanische Staat übernehmen.¹⁷ Griechenland hatte vor der Finanzkrise massiv auf ÖPP gesetzt, was dem Instrument den Beinamen der „griechischen Form der Infrastrukturfinanzierung“ einbrachte.¹⁸

„Die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten ist in den vergangenen Jahren immer wieder beanstandet worden, nicht zuletzt von den Rechnungshöfen von Bund und Ländern. Es wäre wünschenswert, wenn einerseits die Kritikpunkte der Rechnungshöfe ernst genommen und Verbesserungen erzielt würden, und andererseits bei den Prüfungen ein endlich beidseitig akzeptierter Vergleichsmaßstab (Public Sector Comparator) die bessere Vergleichbarkeit zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffung erlauben würde.“

In der geforderten beidseitigen Akzeptanz des Vergleichsmaßstabs (**Public Sector Comparator, PSC**) steckt der Wunsch der an ÖPP interessierten Seite, man möge die Kritik an diesem PSC endlich einstellen. Dazu ist der PSC allerdings wesentlich zu schwach begründet. Selbst die OECD ist sich dessen bewusst und spricht von der Möglichkeit, den PSC interessengeleitet so zu verzerren, dass er das gewünschte Ergebnis verzeichnet.¹⁹

„Insbesondere ist vor einer isolierten Beurteilung der Wirtschaftlichkeit anhand der Finanzierungskosten zu warnen: Zwar sind die Kosten für einen Kredit an die öffentliche Hand in der Tat in der Regel günstiger, doch kommt es bei konventioneller Beschaffung insgesamt oft zu Kostensteigerungen wegen längerer Bauzeiten und Qualitätsmängeln. Demgegenüber können etwas höhere Finanzierungskosten bei den ÖPP-Projekten anfallen, die jedoch durch eine höhere Leistungssicherheit und die Übertragung von Projekt- und Kostenrisiken auf den Privaten überkompensiert werden können.“

Kostensteigerungen wegen längerer Bauzeiten und Qualitätsmängeln gibt es bei konventioneller Beschaffung und bei ÖPP. Die Verzehnfachung der Kosten bei der Elbphilharmonie Hamburg und die Verdoppelung der Kosten im Fall der 90 Schulen im Landkreis Offenbach sprechen eine deutliche Sprache. Im Koalitionsvertrag ist eine Evaluation von ÖPP vorgesehen, Anstrengungen zur Umsetzung dieses Ziels sind allerdings bisher nicht bekannt. Solange hier keine validen Daten vorliegen, sollte es die Fairness gebieten, keiner der beiden Varianten eine besondere Neigung zu Kostensteigerungen wegen längerer Bauzeiten und Qualitätsmängeln zuzuschreiben.

Die Finanzierungskosten hingegen fallen bei der ÖPP-Variante deutlich höher aus. Das britische Unterhaus beklagte in seinem Bericht zu ÖPP 2011, dass die Finanzierungskosten teilweise 70 Prozent höher lagen. Zinsen von 7 Prozent führen bei Laufzeiten von 30 Jahren zu einer Zinslast von 300 Prozent der Investitionssumme. Inwieweit eine (bisher noch nie systematisch belegte) höhere Leistungssicherheit und die Übertragung von Projekt- und Kostenrisiken solche Mehrkosten kompensieren kann, muss als fraglich angesehen werden. Sogar der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Jürgen Fitschen, gestand in den laufenden Verhandlungen der „Gabriel-Kommission“ laut Protokoll in Bezug auf ÖPP ein, „häufig sei die Quantifizierung von volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen schwierig“.²⁰

16 Aus der Presseerklärung des Finanzausschusses des britischen Unterhauses vom 18.08.2011: „The Committee has not seen any convincing evidence that savings and efficiencies during the lifetime of PFI projects offset the significantly higher cost of finance.“
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-rep>

17 Badische Zeitung, 03. April 2014: Der spanische Staat haftet für die Pleite von privaten Autobahnbetreibern.
<http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/kapitalismus-unter-amigos-82686346.html>

