



## **Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr**

### **54. Sitzung (öffentlich)**

22. September 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:35 Uhr bis 16:40 Uhr

Vorsitz: Bernhard Schemmer (CDU) (Stellv. Vorsitzender)

Achim Tüttenberg (SPD) (Amt. Vorsitzender)

Protokoll: Dr. Karsten Broosch, Beate Mennekes

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen**

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/8643

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

\* \* \*



**Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen**

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/8643

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Meine Damen und Herren, ich darf Sie zur 54. Sitzung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr recht herzlich begrüßen. Wir führen heute eine Anhörung durch zu dem Thema „Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen“. Ich begrüße insbesondere die Sachverständigen, die erschienen sind, um an dieser Anhörung teilzunehmen und uns mit Sachverstand zu versehen.

Der Ausschuss hat sich auf den Fraktionsantrag der CDU hin darauf verständigt, diese Anhörung durchzuführen. Wir wollen hier in die Thematik einsteigen und die einzelnen Punkte mit Ihnen erörtern.

Ich erlaube mir vorab noch einige organisatorische Hinweise: Die eingeladenen Sachverständigen werden in drei Blöcken aufgerufen und jeweils um ein kurzes Statement gebeten. Die Zeit für das Statement ist auf vier Minuten begrenzt. Ich bitte darum, sich daran zu halten.

Im ersten Block hören wir Frau Zülch von der BVMB, Herrn Dr. Bökamp von der Ingenieurkammer Bau, Frau Professor Wiemann vom Bauindustrieverband NRW und Professor Dr. Alfen von der Bauhaus-Universität Weimar. Den zweiten Block bilden Herr Kulle von der ÖPP Deutschland AG, Herr Professor Böger von der VIFG mbH, Herr Dr. Kook von der Rhenus SE & Co. KG, Herr Brandenburger von der DEGES und Herr Brendel von der IHK NRW. Hier hat es noch die eine oder andere Änderung gegeben; aber ich lese das in der Reihung vor. Der dritte Block wird bestritten von Herrn Donner vom BUND, Herrn Dr. Rügemer, Herrn Professor Dr. Mühlenkamp von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Herrn Waßmuth von Gemeingut in Bürgerinnenhand e. V. und Herrn Schwill von der Komba.

Nach den Eingangsstatements, die in den einzelnen Blöcken gehalten werden, gibt es maximal zwei Fragerunden für die Abgeordneten.

Ich möchte vorsorglich in Erinnerung rufen, dass wir uns in einer öffentlichen Anhörung befinden und hier keine Diskussionen vorgesehen sind. Die Ausschussmitglieder haben also nur die Möglichkeit, Fragen zu stellen, die von Sachverständigen beantwortet werden. Ich bitte die Fragen so zu stellen, dass klar ist, welche Sachverständigen gemeint sind.

Frage an das Auditorium, insbesondere an die Sachverständigen: Gibt es noch Fragen? – Das ist nicht der Fall.

Dann komme ich zu der vorliegenden Liste, die es jetzt zügig abzuarbeiten gilt. Ich bitte Frau Zülch, mit dem ersten Redenbeitrag zu beginnen. Frau Zülch, Sie haben das Wort.

**Annette Zülch (Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.) (Stellungnahme 16/3006):** Herzlichen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich danke Ihnen, dass ich für die Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen zu dem Antrag der CDU-Fraktion Stellung nehmen darf.

Im Oktober vergangenen Jahres haben insgesamt 119 mittelständische Bauunternehmen mit rund 40.000 Beschäftigten unter dem Titel: „Nein zu mittelstandsfeindlichen ÖPP-Großprojekten im Verkehrswegebau – Ja zu verstärkten Investitionen, auch durch privates Kapital“ eine Resolution gegen ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau verfasst.

Der Wettbewerb um ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau beschränkt sich auf eine geringe Anzahl an ausländischen Baukonzernen, in- und ausländischen Großbanken sowie Betreibern und fördert die Bildung von Oligopolen im Bundesfernstraßenbau. Nachdem schon zahlreiche familiengeführte Bauunternehmen in NRW mit jeweils mehreren Hundert Mitarbeitern wegen des ruinösen Preiswettbewerbs aufgeben mussten, sollen nun die verbliebenen mittelständischen Bauunternehmen befürchten, dass sie durch ÖPP-Projekte nahezu komplett ausgegrenzt werden? Damit in Nordrhein-Westfalen die Ihnen sicherlich bekannten leistungsfähigen mittelständischen Bauunternehmen und Arbeitgeber für viele Hunderte Beschäftigte, beispielsweise HEITKAMP Erd- und Straßenbau, Echterhoff, Schnorpfeil, Dohrmann, Oevermann oder Dohmen, weiter existieren und damit Wertschöpfung und Beschäftigung im Land bleiben, fordern wir eine Abkehr von den bisherigen ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau.

Wenn trotz hoher Steuereinnahmen Privatkapital zusätzlich erforderlich ist, wird dies akzeptiert. Nicht akzeptiert werden kann, dass der Baumittelstand über ÖPP-Projekte aus den über Jahrzehnte erbrachten Bauleistungen herausgedrängt wird, Fachpersonal verlorengelht und betriebliche Investitionen in Personal und Gerät wertlos werden. Es ist zu begrüßen, dass der Landesverkehrsminister, Michael Groschek, derzeit nach Möglichkeiten suchen lässt, wie eine Beteiligung mittelständischer Bauunternehmen auf Konzessionsebene ermöglicht werden kann.

Aus unserer Sicht sollten die Aufgabenpakete eines ÖPP-Projektes so verteilt werden, dass die Kompetenz dort verbleibt, wo sie sich über Jahre ausgebildet hat. Wir schlagen vor, die Finanzierung bei staatlichen Banken oder einer staatlichen Infrastruktugesellschaft, Planung, Bau und bauliche Erhaltung bei der örtlich ansässigen mittelständischen Bauwirtschaft auch in großen Losen und die Betriebsleistungen in den bewährten Händen von Straßen.NRW zu belassen.

Zu den Antragspunkten der CDU beziehen wir daher folgende Stellung:

Zu 1. Die mittelständische Bauwirtschaft befürwortet die Gründung einer Infrastruktugesellschaft zur Verkehrsfinanzierung und -planung, auch zur Mobilisierung priva-

ten Kapitals. Eine dauerhaft eingerichtete Infrastrukturgesellschaft in staatlicher Hand kann private Gelder verwalten, Projekte finanzieren und betreiben sowie Renditen für privates Kapital ausschütten. Sie ist jedoch zu 100 % in staatlicher Hand zu belassen.

Den Antrag zu 2. lehnen wir in diesem Punkt ab.

Zu 3. und 4.: Kompetenzen und Kapazitäten bei Straßen.NRW sind unbedingt zu stärken. Auch in einer Bundesfernstraßengesellschaft muss eine regionale, projekt-nahe Mitwirkung von Straßen.NRW erhalten bleiben.

Zwei abschließende Sätze: Der Baumittelstand hält nach wie vor durch leistungsfähige Bauverwaltungen ausgeschriebene haushaltsfinanzierte Projekte für die günstigste und beste Lösung. Wenn es jedoch unbedingt politischer Wille ist, ÖPP im Bundesfernstraßenbau zum Einsatz kommen zu lassen, dann müssen zumindest mittelstandsgerechte Finanzierungs- und Vergabemodelle gefunden werden.

Ich danke Ihnen für das Zuhören.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Frau Zülch. – Herr Dr. Bökamp, bitte.

**Dr.-Ing. Heinrich Bökamp (Ingenieurkammer Bau NRW) (Stellungnahme 16/3047):** Sehr geehrter Herr Schemmer! Sehr geehrte Damen und Herren! Der Berufsstand der im Bauwesen tätigen Ingenieurinnen und Ingenieure – nicht nur in NRW – ist unmittelbar von der Problematik der Infrastrukturfinanzierung und auch der Fragestellung, ob ÖPP-Projekte einen größeren Anteil einnehmen sollen, betroffen.

Die Kammer ist nach dem Baukammergesetz in NRW die Interessenvertretung von über 10.000 Mitgliedern und damit die mit Abstand größte Ingenieurkammer in der Bundesrepublik,

Die Ingenieurkammer unterstützt gern – ich glaube, dies haben wir in der Vergangenheit mehrmals unter Beweis gestellt – alle Bemühungen zur Ertüchtigung unserer notleidenden Infrastruktur. Der Weg über die verstärkte Anwendung von ÖPP-Projekten bedarf jedoch einer genaueren Diskussion folgender Punkte:

Die Wirtschaftlichkeit gegenüber einer Finanzierung über staatliche Haushalte wird von mehreren Stellen infrage gestellt, insbesondere vom Bundesrechnungshof. Das ist eigentlich logisch, wenn man Renditeerwartungen, Transaktionskosten und Risikozuschläge ernst nimmt. Termin- und Kostentreue ist sicherlich ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Dies setzt aber voraus, dass Sie vorher genau wissen, was Sie bauen wollen. Jede Lücke führt zu zusätzlichen Kosten, die aufgrund des festen Budgets dann nur durch Drehen an der Qualitätsschraube kompensiert werden können. Sie erhalten nicht das, was Sie ursprünglich bestellt haben. Die Leistung muss sich dem Budget unterordnen bzw. anpassen.

Ein wesentlicher Punkt für uns Ingenieure ist aber die Tatsache, dass unsere in NRW zu fast 100 % mittelständisch aufgestellten Strukturen der Ingenieurbüros bei ÖPP-Projekten außen vor bleiben. Bestenfalls ist eine Beteiligung als Subunternehmer in

einem ruinösen Preiswettbewerb denkbar. Aus dem seit Jahrzehnten gepflegten Ideenwettbewerb wird ein vernichtender Preiswettbewerb. Beispiele dafür können wir bereits anführen. Kompetente und abgeschlossene Planung ist eigentlich die beste Voraussetzung für einen gelingenden Projekterfolg. Planung geschieht im Kopf; sie gehört nach unserer Auffassung zur geistig-schöpferischen Arbeit, auch wenn das manch einer gerade bei Ingenieurleistungen nicht ganz nachvollziehen möchte.

Jedes Verkehrsprojekt in NRW ist ein Unikat und kein Produkt von der Stange. Kompetenz muss nach unserer Auffassung dort bleiben, wo sie über Jahre aufgebaut wurde, und das ist gerade in den mittelständischen Ingenieurbüros gegeben. Risiken trägt der derjenige auch am besten, der eigenverantwortlich tätig ist, nicht aber derjenige, der unter „ferner liefen“ in eine Projektgesellschaft eingebunden ist und nach rechts und links kaum Bewegungsmöglichkeiten hat.

Ziel muss nach Ansicht unserer Ingenieurkammer die Beibehaltung der bewährten Trennung zwischen der eigentlichen Planung und der Ausführung bleiben. Erst, wenn klar ist, was wann und auch mit welchen Qualitätsansprüchen gebaut werden soll, kann der Übergang in ein ÖPP-Projekt durchaus sinnvoll diskutiert werden.

Wir haben vor einigen Jahren – aus unserer Sicht: grundlos – den Diplom-Ingenieur geopfert. Deswegen will gut überlegt sein, ob man durch Ausweitung der ÖPP-Projekte unsere in NRW vorhandene Struktur der Ingenieurlandschaft im Mittelstand auch gefährden möchte.

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Dr. Bökamp. – Frau Professor Wiemann, bitte.

**Prof. Beate Wiemann (Bauindustrieverband NRW e. V.) (Stellungnahme 16/3020):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Zunächst einmal herzlichen Dank für die Einladung zu dieser heute Nachmittag stattfindenden Anhörung.

Ich vertrete hier den Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen. Wir repräsentieren rund 300 bauindustrielle Unternehmen mit Sitz in Nordrhein-Westfalen. Diese 300 Unternehmen machen ca. 60 % des gesamten baugewerblichen Bauumsatzes in unserem Bundesland aus und beschäftigen rund 50 % der Mitarbeiter in diesem Segment.

Dazu gehören insbesondere unsere vielen leistungsfähigen nordrhein-westfälischen Mittelständler, oftmals familiengeführt und teilweise mit einer hundertjährigen Tradition, aber auch große industrielle Bauunternehmen, die ihren Sitz oder eine Niederlassung in Nordrhein-Westfalen haben.

Als Bauindustrieverband NRW möchten wir deshalb in erster Linie für eine Versachlichung der gesamten Diskussion um ÖPP, insbesondere im Bundesfernstraßenbau, werben. Es geht hier nicht um Privatisierung, auch nicht um „Groß gegen Klein“ oder um „Handwerk gegen Industrie“. Es geht nicht um die Schaffung von renditeträchti-

gen Anlagemöglichkeiten für Investmentbanker, auch nicht um eine Allgemeingültigkeitserklärung von ÖPP als beste oder einzige Bau- oder Beschaffungslösung. Es geht einzig und allein um eine Alternative zu bestehenden Vergabeverfahren für die Realisierung von wichtigen und dringend notwendigen Verkehrsinfrastrukturprojekten.

Meine Damen und Herren, hier eine Zahl: Im Jahr 2014 waren 2,8 % aller Bundesfernstraßeninvestitionen in ÖPP-Projekten gebunden – 2,8 %! Das bedeutet, dass im vergangenen Jahr über 97 % der Bundesfernstraßeninvestitionen konventionell vergeben worden sind. Manche emotionalen Statements schüren eher den Eindruck, die Situation stelle sich genau andersherum dar.

Bis 2018 wird dieser Anteil auf maximal 7 bis 8 % aller Investitionen im Bundesfernstraßenbau anwachsen. Selbst nach dieser Steigerung sprechen wir über weniger als 10 % der zur Verfügung stehenden Mittel, und das bei einem von 10 Milliarden € auf rund 14 Milliarden € jährlich steigenden Investitionsbudget für den Straßenbau; das entspricht einer Steigerung um mehr als 30 %. So manchem Fundamentalkritiker möchte ich an dieser Stelle daher die Besinnung auf Fakten und Realitäten empfehlen, anstatt permanent den sprichwörtlichen Untergang des Abendlandes zu prophezeien.

Die konventionelle Vergabe wird mit all ihren Stärken und Schwächen auch in der Zukunft die dominierende Vergabeform bleiben. Dafür setzen wir uns als Bauindustrieverband NRW, aber auch als Hauptverband der Deutschen Bauindustrie nachhaltig ein. Aus unserer Sicht geht es nicht darum, ÖPP als beste und einzige Vergabeform festzuschreiben. Nein, wir möchten ÖPP als sinnvolle Alternative wertneutral neben den bereits verwendeten Beschaffungsvarianten etablieren. Das Ziel, meine Damen und Herren, ist Modellvielfalt bei den Vergabearten – zum Wohle der Nutzer und der Steuerzahler.

Für jedes Projekt soll die beste Lösung gefunden und angewendet werden. Mit „beste Lösung“ meine ich nicht die billigste, sondern die wirtschaftlichste Lösung. Es müssen alle Kosten betrachtet werden, und dies über den gesamten Lebenszyklus. Die Beschaffungsvariante, die sich dann als wirtschaftlichste erweist, muss nach unserer Meinung den Zuschlag bekommen. Nach Rücksprache mit unseren Unternehmen wissen wir: ÖPP kann je nach Projekt Vorteile haben – auf der Kostenseite und bei der Qualität eines Projektes.

Die bislang auf Bundesautobahnen fertiggestellten ÖPP-Projekte haben sich – völlig unstreitig – durch herausragende Termin- und Kostentreue bewährt. Das Zusammenführen von Bau und Betrieb aus einer Hand fördert eine Lebenszyklusperspektive. Wer eine Autobahn im Anschluss auch betreibt, wird andere Baustoffe auswählen und in anderer Qualität bauen als bei dem bloßen Ziel, der Günstigste oder der Billigste in einer Ausschreibung zu sein.

Meine Damen und Herren! Bundesverkehrsminister Dobrindt hat mit seiner Initiative und seinen Äußerungen ganz klar gemacht: Es geht für uns in NRW nicht mehr um darum, ob ÖPP kommt, sondern nur noch darum, wie ÖPP kommt. Unsere Aufgabe ist es nun, ÖPP über unsere Stellschrauben für Auftraggeber und Auftragnehmer in

der Vorbereitung einfacher und kostengünstiger zu machen, zu standardisieren und durch Erfahrungen immer weiter zu verbessern. Insbesondere der leistungsfähige Mittelstand kann davon nur profitieren.

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank. Sie haben fast die vier Minuten eingehalten. – Ich darf dann Professor Dr. Alfen bitten, sein Plädoyer vorzutragen.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar) (Stellungnahme 16/3007):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender Schemmer! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Auch ich darf mich für die Einladung bedanken. Ich bin gern von Weimar nach Düsseldorf gekommen.

ÖPP-Modelle haben einen konkreten Mehrwert. Ich möchte ausschließlich über ÖPP-Modelle im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Implementierung des öffentlichen Gutes „Bundesfernstraßen“ berichten; darauf habe ich mich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme konzentriert. Warum? Ich möchte diese Frage vorwiegend aus der Sicht der öffentlichen Hand beantworten.

Erstens. ÖPP-Modelle wirken innovierend für Verwaltung und private Wirtschaft, übrigens für alle Beteiligten. Warum? Weil sie geeignet sind, Defizite vorhandener Strukturen und Rahmenbedingungen aufzudecken und an Verbesserungen anzusetzen; die öffentliche Managementkompetenz zu stärken und die operativen Ressourcen zu entlasten; Impulse auch für die konventionelle Beschaffung zu geben, die, wie Frau Wiemann schon gesagt hat, den weit überwiegenden Teil der Beschaffung darstellt; die Implementierungskompetenz der ausführenden Bauwirtschaft zu stärken, übrigens auch und gerade des Mittelstandes. ÖPP-Modelle ermöglichen den Zugang zu privatem Kapital. Das Pilotprogramm, nach dem die ÖPP-Projekte im Fernstraßenbau angelegt waren, ist in besonderem Maße dazu geeignet, die Lücke zu schließen zwischen den jeweiligen Positionen und Interessenslagen.

Sie verfügen – als Zweites – über Effizienzpotenziale, weil sie geeignet sind, Schnittstellen der Beteiligten im Lebenszyklus zu reduzieren, Nachtragspotenzial zu verringern und Anreizstrukturen zu implementieren, wie sie im öffentlichen Bereich in der üblichen Abarbeitung von solchen Projekten – weil es eben keine Verträge gibt, die dazu zwingen, das zu machen – kaum mit ähnlicher Wirkung sicherzustellen sind.