18 Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin), Anhörung zu ÖPP im Verkehrsausschuss des Bundestags, 2012: „Deutschland befindet sich, was öffentliche Finanzen angeht, bei der Nutzung des PPP-Ansatzes zur Vorfinanzierung in schlechter Gesellschaft. Griechenland, Portugal und Spanien gehören zu den Ländern, die am intensivsten Vorfinanzierung mit PPP betrieben haben, und – salopp formuliert – kann man deshalb eigentlich auch sagen, der Ausbau der Autobahnen in Deutschland nach dem A-Modell ist die Anwendung des griechischen Ansatzes der Infrastrukturfinanzierung hier in Deutschland.“

19 OECD, 2008: „Eine ganze Reihe von Public Private Partnerships werden ersonnen, weil es an öffentlichen Mitteln mangelt, sodass ein Benchmarking der Effizienz gegenüber einer undurchführbaren ‚klassischen‘ Maßnahme problematisch ist. Wenn es um Bezahlbarkeit oder die Auswirkungen von Haushaltsobergrenzen geht, könnte eine Regierung bei der Zusammenstellung des PSC weniger Aufmerksamkeit und Mühe aufwenden als im Falle einer potenziell realisierbaren öffentlichen Beschaffung. Dann könnte die Bewertung mit einem systematischen Fehler behaftet sein, insbesondere dann, wenn ein PSC mit dem PPP-Angebot eines Unternehmens verglichen wird, das sich bereitwillig engagiert und erhebliche Mühen für die Zusammenstellung seines Angebots aufwendet. Darüber hinaus weiß eine Regierung – wenn Haushaltsobergrenzen der klassischen Beschaffung im Wege stehen –, dass das Vorhaben, falls der PSC die Wirtschaftlichkeit der eingereichten Angebote nicht erweisen kann, nicht durchgeführt wird (das heißt, die Leistung wird nicht bereitgestellt, weder durch eine Public Private Partnership noch durch klassische Beschaffungspolitik). Diese Situation in Verbindung mit dem Bestreben, die Leistung zu erbringen, kann einen Anreiz bieten, den Public Sector Comparator zu verzerren, sodass er eine PPP als wirtschaftlich erscheinen lässt.“ (OECD, 2008)

20 Protokoll der 2. Sitzung der Expertenkommission „Stärkung der Investitionen in Deutschland“ am 17. Oktober 2014 in Berlin, S. 4

„Insgesamt können ÖPP-Projekte zu einer effizienteren Nutzung der knappen öffentlichen Mittel führen und damit einen Beitrag zu einer nachhaltigen Finanzpolitik leisten.“

Wesentlich wahrscheinlicher ist, dass mit ÖPP-Projekten deutlich weniger Gegenwert finanziert werden kann als mit **konventioneller Vergabe**. Überspitzt ausgedrückt kann man mit ÖPP vermutlich nur 50 Prozent der deutschen Autobahnen sanieren und betreiben, dann sind die verfügbaren Mittel aufgebraucht. Mit konventioneller Vergabe können auch die anderen 50 Prozent weiterhin sicher befahren werden.

„Investitionen im öffentlichen Infrastrukturbereich sind in Deutschland häufig durch föderale bzw. kommunale Entscheidungsprozesse geprägt. Diese werden sich aller Erwartung nach nicht kurzfristig ändern, insbesondere für den Bereich Verkehr kann aber eine stärkere Zentralisierung von Entscheidungen bei der Projektplanung und -gestaltung sinnvoll sein.“

Presseberichten zufolge²¹ bereitet Bundesfinanzminister Schäuble eine **Grundgesetzänderung** vor, nach der die Auftragsverwaltung der Länder bezüglich der Autobahnen aufgegeben und die entsprechende Zuständigkeit an den Bund zurückgegeben werden soll. Hintergrund könnte der Widerstand einzelner Bundesländer wie Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sein, bei der Autobahnsanierung die aus ihrer Sicht (und aus Sicht des Bundesrechnungshofs) teurere ÖPP-Variante zu verfolgen. In letzter Zeit reagierte das Bundesverkehrsministerium auf solchen Widerstand, indem die zugehörigen Gelder nicht freigegeben wurden. Zuletzt kam es erstmalig in der Geschichte des Autobahnbaus zu einer Bundesministerweisung an ein Bundesland: Dobrindt wies Niedersachsen an, per ÖPP auszuschreiben. Eine Verfassungsreform sollte aber mit inhaltlichen Gründen im langfristigen Wandel der föderalen Struktur begründet werden und nicht mit ÖPP.