Sie sourcen Risiken aus dem öffentlichen Bereich aus – und zwar in nennenswertem Umfang –, die vermeintlich im privaten Bereich besser gemanagt werden können.

ÖPP-Modelle zeigen weitere Vorteile. Das kann man an den bisherigen Programmen sehen; sieben Projekte sind umgesetzt. Sie haben offensichtlich das Potenzial, schneller umgesetzt zu werden – im vorgegebenen Kostenrahmen allemal, einfach weil die Verträge über den Lebenszyklus so dargestellt sind –, und überdurchschnittliche Qualität zu bieten. Das ist die bisherige Erfahrung.

Sie sind im Ansatz wirtschaftlich – das kann man zumindest von den Projekten sagen, die bisher umgesetzt worden sind, wo als die Bauphase abgeschlossen ist –, weil sie im Vorfeld mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft worden sind, die es anderswo, in der konventionellen Beschaffung, so noch nicht gibt.

Sie sind in der Lage, privates Kapital zu mobilisieren.

Sie bieten zusätzlich auch volkswirtschaftliche Nutzen, die man aus dem bisher Gesagten durchaus ableiten kann.

Wesentliche Voraussetzung – das soll mein Abschlussstatement sein –, dass dieser Mehrwert tatsächlich erzielt wird, ist natürlich, dass die Modelle weiterentwickelt werden, und zwar stetig, dass die Umsetzung in entsprechenden Verträgen konkret festgehalten wird und dass diese konsequent überwacht werden.

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank für Ihre Ausführungen. Auch insgesamt noch einmal schönen Dank an die gesamte Runde.

Mir liegen bis dato zwei Wortmeldungen für Fragen vor. Herr Voussem, bitte.

**Klaus Voussem (CDU):** Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Im Namen der CDU-Fraktion darf ich allen Sachverständigen schon vorweg für Ihre schriftlichen, aber auch für Ihre mündlich ergänzten Stellungnahmen herzlich danken. Mein Dank geht auch an die Fraktionen von SPD und GRÜNEN, die unseren Antrag zum Anlass genommen haben, eine Anhörung zu dem Thema anzusetzen. Das ist eine wunderbare Gelegenheit, mit allerlei Mythen aufzuräumen.

Fangen wir mit Mythos eins ein. Frau Professor Wiemann, in welchem Maße wurden Ihrer Einschätzung nach mittelständische Bauunternehmen bislang an durchgeführten ÖPP-Projekten beteiligt?

Die Frage zwei direkt im Anschluss: Wenn man die übliche Wertschöpfungskette – Finanzieren, Planen, Bauen, Erhalten, Betreiben – betrachtet, wo liegen Ihrer Ansicht nach die größten Schwierigkeiten für mittelständische Bauunternehmen, sich an ÖPP zu beteiligen?

In meine dritte Frage würde ich gern auch Professor Alfen einbeziehen: Inwieweit lässt sich der Landesbetrieb Straßen.NRW in ÖPP-Modelle einbeziehen? Wo könnte oder wo sollte Straßen.NRW hier Aufgaben übernehmen?

Soweit zunächst meine Fragen. Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Wir sammeln die Fragen. Nicht nur Herr Voussem hat sich gemeldet. Ich versuche, das von hier vorn ein wenig zu koordinieren, und erteile erst einmal Herrn Klocke das Wort.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Danke, Herr Schemmer. Ich danke auch allen Sachverständigen, dass Sie uns Ihre Expertise zur Verfügung stellen. In den Dank beziehe

ich auch alle nicht anwesenden Sachverständigen ein; es sind wirklich in vielerlei Hinsicht interessante Stellungnahmen. Damit haben wir für die nächsten Wochen und Monate gutes Arbeitsmaterial.

Ich habe zwei Fragen. Die erste geht an Professor Alfen. Ich habe, als Sie mit Ihren Ausführungen begannen, ein wenig gestutzt, als Sie sagten, Sie betrachteten das Thema im Wesentlichen aus der Sicht der öffentlichen Hand. Ich finde es interessant, wenn jemand, der – wie Sie – jahrelang für Hochtief gearbeitet hat und bis heute seinen Lehrstuhl durch Hochtief – durch Aufträge – mitfinanzieren lässt, mit dem Satz beginnt, er betrachte das aus der Sicht der öffentlichen Hand. Aber es ist Geschmackssache, wenn man so sehr in der Privatwirtschaft steckt, seine Ausführungen damit zu beginnen.

Meine Frage an Sie ist, ob man, wie Sie in Ihrer Stellungnahme ausführen, angesichts eines Zeitraums von 30 Jahren, über den sich solche Verträge erstrecken, alle Eventualitäten, was die Finanzmarktentwicklung, die Zinsentwicklung, die Entwicklung von Firmen etc. angeht, zum heutigen Zeitpunkt entsprechend beurteilen kann.

Frau Wiemann, Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass ÖPP auch eine Variante für die anstehenden – sehr üppigen – Sanierungsmaßnahmen sei. ÖPP ist bisher nur für Neubauprojekte eingesetzt worden. Meine Frage ist, ob Sie es so einschätzen, dass ÖPP auch ein sinnvolles Instrument für Infrastrukturerhalt und -sanierung ist.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Klocke. – Das Wort hat Herr Bayer.

**Oliver Bayer (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Vielen Dank vonseiten der PIRATEN-Fraktion, dass Sie uns heute besuchen und umfangreich Stellungnahmen abgeben bzw. schon abgegeben haben. Ich schließe mich insoweit Herrn Klocke an: Das wird uns in unserer Arbeit sehr weiterhelfen. Wir haben ordentlich zu tun.

Meine Fragen gehen an Herrn Dr. Bökamp und Frau Zülich. Wenn ich es richtig verstanden habe, befürchten Sie, dass Ihre Mitgliedsunternehmen überwiegend nicht zum Zug kämen, weil die Lose zu groß seien. Ließen sich denn die Losgrößen überhaupt so dimensionieren, dass auch kleine und mittelständische Unternehmen mitwirken können? Wie groß müssten denn die Auftragsvolumina sein, damit sich PPP überhaupt lohnt? Wie verhält sich das Auftragsvolumen zu den Transaktionskosten, die ja zweifellos anfallen?

Frau Professor Wiemann hat als Vorteile von PPP unter anderem genannt: Termintreue, Qualität, Kostentreue, Lebenszyklusperspektive. Ließen sich denn diese Vorteile auch ohne PPP mit mittelständischen Unternehmen verwirklichen? Haben wir eine Chance, diese Vorteile auch anderweitig zu erreichen?

Noch eine Frage: Wie wichtig ist denn die Baukompetenz in Landesbehörden und beim Mittelstand? Besteht die Gefahr, dass durch ÖPP die Kompetenz sinkt und vielleicht durch juristische Kompetenz in den Landesbehörden ersetzt werden muss? Wie würden Sie insoweit die Perspektive einschätzen?

Danke schön.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Herr Becker.

**Andreas Becker (SPD):** Herr Vorsitzender, vielen Dank. – Zunächst darf auch ich mich – das wird Sie nicht verwunden – namens der SPD-Fraktion sowohl für Ihre umfangreichen Stellungnahmen als auch für Ihre Bereitschaft, hier Rede und Antwort zu stehen, ganz herzlich bedanken. Das wird uns weiterbringen.

Meine erste Frage geht an Frau Zülich, die darauf hinwies, dass der Baumittelstand ausgegrenzt werde. Wenn ich das in der Stellungnahme richtig gelesen habe, bezieht sich diese Aussage allerdings nicht nur auf die Größe von Baulosen. Können Sie das noch ein wenig konkretisieren?

An Herrn Bökamp habe ich die Frage, ob er ein, zwei Beispiele für ruinösen Wettbewerb unter den Ingenieurbüros darstellen könnte.

Frau Wiemann danke ich für ihren Hinweis, dass ÖPP nicht die einzige Möglichkeit ist, und dafür, dass sie eine Versachlichung der Diskussion wünscht; dazu sind wir gern bereit. Die Frage ist: Wovon machen Sie abhängig, welche Alternative – ÖPP oder konventionelles Verfahren – aufgegriffen werden soll?

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer (CDU):** Schönen Dank. – Bei der Beantwortung machen wir es jetzt andersherum. Ich bitte zunächst Herrn Professor Dr. Alfen, die Fragen von Herrn Vossemer und Herrn Klocke zu beantworten.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Herr Vossemer, die Frage, inwieweit Straßen.NRW in ÖPP-Projekte einbezogen werden kann, ist für mich nicht ganz einfach zu beantworten. Ich komme zwar aus dieser Gegend, bin aber seit 15 Jahren nicht mehr in NRW tätig. Daher kann ich diese Frage schlecht beantworten. Ich habe sie auch bewusst von meiner Stellungnahme ausgenommen.

Vielleicht kann ich allgemein darauf antworten; denn ähnliche Einrichtungen gibt es auch in anderen Ländern, außer in Thüringen, wo genau das sehr stark abgebaut wurde und wo es im Wesentlichen die DEGES übernimmt, bestimmte Aufgaben zu erledigen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, das einzubauen, auch in Bezug darauf – wenn man jetzt zum Beispiel den mittleren Block der Fragestellungen einbezieht –, was in Zukunft vielleicht an Strukturveränderungen möglich ist. Wichtig ist, dass man die Kapazitäten und die Kompetenzen, die man im öffentlichen Bereich hat, sicherstellt. Wir haben es gerade gehört: Wir reden bei ÖPP momentan von einem Anteil von 2,8 % bei nur leicht steigender Tendenz, wenn man das neue Programm, das Herr Dobrindt bekanntgegeben hat, hinzunimmt. Es gibt also eigentlich nichts, worauf man sich jetzt groß einstellen müsste.

Wenn man denkt, dass davon ein gewisser Impuls ausgeht und dass man das in der Verwaltung auch umsetzt, dann besteht die Möglichkeit, dort hinzuschauen: Was

passiert dort eigentlich? Gibt es dort irgendetwas Innovatives? Wenn ja, kann es übertragen werden? Natürlich kann auch in Vergabestrukturen – aber das hängt sehr stark davon ab, wie die Landesbetriebe eingebunden sind – eingebunden werden.

Überwachung ist, wie ich in meinem Statement sagte, eine extrem wichtige Angelegenheit. Gleiches gilt für die Managementkompetenz. In dem Zusammenhang eignen sich solche Landeseinrichtungen vielleicht besser als die Kernverwaltung, je nachdem, wie man aufgestellt ist.

So viel an dieser Stelle zu Ihrer Frage.

Gleich die andere Frage auch?

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Bitte.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Herr Klocke, ich weiß nicht, woher Sie Ihre Informationen beziehen.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Aus Ihrer Vita.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Aus meiner Vita? Dann haben Sie sicherlich gelesen, dass ich vor 15 Jahren mein Vertragsverhältnis mit Hochtief beendet habe. Eine Finanzierung meiner Professur kann man aus meiner Vita nicht ablesen und ist im Übrigen überhaupt nicht vorhanden. Es gibt kein Indiz dafür, dass das der Fall ist. Mehr möchte ich dazu eigentlich nicht sagen. Das ist einfach dummes Zeug. Mehr kann man dazu nicht sagen.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Das ist nicht Gegenstand der Anhörung.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Bitte?

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Das ist nicht Gegenstand der Anhörung. Wir hätten noch entsprechende Informationen.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Mir ist es schwer genug gefallen, zu der Fragestellung vorhin nichts zu sagen. Dann will ich es jetzt tun: Wir führen eine Anhörung zu Fach- und Sachfragen durch. Ich bitte jeden – ich sage das ganz neutral – , sich auf Fach- und Sachfragen sowie Fach- und Sachantworten zu beschränken. So kann jeder dem Gelingen dieser Anhörung dienen. Schönen Dank.

Herr Dr. Alfen, Sie haben weiter das Wort.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Dann komme ich zu der wichtigen Frage. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, fragen Sie: Wie kann

man mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen langfristig – die Verträge laufen über 30 Jahre – feststellen, was am Ende dabei herauskommt?

Ich frage Sie: Wie geht man überhaupt etwas an, was langfristig angelegt ist? Jedes Leben, jede berufliche Karriere, jede wirtschaftliche und jede politische Ausrichtung ist damit verbunden, in irgendeiner Art und Weise die Zukunft greifbar zu machen. Stimmen Sie mir insoweit zu?

(Zuruf von Arndt Klocke [GRÜNE])

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Ich habe auch die Bitte, keinen Dialog miteinander zu führen.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Okay.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Das können Sie sehr wohl vor der Anhörung und auch ausgesprochen gern noch nach der Anhörung machen, aber nicht während der Anhörung. Schönen Dank.

**Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen (Bauhaus-Universität Weimar):** Dann versuche ich es jetzt ganz sachlich zu machen. Also: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind für meine Begriffe nicht nur ein reines Rechtfertigungsinstrument, als das sie vielfach gesehen werden, übrigens auch vom Bundesrechnungshof, sondern sie bieten die Chance, ein strategisches Managementtool zu entwickeln. Leider wird es im Moment noch nicht immer so wahrgenommen. Das heißt, nachdem das Projekt vergeben worden ist, verschwindet die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung irgendwo im Archiv. Sie müsste eigentlich aktiv genutzt werden, als Controlling-Instrument. Jeder, der sich wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen stellt, muss eine Strategie entwickeln und diese permanent überprüfen. Das ist meiner Meinung nach das Wichtigste.

Man versucht, in die Zukunft zu schauen – mit dem, was man hat. Leider gibt es zu wenig. Es hat aber schon dazu geführt, das Monitoring- und Controlling-Instrumente im öffentlichen Bereich aufgebaut werden. Warum? Weil man zum ersten Mal tatsächlich gezwungen ist, 30 Jahre in die Zukunft zu schauen – übrigens beide Vertragspartner – und Entsprechendes aufzubauen. Ich hoffe, dass das sehr stark intensiviert wird. Das ist übrigens eines der wesentlichen Innovationspotenziale im Zusammenhang mit solchen Modellen, von denen ich sprach.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank. – Fragen an Frau Professor Wiemann hatten Herr Vossemer, Herr Klocke und Herr Becker gestellt. Ich bitte um angemessene Beantwortung.

**Prof. Beate Wiemann (Bauindustrieverband NRW e. V.):** Vielen Dank. – Herr Vossemer, zunächst einmal zu Ihrer Frage, wie die Mittelstandseteiligung bisher ausgefallen ist. Dazu gibt es Analysen. Wir hatten in Deutschland bisher sieben ÖPP-Projekte, davon fünf also sogenannte A-Modelle und zwei als sogenannte Ver-

fügarkeitsmodelle. Fünf dieser Projekte hatten auf der Konsortialebene und auf der Bauausführungsebene Partner aus dem Mittelstand. Auf der Konsortialebene laufen die Projektfinanzierung und die gesamte Projektorganisation. Auf dieser Ebene ist der Mittelstand beteiligt. Aber auch auf der Ebene des Bauens, wo die Partner sich zur Bau-ARGE formen, ist die Mittelstandsbeteiligung gegeben.

Im Bauprozess selbst hatten wir bei den fünf Projekten, die analysiert worden sind, 50 bis 250 mittelständische Unternehmen beschäftigt.

Was den Betrieb der Autobahnstrecken angeht, so finden wir auf der einen Strecke 3 bis maximal 20 Firmen aus dem mittelständischen Bereich, die den Betrieb organisieren.

Man erkennt, dass der Mittelstand vor allem auf der Bauseite sehr stark involviert ist und einbezogen wird.

In der zweiten Frage ging es um das Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Beteiligung mittelständischer Unternehmen. Insoweit ist sehr wohl Verbesserungspotenzial gegeben. Wir haben auf Initiative des Bauministers und mit Unterstützung des Bauindustrieverbandes analysiert, in welchen Punkten man angreifen muss, um die mittelständischen Unternehmen noch mehr dazu zu bewegen, sich an diesen Projekten zu beteiligen.

Ein Problem ist sicherlich die Finanzierung. Es ist wünschenswert, dass der Bund eine Anschubfinanzierung leistet, die bei mindestens 50 % liegt.

Aber wir haben auch weitere Felder analysiert. Ein großes Problem für den Mittelstand ist die Überwälzung von Risiken, die eigentlich beim Bauherrn liegen, zum Beispiel des Baugrundrisikos und des Risikos, welchen Zustand die Strecke hat.

Ein wichtiges Risiko, das auf die Unternehmen verlagert wurde, betraf das sogenannte Verkehrsmengenaufkommen. Das hat man mittlerweile abgestellt. Die ersten fünf Modelle, die A-Modelle, hatten noch dieses Segment; das Risiko hatten die Unternehmen zu tragen. Bei den Verfügbarkeitsmodellen ist das nicht mehr der Fall. Insoweit hat sich etwas in die positive Richtung bewegt.

Ein weiteres Problem sind die hohen Angebotskosten im Rahmen der ÖPP-Bearbeitung. Man geht davon aus, dass 1 % der Baukosten Angebotskosten sind. Diese können die Millionengrenze erreichen.

Ein weiteres Problem betrifft die Referenzen, die mittelstandsgerecht gewählt werden müssen.

Wenn die Verbesserungsvorschläge, die wir aufgeführt haben, umgesetzt werden, werden sich mittelständische Unternehmen zu Bietergemeinschaften zusammenfinden und ein Angebot legen können.

Die dritte Frage kam von Ihnen, Herr Klocke. Sie wollen wissen, ob ÖPP eine Variante auch für die Erhaltung von Strecken sein könne. Ich sage: Ja. Es gibt bereits zwei ÖPP-Autobahnmodelle, in denen neben dem Ausbau auch die Erhaltung enthalten ist. Es wurden 60 Kilometer der A 5 und 59 Kilometer der A 7 für die Erhaltung ausgeschrieben. Die A 7 war ein reines Erhaltungs-ÖPP-Projekt. Es geht also.