„In diesem Zusammenhang wäre eine gesamte Übertragung des österreichischen ASFINAG-Modells zwar vor allem deshalb nicht zielführend, weil aufgrund der darin vorgesehenen staatlichen Garantien keine attraktive Rendite für die Investoren geboten werden kann.“

An der Haltung des Bankenverbands zur **ASFINAG** lässt sich das Dilemma der privaten Kapitalanleger gut ablesen: Einerseits ist es für sie ein wichtiges Beispiel, das zeigt, dass und auch mit welcher Rechtskonstruktion Schuldenregeln umgangen werden können. Die ASFINAG erhebt die Maut, hält die Straßen in Schuss und verlangt obendrein kein Geld vom Staat, sondern führt sogar noch welches ab. Andererseits ist die ASFINAG den Banken ein Dorn im Auge, weil dort überhaupt keine privaten Kapitalanleger vorgesehen sind. Man kann als Bank noch nicht einmal viel Geld verdienen, wenn man der ASFINAG Geld leiht, denn deren Rating ist so gut, dass man kaum Zinsen bekommt. Noch nicht einmal ÖPP machen die! Sie haben es probiert – es ist ihnen zu teuer.

„Denkbar wäre aber eine Stärkung der Rolle der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) bei der systematischen Planung von Verkehrsinfrastrukturprojekten.“

Die **VIFG** als Mautsammel-Institution wurde im Zuge der Einrichtung des ÖPP-Projekts „Lkw-Maut“ gegründet, die Führungsebene vertritt seit ihrer Gründung Standpunkte pro ÖPP.²² Eine Stärkung der VIFG – womöglich die Aufwertung zur kreditgebenden Einrichtung – würde daher zunächst einer strukturellen Stärkung der ÖPP-Variante gleichkommen. Es sollte vorher entschieden werden, ob und in welchem Umfang ÖPP künftig überhaupt gewünscht ist, und dann erst sollten die Strukturen danach ausgerichtet werden.

21 „Die Welt“, 04.09.2014: „Die Mautpläne von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) gehen offenbar viel weiter als bislang bekannt. Das Bundesfinanzministerium prüft derzeit eine Änderung von Artikel 90 des Grundgesetzes über Eigentum und Verwaltung von Autobahnen und Bundesstraßen, erfuhr die ‚Welt‘ aus Regierungskreisen.“ <http://www.welt.de/wirtschaft/article131887065/Fuer-die-Maut-mal-eben-das-Grundgesetz-aendern.html>

22 Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin), Anhörung zu ÖPP im Verkehrsausschuss des Bundestags, 2012: „Bei den Fehlanreizen muss man sich aber auch die öffentlichen, halböffentlichen Gesellschaften angucken. Es ist sicherlich sinnvoll, solche Gesellschaften öffentlich zu haben, wie die VIFG. Aber man muss sich auch fragen: Kann es nicht einen Übergang von der Beratung zum Lobbying geben, wenn eine VIFG nicht für Procurement allgemein, sondern nur für PPP zuständig ist? Also die Bürokratietheorie sagt ja schon, man hat ein gewisses Interesse daran, seinen Tätigkeitsbereich auszudehnen. Da sind sozusagen viele ÖPP-Projekte mehr als weniger.“

„Der größte Investitionsbedarf für die öffentliche Infrastruktur liegt im kommunalen Bereich, ist hier allerdings auf viele kleinere Maßnahmen verteilt, ihre Finanzierung erfolgt in der Regel entweder über Kommunalkredite oder über kleine ÖPPs. Bei entsprechender Flexibilität der politischen Entscheidungen und einer (seit vielen Jahren geforderten) Standardisierung von ÖPP-Modellen wäre grundsätzlich denkbar, dass sich in diesem Bereich Investitionsprojekte leichter zusammenfassen lassen und auf diesem Weg ein größeres Projektvolumen erzielen lässt.“

Das Anliegen nach Zusammenfassung der Projekte mit dem Ziel **größerer Projektvolumina** dient allein der angestrebten privaten Finanzierung. Für die Projekte selbst ist ein derartiges Vorgehen kontraproduktiv. Es widerspricht auch dem im Positionspapier formulierten Differenzierungsanspruch. Standardisierungen und Erfahrungsaustausch finden im Bauwesen allgemein und auch in den öffentlichen Bauverwaltungen speziell kontinuierlich statt, dazu bedarf es keiner Bündelung kommunaler Projekte.