Herr Becker hat gefragt, welche Kriterien anzuwenden sind, wenn es um die Beantwortung der Frage nach der richtigen Beschaffungsform geht. Das ist eine sehr wichtige Frage. Die Antwort ist eigentlich klar: Es geht danach, welche die wirtschaftlichere Variante ist. Entscheidend ist also die Wirtschaftlichkeit. Die Kriterien für die Wirtschaftlichkeitsberechnung sind vorgegeben. Nach diesen Kriterien wird ganz objektiv berechnet, welches Modell – die konventionelle oder die ÖPP-Variante – für den Steuerzahler wirtschaftlicher ist. Das ist das einzige Kriterium, das zählt.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Frau Professor Wiemann. – Herr Bayer und Herr Becker haben Fragen an Herrn Dr. Bökamp gestellt.

**Dr.-Ing. Heinrich Bökamp (Ingenieurkammer Bau NRW):** Zunächst zu den Losgrößen: Das ist sicherlich ein für den Mittelstand interessanter Begriff. Allerdings ist es so – wenn man es der Sicht der Ingenieurbüros betrachtet –, dass man für die Planung einer Brücke nicht sofort zehn Leute braucht; da kann man schon mit wenig Personal eine ganze Menge machen und vernünftige Losgrößen abarbeiten.

Bei den Losgrößen spielt auch folgender Aspekt eine Rolle: Bei Brücken handelt es sich nicht um Serienprodukte, das heißt, keine Brücke ist wie die andere. Es ist also nicht möglich zu sagen: doppelte Strecke – doppelte Anzahl der Bauwerke.

Jedes Bauwerk hat seine Besonderheiten, und jede Strecke hat ihre Besonderheiten. Je nachdem, wo man tätig ist, hat man es mit vielen Unikaten zu tun, die alle der Reihe nach einzeln abzuarbeiten sind. Irgendwo kann man dann sehr gut einen Schnitt machen und sagen: Bis dahin! – Dann kommt das nächste Projekt und schließt sich dort an. Da ist nichts zu gewinnen. Deswegen gehe ich davon aus, dass das Kriterium der Wirtschaftlichkeit nicht von der Losgröße beeinflusst wird, zumindest dann nicht, wenn wir den Part unserer Ingenieure sehen, die in der Planung tätig sind.

Zum Landesbetrieb: Wir sind sehr froh darüber, dass wir den Landesbetrieb haben. Wir brauchen nämlich auf der anderen Seite immer einen Partner, mit dem wir die eigentliche Aufgabenstellung besprechen können und mit dem wir auch eine Anbindung an die Bevölkerung dort haben. Es muss beide geben. Mit uns allein würde es nicht funktionieren, und mit dem Landesbetrieb allein würde es auch nicht funktionieren.

Man kann darüber nachdenken, welche Aufgaben der Landesbetrieb erhalten soll. Wir sind der Meinung, dass er sich auf das Koordinieren beschränken sollte. Die Planungsleistungen könnten eher von den Büros erbracht werden. Aber wir brauchen, wie gesagt, den Landesbetrieb Straßen. Früher hat man vom „Team am Bau“ gesprochen; das ist heute eigentlich auch noch so. Man braucht mehrere Experten, die gemeinsam an einem Projekt arbeiten und in der Summe die beste Lösung finden können. Da ist der Auftraggeber auch sehr wichtig.

Zu der Frage nach dem „ruinösen Wettbewerb“: Die Kammer kennt natürlich aus den vergangenen Jahren eine Reihe von Büros, die sich bei uns abgemeldet haben. Wir haben nachgeforscht, woran es gelegen hat, das heißt, was die eigentliche Ursache

gewesen ist. Es sind fast ausschließlich personengeführte bzw. Familienbetriebe, die lange existiert und im Grunde von der Substanz gelebt haben, weil sie viel zu günstig anbieten mussten, um überhaupt noch Aufträge zu erhalten.

Ein gutes Beispiel sind die Brückenprüfungen, die alle drei oder sechs Jahre durchgeführt werden müssen. Diese sind in NRW mittlerweile zu solchen Preisen zu haben, dass kein Büro, das feste Gehälter zahlen muss, den Auftrag übernimmt. Das geht nur noch unter Rückgriff auf freie Mitarbeiter oder sonstige Varianten, mit denen man Geld einsparen kann. Das ist also ein Markt, der komplett weggebrochen ist.

Bislang gibt es eine Trennung zwischen Planung und Ausführung. Die Planung wird zuerst bis zum Entwurf fertiggestellt, die Ausschreibung wird fertig gemacht, und dann läuft das in die ausführende Firma hinein, die noch die Ausführungsplanung übernimmt. Das hat sich bewährt; denn damit war im Grunde, zumindest bis die Idee feststand, was man eigentlich machen will, der Preiswettbewerb wenn auch nicht ganz ausgeschaltet, so doch in vernünftige Bahnen gelenkt. Danach war es halt so, dass derjenige, der den niedrigsten Preis anbot, den Auftrag bekam. Wenn wir uns umschauen, sehen wir, dass sich immer einer findet, der die Leistung noch etwas günstiger anbieten kann.

Wenn man das auf andere Bereiche bezieht, kann man feststellen: Beratungsleistungen kann man im Grunde nicht unter Nutzung des Preiswettbewerbs einkaufen. Da geht es eigentlich nur um Leistungswettbewerb, das heißt um die Fragen: Wer kann es? Wer hat gewisse Erfahrungen? Wer hat Referenzprojekte vorzuweisen? Wer hat die entsprechende Ausstattung in seinem Büro? – Derjenige kann es dann am sinnvollsten ausführen. Es müssen also Kriterien hinzukommen. Der Preis kann insoweit nur eine ergänzende Größe sein. Eine ärztliche Diagnose kauft man sich auch nicht am billigsten bei irgendeinem Arzt ein, sondern man lässt sich erst beraten und schaut, was dabei herauskommt.

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Dr. Bökamp. – Ich nehme – außerhalb der Tagesordnung – die Gelegenheit wahr, in unseren Reihen den gewählten, aber noch nicht eingeführten neuen Bürgermeister der Stadt Neuss zu beglückwünschen und hier herzlich zu begrüßen.

Beifall

Zur Beantwortung der Fragen von Herrn Bayer und Herrn Becker hat nun Frau Zülch das Wort.

**Annette Zülch (Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.):** Vielen Dank. – Ich wurde gebeten, die Aussage, dass mittelständische Unternehmen ausgegrenzt werden, zu konkretisieren. Der Grund für die Ausgrenzung der mittelständischen Bauwirtschaft liegt ganz klar in dem Finanzierungswettbewerb. Das ist der Hauptgrund, warum sich mittelständische Unternehmen an Giga-Projekten von 800 oder 900 Millionen € – so groß sind die Volumina der Projekte – nicht beteiligen

können. Warum? Das Hauptproblem liegt in der mangelnden Eigenkapitalausstattung. Die mittelständischen Unternehmen können diese Hürden nicht überspringen.

Hemmnisse sind aber auch die exorbitanten Angebots- bzw. Bearbeitungskosten und die von den mittelständischen Unternehmen nicht erfüllbaren PQ-Kriterien. Sie müssen sich vorstellen, dass schon am Anfang, wenn ein ÖPP-Projekt ausgeschrieben worden ist, Anforderungen im Hinblick auf die Präqualifizierung erfüllt werden müssen. Wenn die Anforderungen so gestellt werden, dass nur wenige Bieter diese Kriterien erfüllen können und andere überhaupt nicht die Möglichkeit bekommen, ein Angebot zu erstellen, sprechen wir auch gern von einem „Closed Shop“.

Das sind im Grunde genommen die Ausgrenzungskriterien.

Wenn man die Finanzierungsfrage von dem Rest trennen würde, wäre die mittelständische Bauwirtschaft gleichwohl in der Lage, auch mit großen Losen umzugehen. Auf die Frage nach den Losgrößen werde ich aber noch genauer eingehen.

Das entscheidende Problem ist, wie gesagt, der Finanzierungswettbewerb. Ansonsten sind Mittelständler durchaus in der Lage, entsprechende Planungs-, Bau- und Erhaltungsleistungen zu erbringen. Dort liegt schließlich ihre Kompetenz, und dafür werden sie auch bei den laufenden ÖPP-Projekten angefragt.

Ich will über ein aktuelles Beispiel von der A 7 berichten. Dort gibt es auf der Konzessionsebene einen großen Baukonzern. 41 Brücken sind herzustellen oder zu erneuern bzw. zu sanieren. Die Anfragen erhalten zwar mittelständische Bauunternehmen, weil dort die entsprechende Baukompetenz vorhanden ist. Aber die Preise für Stahl, Beton usw. werden ihnen vorgegeben, sodass sie im Grunde zu Lohndienstleistern herabgestuft werden. So entsteht ein immer ruinöser werdender Preiswettbewerb unter den Nachunternehmern; als solche werden sie nämlich nur eingesetzt. Mittelständische Unternehmen sind also bei einzelnen ÖPP-Projekten beteiligt; aber auf Nachfrage stellt man fest, dass die Verträge ihnen maximal die Betätigung als Nachunternehmer erlauben. Das sind keine Verträge mit ausgewogener Risikoverteilung, wie Sie sie vom Landesbetrieb oder generell von öffentlichen Auftraggebern her kennen, sondern die Risiken werden sehr stark überwältigt. Deshalb ist diese Nachunternehmerposition für die mittelständischen Bauunternehmen keine Alternative.

Was sind die Konsequenzen? Wenn sich Mittelständler dort nicht mehr beteiligen können, dann werden Mitarbeiter in den Unternehmen abgebaut werden müssen. Auch die gewerbliche Ausbildung, die doch so wichtig ist und für die wir auch stehen, müsste reduziert werden. Die Wertschöpfung ginge ins Ausland. Das kann nicht im Sinne des Erfinders sein.

Zu den Losgrößen: Wenn es um das Bauen und um die bauliche Erhaltung ergeht – beispielsweise die Erneuerung von Decken und, bei Brücken, von Kappen –, so liegt die entsprechende Baukompetenz ganz klar bei mittelständischen Bauunternehmen. Das können sie, das ist deren tägliches Geschäft. Sie können das auch bei größeren Losgrößen. Aber das Haupthemmnis ist die Finanzierung. Wird diese ausgekoppelt bzw. beigestellt, sind die mittelständischen Unternehmen durchaus in der Lage, auch

größere Lose auszuführen und über einen längeren Zeitraum zu erhalten; das wäre nicht das Problem.

Aber Sie müssen auch sehen: Ein ÖPP-Projekt, das über 70 Kilometer umfasst und hier in Nordrhein-Westfalen ansteht, können Sie gar nicht en bloc bauen. Sie werden Bauabschnitte bilden, die aufgrund der Verkehrsverhältnisse in der Regel nicht länger als 5 bis 7 Kilometer sein werden. Ob sie länger sein können, hängt davon ab, ob und wenn ja, wie viele Brücken und wie viele Zu- und Abfahrten dazugehören. Das kann man also pauschal nicht beantworten. Jedenfalls ist die Ausführung solcher Aufträge auch auf konventionelle Weise in derselben Qualität und genauso schnell möglich wie nach den neuen Modellen. Unsere Mittelständler haben das über Jahrzehnte hinweg bewiesen.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank. – Da ich keine Wortmeldungen mehr sehe, komme ich zum zweiten Block. Als Erstem erteile ich Herrn Kulle das Wort.

**Bernward Kulle (ÖPP Deutschland AG) (Stellungnahme 16/3031):** Herzlichen Dank für die Einladung, hier als Sachverständiger Stellung zu nehmen. – Die ÖPP Deutschland AG betreut – zunächst im Auftrag des BMVBS, danach im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen – seit vielen Jahren die sogenannte ÖPP-Projekt-Datenbank. Demnach ist bisher ein Investitionsvolumen von insgesamt etwas über 8 Milliarden € in Hochbau- und in Tiefbauprojekten – davon gut 2,8 Milliarden € im Straßenbau – im Rahmen solcher ÖPP-Modelle umgesetzt worden. Das entspricht vom Investitionsvolumen her einem Anteil von ungefähr einem Drittel. Bezogen auf die Projektanzahl sind es knapp 10 % der Projekte. Wir haben bisher in Deutschland etwas mehr als 200 ÖPP-Projekte im engeren Sinne gesehen, also solche, die alle vier Phasen – Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben – umfassen. Davon sind 17 im Straßenbau realisiert worden, von diesen wiederum 10 auf Bundesebene und 7 auf Kommunal- und Landesebene. Nach der eigenen Berechnung der öffentlichen Auftraggeber ist damit gegenüber der Eigenrealisierung ein durchschnittlicher wirtschaftlicher Vorteil von etwa 13,6 % erzielt worden. Das sind, wie gesagt, Ergebnisse der eigenen Berechnungen der Auftraggeber.

Soweit die nackten Zahlen.

Zu der Größenordnung lässt sich feststellen, dass Deutschland im EU-Schnitt das mittelstandsfreundlichste Land im Bereich von ÖPP ist, was aber stark durch die Hochbauprojekte bedingt ist. Wir verzeichnen im ÖPP-Bereich in Deutschland eine durchschnittliche Größe von 30 Millionen €. Über 70 % der Projekte, die kleiner als 30 Millionen € sind, haben Mittelständler realisiert, und zwar auf der oberen Projektebene, also als Generalauftragnehmer.

Insgesamt haben 51 % der ÖPP-Projekte mittelständische Unternehmen realisiert.

ÖPP ist nach der inzwischen ganz herrschenden Meinung der Fachleute kein Finanzierungsmodell, sondern eine strategische Organisationsvariante bzw. ein Modell für die öffentliche Beschaffung von Infrastruktur und Immobilien. Finanzierung kann da-

bei ein Element sein; das ist aber nicht zwingend. Es hängt rein von den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen des öffentlichen Auftraggebers ab, ob er die Finanzierung einbezieht – er kann sie ganz ausschließen; auch das ist inzwischen realisiert worden, ersetzt durch Bürgschafts- und Garantiezusagen –, ob er zusätzlich eine Bauzwischenfinanzierung bestellt oder ob er Modelle der langfristigen Finanzierung von privater Seite einbezieht.

Vorteile ergeben sich zum einen durch das Vergabeverfahren, das mit Verhandlungsverfahren oder auch wettbewerblichem Dialog einen viel intensiveren Qualitäts-, Innovations- und Konzeptwettbewerb erlaubt. Damit kann noch während des Wettbewerbs auf individuelle Nutzerbedarfe eingegangen werden.

Die Projekte zeichnen sich durch eine starke Verantwortungsübertragung auf den Privaten sowie durch viel höhere Kosten- und Termintreue aus. Statistisch ist das inzwischen gut abgeklärt, weil es mehrere Fragerunden unter den 200 öffentlichen Bauherren gegeben hat. Diese bestätigen durchweg, dass die Kosten- und Termintreue deutlich höher ist als nach dem traditionellen Vergabeverfahren.

Der andere Bereich umfasst die sogenannten Lebenszykluskosten. Auch hier helfen solche Modelle, für höhere Transparenz der Kosten zu sorgen, weil es in der Regel relativ weitreichende Festpreisvereinbarungen für die langjährige Vertragsdauer gibt.

Soweit zu Ihren Fragen, wie sich die Vorteile darstellen.

Nach der Auswertung, deren Ergebnisse teilweise auch öffentlich sind, ist im Bereich der A-Modelle, also der ÖPP-Modelle im Autobahnbau, unseres Wissens die Auftragsverwaltung mit den bisherigen Ergebnissen der Realisierung ausgesprochen zufrieden. Die Auftragsverwaltung hält diese Realisierung für im Durchschnitt höherwertiger, was den Zeitaspekt und die Kostensicherheit, aber vor allen Dingen auch die Qualität angeht. Die entsprechenden Zufriedenheitswerte sind hoch.

Was Ihren anderen Fragenblock angeht, möchte ich nur übergreifend antworten, weil er sich eher an die Landesregierung richtet. Wir können aus Gutachtersicht allgemeine Erkenntnisse darstellen, die insbesondere in den letzten Jahren in mehreren für die Infrastrukturrealisierung und -finanzierung geschaffenen Kommissionen erarbeitet worden sind, beispielsweise in der Bodewig-Kommission und der „Reformkommission Großprojekte“ beim BMVI. Beide Kommissionen, insbesondere die Bodewig-Kommission, haben in unterschiedlichen Gewichtungen deutlich darauf hingewiesen, dass die überjährige Finanzierung von Projekten in sogenannten Projekt-Budgets deutliche Wirtschaftlichkeitsvorteile generieren kann. Dabei soll insbesondere nach den Erkenntnissen der „Reformkommission Großprojekte“ darauf geachtet werden, dass auch Risikobudgets gebildet werden, sodass der öffentliche Auftraggeber in die Position versetzt wird, auf eintretende Risikosituationen schneller zu reagieren bzw. entsprechende Risiken auch zu mitigieren und einzudämmen, aber auch beschleunigtes Bauen und wirtschaftlichere Vergabeformen mit klarerer Verantwortungsübertragung zu realisieren.

Weitere Vorteile sind mögliche projektbezogene Finanzierungen und eine langjährige Zinsbindung. Es können auch entsprechende Tilgungsüberlegungen angestellt werden, wenn Finanzierungs- und Kostenkreisläufe geschaffen werden.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Ich darf Sie an die Zeit erinnern.

**Bernward Kulle (ÖPP Deutschland AG):** Ich bin bei den letzten zwei Sätzen angelangt. – Dies führt zu einer klareren Ausprägung des öffentlichen Auftraggebers auch als Kapitalgeber. Diesen Ansatz halten beide Kommissionen übereinstimmend für deutlich stärkenswert.

Diese Aussagen gelten sowohl für Neubauprojekte als auch – und insbesondere – für Sanierungsprojekte.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Kulle. Ich wollte auf die Zeit nur deshalb hinweisen, um alle gleich zu behandeln. Nachdem sieben Minuten erreicht waren, dachte ich, dass man vielleicht doch einmal auf die Uhr hinweisen darf.

Als Nächsten bitte ich Sie, Herr Professor Böger, um Ihren Beitrag.

**Prof. Torsten R. Böger (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH) (Stellungnahme 16/3002):** Herr Vorsitzender, vielen Dank! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Ich komme von der VIFG; dies steht für das lange Wort „Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft“. Wir sind eine 100%ige Tochter des Bundes. Ich mache das Geschäft im Bereich ÖPP dort seit 2003, also seit mittlerweile zwölf Jahren. Wir haben alle bisherigen ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich begleitet.

2003 – das ist ein gutes Stichwort. Ich möchte an dieser Stelle die Frage stellen: Warum machen wir eigentlich ÖPP-Projekte? Die Diskussion ging nicht erst heute, sondern schon Anfang des Jahrtausends los.