„Bei Projektfinanzierungen ist eine Einbindung für die privaten Banken und institutionelle Investoren tendenziell nur bei Großprojekten mit einem hinreichenden Finanzierungsvolumen wirtschaftlich sinnvoll. Die privaten Banken würden es daher begrüßen, wenn mehr großvolumige Projekte ausgeschrieben würden, an deren Durchführung (insbesondere Strukturierung) sie sich beteiligen könnten.“

Großprojekte haben ihre eigenen Schwierigkeiten. Fälle wie die Hamburger Elbphilharmonie, der Berliner Großflughafen BER, der Stuttgarter Tiefbahnhof S21 oder die Fehrmanbeltquerung²³ zeigen, dass Bauzeitverlängerungen und enorme Kostensteigerungen häufig vorkommen. Beim ÖPP-Projekt Elbphilharmonie Hamburg kam es zu einer Verzehnfachung der ursprünglich vom Parlament genehmigten Kosten.

„Bei der Vergabe von ÖPP ist auf die Beteiligung des Mittelstands zu achten. Diese ist nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik von 47% im Jahre 2008 auf 60% aller Projekte bis März 2013 gestiegen. Es bleibt wichtig, dass Ausschreibungen kleinerer Projekte auch für eine mittelständische Beteiligung ausgelegt werden. Bei Großprojekten dürften Mittelständler eher als Nachunternehmer fungieren.“

Die Forderung nach einer **Beteiligung des Mittelstands** bleibt ein wenig glaubwürdiges Lippenbekenntnis. Dies wird auch vom Mittelstand selbst so wahrgenommen. Der Präsident des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes e.V., Dr.-Ing. Hans-Hartwig Loewenstein, forderte vor diesem Hintergrund den Bundesverkehrsminister auf, auf die weitere Ausschreibung von großen ÖPP-Projekten im Straßenbau zu verzichten.²⁴

„In diesem Sinne sollte auch über eine institutionelle Weiterentwicklung der ÖPP Deutschland AG diskutiert werden.“

Sinn und Unsinn der Strukturen, Aufgaben und Tätigkeiten der Lobby-Agentur **ÖPP Deutschland AG** sollten in der Tat dringend und möglichst öffentlich diskutiert werden.²⁵

²³ Mit den inzwischen kalkulierten 2,1 Milliarden Euro Gesamtkosten für die Querung und ihre Anbindung ans Hinterland liegen die Kosten schon jetzt fast dreimal so hoch wie ursprünglich geplant. <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien/NABU-Prognose-bewahrheitet-sich-Kostenexplosion-und-Verzoegerungen-bei-Fehrmanbeltquerung-Miller-Mammutprojekt-wird-Deutschlands-naechstes-infrastrukturelles-Waterloo-4163230>

²⁴ Loewenstein wörtlich: „Wir verfügen in Deutschland über hervorragende mittelständische Bauunternehmen, Ingenieure und Architekten, die mit ihren hoch qualifizierten Mitarbeitern in der Lage sind, die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen durchzuführen. Mit der VOB stehen darüber hinaus das bewährte Instrumentarium und der rechtliche Rahmen zur Realisierung der Straßenbaumaßnahmen auf allen staatlichen Ebenen zur Verfügung. Trotz der allseitigen Erkenntnis, dass jährlich rund 14 Mrd. Euro allein für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (Bundesfernstraßen, Schiene und Wasserwege) notwendig wären, stehen auch in 2015 nur 10,7 Mrd. zur Verfügung. Dieses wenige Geld muss wirtschaftlich eingesetzt werden und darf nicht mit eingeschränktem Wettbewerb in teuren ÖPP-Projekten vergeudet werden.“ <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien/Baugewerbe-zur-Reformkommission-quot-Bau-von-Grossprojekten-quot-Loewenstein-fordert-Verzicht-auf-weitere-A-Modelle-im-Strassenbau-4132279>

²⁵ Siehe dazu zum Beispiel „Die ‚ÖPP Deutschland AG‘ in der Kritik“. <http://www.gemeingut.org/die-opp-deutschland-ag-in-der-kritik>

Alternativen zum Einbezug von privatem Kapital in die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen

Wenn das Parlament sich tatsächlich entschließen sollte, 120 Milliarden Euro oder mehr in den kommenden Jahren in die öffentliche Infrastruktur zu investieren, dann sollten mehr und nicht weniger Anstrengungen unternommen werden, sicherzustellen, dass die Mittel effizient und zielsicher eingesetzt werden.