Auslöser waren drei wichtige Fragen: Warum schaffen wir es im öffentlichen Bereich nicht, Projekte kostentreu umzusetzen? Warum schaffen wir es nicht, vorgegebene Termine einzuhalten? Warum ist es so schwierig, für alle Arten von Infrastruktur die notwendigen Erhaltungsmittel über den Lebenszyklus bereitzustellen? – Das war der Ursprung von ÖPP. Man hat mit ÖPP ein Produkt, ein Geschäftsmodell gesucht, mit dem man diese drei Anforderungen realisieren kann.

Jetzt zu der Frage: Was ist ÖPP eigentlich? Manchmal habe ich in der Diskussion das Gefühl, eine Fachlosvergabe für zwei Kilometer werde mit einem ÖPP-Projekt verglichen. Wir sollten uns keine falschen Vorstellungen machen: ÖPPs sind hochkomplexe Großprojekte, und zwar baulich wie auch betrieblich.

Die nächste Besonderheit: Bei ÖPP-Projekten haben wir – anders als im konventionellen Bereich – ganz feste Leistungsvorgaben, bezogen sowohl auf Qualitäten als auch auf Verfügbarkeiten. Zudem haben wir die Möglichkeit, wenn Verfügbarkeit, Qualität bzw. Leistung nicht stimmen, dies mit einem entsprechenden Malus zu belegen.

Deswegen stellt sich aus unserer, aus öffentlicher Sicht gar nicht die Frage eines Vergleichs zwischen öffentlicher und privater Realisierung; denn Private realisieren in

jedem Fall. Für uns ist das ein Instrument zur Netzbewirtschaftung, dazu, zu einem ganz klaren Momentum Leistung zu bestimmen und einzukaufen.

Was macht die ÖPP-Projekte – dieses „Produkt“, wie wir es an dieser Stelle nennen – erfolgreich? Viele Aspekte sind schon genannt worden. Der nach unserer Erfahrung wesentliche Treiber ist, dass wir dort eine Projektorganisation haben, die in der Lage ist, 60, 70 Kilometer in einem definierten Zeitrahmen tatsächlich umzusetzen. Das gelingt deswegen, weil ein Großteil der Risiken dem Privaten übertragen wird und weil er das privat zu finanzieren hat. Es ist beileibe nicht so, dass ich einfach sagen kann: Ich nehme die öffentliche Finanzierung. Das ist billiger. Deswegen muss auch das Projekt wirtschaftlicher sein.

Die Risiken im Projekt sind immer dieselben. Hier allerdings werden die Risiken durch den Privaten bestimmt. Sie werden bepreist, das heißt mit einem Preis belegt. Aus der Sicht der öffentlichen Hand ist das quasi wie eine Versicherung.

Sieben Projekte haben die Bauphase überschritten. Das siebte Projekt – eines in Bayern – wird am nächsten Montag freigegeben. Die Erfahrungen sind sehr gut. Kosten und Termine aus öffentlicher Sicht sind eingehalten worden. Qualität und Leistung sind gut. Ich habe noch von keiner Straßenbauverwaltung, egal aus welchem Bundesland, gehört, dass sie mit dem Projekt nicht zufrieden sei.

Um es zusammenzufassen: Derzeit haben wir nur das Produkt ÖPP, um solche großen, komplexen Projekte umzusetzen.

Nun zu dem, was in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine öffentliche Variante berechnet wird. Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen, dass ich noch keine Straßenbauverwaltung erlebt habe, die an der Stelle gesagt hätte: „Jawohl, das könnte ich so umsetzen!“ Deswegen gibt es nicht die Alternative, zum Beispiel ein Vierjahresprojekt mit 70 Kilometer Ausbau nur öffentlich zu realisieren. Verzichten wir auf ÖPP, kommt es zur kleinteiligen Fachlosvergabe, und wir brauchen dann acht bis zehn Jahre.

Letzter Punkt: Ich habe in den vergangenen 20 Jahren im öffentlichen Bereich kein vergleichbares konventionelles Projekt mit den Leistungsmerkmalen gesehen, das nicht als ÖPP realisiert worden ist.

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Professor Böger. – Jetzt kommt Herr Dr. Kook zu Wort.

**Dr. Werner Kook (Rhenus SE & Co. KG):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier eine Stellungnahme aus der Sicht derjenigen, die betroffen sind, abzugeben. Es ist nicht die Sicht desjenigen, der morgens zum Büro fährt und schon angesichts dieser Erfahrung ein Liedchen davon singen könnte, wie es um unsere Infrastruktur bestellt ist, sondern die Sicht desjenigen, der die Infrastruktur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet. Ich bin hier als Vertreter eines privatwirtschaftlichen Unternehmens, einer

Familienunternehmung, die mit ihrer Logistikgesellschaft Rhenus zu den europäischen Marktführern im Bereich der internationalen Logistik zählt und deshalb umso dankbarer ist, hier Position beziehen zu können. Gleichzeitig habe ich vor einiger Zeit in Berlin den Vorsitz der Bundesfachkommission Verkehr, Infrastruktur und Logistik beim Wirtschaftsrat Deutschland übernommen. Von daher beschäftigt uns dieses Thema schon seit geraumer Zeit.

Ich möchte daran erinnern: Deutschland ist nicht nur Exportweltmeister, sondern auch Weltmarktführer in der internationalen Logistik. Das wird leider sehr schnell vergessen. Die fünf größten Unternehmen im internationalen Logistiknetzwerk sind deutsche Unternehmen; das eine oder andere von diesen hat seinen Sitz in Nordrhein-Westfalen.

Nordrhein-Westfalen ist Eingangstor für Güterverkehre von, nach und durch Deutschland als Transitland; man sollte sich das klarmachen. Deshalb ist dieses Szenario der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von ganz besonderer Bedeutung.

Wir brauchen sachliche Lösungen, die um Himmels willen nicht unter politideologische Diskussionsräder geraten sollten. Das ist auch meine Erwartungshaltung hier: dass die Diskussion über dieses Thema auf einer sachlichen Ebene auch über die Parteien hinweg geführt wird. Die anstehenden Probleme sind sehr komplex und sollten nicht so sehr vom ideologischen Standpunkt aus betrachtet werden. Wenn wir unsere Probleme nicht gelöst bekommen, kostet uns das Arbeitsplätze; das sage ich aus eigener Erfahrung. Aber auch der Industriestandort NRW insgesamt würde gefährdet.

Eine Erkenntnis betrifft uns besonders: Wenn bis 2030 die Güterverkehre im Zulauf auf Nordrhein-Westfalen um 30 bis 40 % wachsen sollen – jeder weiß, wie es auf der Straße, auf dem Wasser und auf der Schiene aussieht –, dann muss man sich natürlich fragen, wie das beherrschbar sein soll, wenn das Problem in Bezug auf die Infrastruktur – die Straße ist besonders betroffen – nicht entschieden angegangen wird.

Es steht fest, dass die finanziellen Mittel fehlen. Es steht fest, dass die PlanungsKapazitäten fehlen. Es steht fest, dass der klassische öffentliche Haushaltsansatz zur Lösung dieser Probleme einfach nicht funktioniert.

Wir brauchen eine geeignete Projektorganisation. Wir brauchen aber auch Projektfinanzierungen, überjährige Planungen, Projekttransparenz und Projektkontrolle.

Im Übrigen sichert und schafft eine zusätzliche Verschuldung für notwendige Infrastrukturprojekte volkswirtschaftliches Vermögen. Daran bitte ich zu denken. Oft ist die Diskussion um fehlende Mittel für die Infrastrukturfinanzierung vor dem Hintergrund der Schuldenbremse ohne Ergebnis geblieben. Ein Privatunternehmen verschuldet sich, wenn damit Investitionsprojekte finanziert werden, die auf der anderen Seite der Bilanz Vermögenswerte schaffen. Wenn Deutschland bzw. NRW sich für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verschulden, dann ist das etwas anderes, als wenn die Verschuldung konsumtiven Zwecken dient. Das möchte ich unterstreichen.

Ich möchte auch daran erinnern, dass weltweit mehr und mehr Finanzmittel auf Anlagemöglichkeiten warten. Eine Möglichkeit sind öffentliche Infrastrukturprojekte, insbesondere solche in Deutschland. Gott sei Dank ist der Standort Deutschland noch einer, der, zum Beispiel aus der Sicht von Pensionsfonds, hochattraktive Anlagemöglichkeiten bietet. Die Zinssätze sind moderat. Warum sollen diese Möglichkeiten nicht genutzt werden?

ÖPP kann in vielen unterschiedlichen Varianten zur Anwendung kommen. Viele meiner Vorredner haben schon darauf hingewiesen, dass es unterschiedliche Varianten gibt. Diese müssen spezifisch, das heißt projektbezogen, geprüft werden. ÖPP ist eine wichtige Möglichkeit, von der Wirtschaft zu lernen und mit ihr gemeinsam, das heißt auf dem Kooperationsweg, Infrastruktur finanzierbar und planbar zu machen. Damit ist zugleich sichergestellt, dass ausreichende Durchführungs- und Kontrollressourcen zur Verfügung stehen, um die Projekte effizient und schnell zu realisieren.