Privates Kapital einzubeziehen, wird bei den fokussierten Laufzeiten der Verträge von 30 Jahren und Zinsaufschlägen von geschätzten 3 Prozent zu einer Erhöhung der Gesamtfinanzierungskosten um ca. 50 Prozent führen, das ergibt die Zinseszinsrechnung. Von den 120 Milliarden Euro werden also nur 80 Milliarden fürs Bauen und Betreiben verwendet, 40 Milliarden werden die Zinsen an Banken und Versicherungen betragen. Das Versprechen der Privaten ist nun, dass sie für die 80 Milliarden Euro den gleichen Gegenwert abliefern wie die öffentliche Verwaltung für 120 Milliarden Euro. Als zugrunde liegenden Mechanismus und Referenz verweisen sie auf ÖPP.

ÖPP als Mechanismus blickt in Deutschland auf knapp 15 Jahre Erfahrungen zurück, bei teilweise 30 Jahre dauernden Vertragslaufzeiten. Trotz der erheblichen Bindung von Steuern und Gebührengeldern in Höhe von geschätzten 30 Milliarden Euro wurden die Erfahrungen nicht ansatzweise systematisch ausgewertet. Rückübergaben der anvertrauten Infrastrukturen und die Bewertung ihres Zustands nach Rückübergabe gab es bei deutschen ÖPPs in nennenswertem Umfang noch überhaupt nicht, auch die eventuellen Schwierigkeiten der öffentlichen Hand bei der Rückgewinnung des erforderlichen Know-hows für den Betrieb wurde in keiner Weise ausgewertet. Gleichwohl gibt es eine Vielzahl von Schwierigkeiten, Bauzeitverzögerungen, ungeplanten Kostensteigerungen, Projektabbrüchen durch den privaten Betreiber und auch Insolvenzen. Aber auch diese Negativverläufe von ÖPPs wurden und werden bisher nicht ausgewertet. Erfahrungen mit ÖPPs in anderen Ländern werden von den deutschen Bundesregierungen nicht als vergleichbar und eventuell lehrreich anerkannt.²⁶ ÖPP ist somit ein gewaltiges Experiment, dessen Ergebnisse jedoch nicht protokolliert und ausgewertet werden.

Die öffentliche Hand baut und betreibt hingegen seit über hundert Jahren die Infrastruktur der Daseinsvorsorge in konventioneller Vergabe. Der Gesamtwert dieser Infrastruktur in Deutschland übersteigt eine Billion Euro. Dass Deutschland wirtschaftlich und politisch weltweit eine starke Position einnimmt, hängt auch mit dem Zustand und der Leistungsfähigkeit der solcherart – per konventioneller Vergabe – zustande gekommenen Infrastrukturen zusammen. Es wird daher angeraten, zu einer soliden Infrastrukturpolitik zurückzukehren, auf ÖPP und vergleichbare Konstruktionen zu verzichten und stattdessen die öffentliche Verwaltung wieder zu stärken.

²⁶ Aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/9103: „Der britische und der deutsche Staats- und Verwaltungsaufbau unterscheiden sich deutlich. Die Feststellungen des Treasury Committee [zu ÖPP in Großbritannien – GiB] sind vor dem Hintergrund des britischen Systems erfolgt. Eine Bewertung dieses Systems durch die Bundesregierung ist weder angezeigt noch im Detail möglich. Die Bundesregierung hat das britische ÖPP-Modell nicht als Vorbild adaptiert. Die britische ÖPP-Initiative ist in entscheidenden Punkten für die deutsche ÖPP-Initiative nicht maßgeblich gewesen, weshalb die Bundesregierung vom britischen Modell unabhängige Beschlüsse gefasst und einen eigenen Weg zur Etablierung von ÖPP als Beschaffungsalternative verfolgt hat.“

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.

wendet sich gegen die fortschreitende Privatisierung der Daseinsvorsorge und setzt sich dafür ein, dass Gemeingüter wie Energie, Wasser, Bildung, Mobilität, Gesundheit und vieles andere unter demokratische Kontrolle zurückgeführt werden.

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V. | Weidenweg 37 | 10249 Berlin | Telefon +49 (0)30 3730 0442 | Fax +49 (0)30 3730 2296
Mehr Informationen unter www.gemeingut.org | info@gemeingut.org