Die Vorteilhaftigkeit von ÖPP darf keinesfalls nur an den unterschiedlichen Zinsniveaus für öffentliche und für Kapitalmarktkredite gemessen werden; ich glaube, das ist ein grundsätzlicher Fehler, der hier immer wieder gemacht wird. ÖPP muss in jedem Einzelfall und detailliert auf Vorteilhaftigkeit geprüft werden. Dann ist zu entscheiden.

Meine Damen und Herren! Es geht in Deutschland – und besonders in NRW – nicht nur um Bundesfernstraßen, über die wir heute im Wesentlichen reden. Es geht auch – ich habe es vorhin schon erwähnt; Nordrhein-Westfalen ist insoweit besonders betroffen – um das Wasser, die Schiene und die Luft. Wir brauchen diese Verkehrsträger dringend, um unsere Position in der Weltwirtschaft halten zu können. Meinen asiatischen Kollegen – sie werden nicht gegen die Fracht kalkulieren – ist es am Ende egal, ob sie über das Mittelmeer oder über unsere Tiefseerelationen, das heißt Nordsee oder Ostsee, auf das europäische Festland kommen. Damit sind wir in NRW – der Rhein fließt durch unser Bundesland – besonders betroffen.

Vergessen wir darüber hinaus nicht, dass es in unserem Bundesland nicht nur Bundesstraßen, sondern auch kommunale Straßen gibt. Es gibt auch Infrastruktur, die vom Land zu bewirtschaften ist. Die Verantwortlichkeit dafür besteht, und die Probleme sind insoweit mindestens so heftig, wie wir sie auf der Bundesebene erleben. Wir reden hier nicht nur über die Grenzprobleme zwischen Land und Bund, was Bundesstraßen anbetrifft. Dieses Verkehrsthema ist vielmehr ein übergeordnetes. Es erfordert, dass wir alle im Schulterschluss das Problem angehen und uns nicht in politischen Diskussionen entzweien. Eine gute Verkehrsinfrastruktur ist der Kernschlüssel für die Aufrechterhaltung unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit; dies gilt insbesondere für NRW.

Deshalb meine ich, dass die Politik auf allen Stufen – auf Bundesebene, auf Länderebene, auch in Richtung auf die Kommunen – ihrer Verantwortung gerecht werden und die richtigen Rahmenbedingungen setzen muss, um die Koordination und den Schulterschluss zwischen öffentlicher und privater Seite herzustellen. Eine vernünftige Planung und Kontrolle der Durchführung solcher Prozesse ist sicherzustellen.

Staat und Privatwirtschaft müssen zwangsläufig aufeinander zugehen. Sie sind eigentlich geborene Verbündete und Kooperationspartner; ich weiß nicht, warum in der Diskussion so etwas immer auseinandergeht. Ich wünsche mir, dass wir uns gerade in Bezug auf das Thema Infrastruktur, das uns alle betrifft, und zwar auf allen Ebenen, von Berlin bis hinunter in die Kommune, die nicht in der Lage ist, ihren eigenen ÖPNV zu finanzieren, nicht in sachenfernten Diskussionen entzweien, nur um das politische Profil des einen oder des anderen zu schärfen.

Danke schön.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Dr. Kook. – Das Wort hat jetzt Herr Brandenburger für die DEGES.

**Dirk Brandenburger (DEGES) (Stellungnahme 16/3010):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Auch ich bedanke mich für die Einladung, der heutigen Anhörung beizuwohnen. Ich bedanke mich auch deshalb, weil die DEGES als Dienstleister mittlerweile für zwölf Bundesländer tätig ist. Das heißt, zwölf Bundesländer haben die DEGES mit Aufgaben der Planung und der Baudurchführung beauftragt, seit 2014 auch das Land Nordrhein-Westfalen. Deshalb freue ich mich besonders, heute hier sein zu dürfen.

Ich möchte zu Beginn ein paar Zahlen nennen, um die Relation der von der DEGES betreuten ÖPP-Projekte zum Gesamtauftragsvolumen bei der DEGES einmal darzustellen.

Wir betreuen bei der DEGES, wie schon gesagt, derzeit für zwölf Bundesländer im Bundesfernstraßenbereich rund 170 Projekte. 10 davon sind ÖPP-Projekte, die wir von acht Bundesländern zur Betreuung beauftragt bekommen haben.

Ich möchte auch die Verhältnisse der Bauvolumina verdeutlichen: Die 170 Projekte umfassen ein Bauvolumen von rund 17,5 Milliarden €. Die ÖPP-Projekte umfassen ein Bauvolumen – das wir betreuen – von 1,3 Milliarden €.

Wir haben im Verlauf der verschiedenen Staffeln der ÖPP-Projekte alle möglichen Arten gemeinsam mit der VIFG – Herr Professor Böger ist heute anwesend – betreut: F-Modelle, wo es auf eine reine Mautzahlung ankommt; A-Modelle, zum Beispiel für einen sechsstreifigen Ausbau mit Erhaltungsanteilen. Die A-Modelle sind zum Verfügbarkeitsmodell weiterentwickelt worden.

Bundesminister Dobrindt hat Ende April eine sogenannte Neue Generation von ÖPP-Projekten angekündigt. Die Liste mit den geplanten Vorhaben liegt vor. Möglich sind auch reine Erhaltungsprojekte – danach ist vorhin gefragt worden –, bei denen es also nicht mehr um einen Ausbau, sondern nur noch um die Erhaltung einer bestehenden Autobahn geht. Zudem haben wir erstmals ein ÖPP-Projekt auf einer Bundesstraßenrelation in Vorbereitung.

Wir können feststellen, dass derzeit in Deutschland über 55 % aller ÖPP-Projekte von der DEGES mitbetreut werden – im Auftrag der Länder. Die Länder beauftragen uns im Wesentlichen mit der Betreuung der Projekte in der Vergabephase. Ich will an

dieser Stelle betonen, dass bisher bei allen Projekten klar war, dass die Planung von den Straßenbauverwaltungen der Länder – oder der DEGES im Auftrag der Straßenbauverwaltungen – ausgeführt wurde. Alle Projekte haben auf einer öffentlich-rechtlichen Baugenehmigung, nämlich einem Planfeststellungsbeschluss, aufgesetzt. Wir haben bisher eine strikte Trennung zwischen Planung und Bauausführung auch bei den ÖPP-Projekten.

Wir als DEGES betreuen für die Länder die Erstellung der Vergabeunterlagen. Wir führen das Vergabeverfahren durch und sind nachher, in der Projektphase – sprich: wenn die Projekte „unter Verkehr“ sind –, auch dafür zuständig, die Leistungen, die im Betrieb und in der Erhaltung erbracht werden, für die Länder zu kontrollieren.

Welche Erfahrungen haben wir gemacht? Ich kann heute noch nicht einmal von einem Zwischenfazit zur Halbzeit berichten; denn die Verträge laufen 20 bis 30 Jahre, und die ersten Projekte sind gerade einmal seit drei, vier Jahren fertiggestellt. Aber wir haben Erfahrungen gesammelt. Ich versuche, sie in zwei Clustern zusammenzufassen.

Zum einen zu unseren Erfahrungen im Vertragsmanagement des Autobahnbaus in der heutigen Zeit: Projektmanagement ist im Grunde genommen nichts anderes als Vertragsmanagement. Projektmanagementgesellschaften schließen Verträge mit Privaten, und es muss kontrolliert werden, ob die Verträge erfüllt werden. Wir konstatieren ein überwiegend gutes Projektmanagement durch den Auftragnehmer bei den ÖPP-Projekten. Projektmanagementleistungen, die ansonsten die öffentliche Hand erbringen müsste, werden zum Teil vom Konzessionär erbracht. Herr Böger und andere haben es bereits gesagt. Alle ÖPP-Projekte, die wir betreut haben, sind im Zeitbudget fertig geworden, eine Maßnahme in Thüringen sogar ein Jahr vor dem beabsichtigten Termin und konnte dem Verkehr zur Verfügung gestellt werden.

Alle ÖPP-Projekte sind „im Budget“, wie es neudeutsch so schön heißt, also im Kostenrahmen, realisiert worden. Ich würde mir das bei konventionellen Projekten auch wünschen.

Wir konstatieren – zumindest aus heutiger Sicht – eine gute Qualität in der Bauausführung sowie gute Leistungen bei dem Betrieb und der Erhaltung.

Diese Erfahrungen konkretisieren sich wie folgt: Wir stellen fest, dass wir gegenüber konventionellen Projekten eine deutlich geringere Mehrkostenquote aus Nachträgen haben. Wir konstatieren qualitativ hochwertige Bauweisen, die darauf ausgelegt sind, möglichst lange nachhaltig zu bestehen und nicht nur die Zeit der Gewährleistung zu überstehen. Wir konstatieren zudem, dass Anreize bestehen, die Bauzeit zu verkürzen, um früher Vergütungsbestandteile zu erwirken.

Interessant ist das Vergütungsmodell. Demnach erfolgt die Vergütung nicht mehr nach festgelegten Mautsätzen, sondern nach Verfügbarkeit der Fahrstreifen. Salopp ausgedrückt: Wenn der Verkehr rollt, gibt es Geld. Wenn der Verkehr steht, werden Abzüge vorgenommen. Das ist Ausdruck einer neuen Denkweise – Professor Böger hat dazu schon ausgeführt –, die sich bewährt hat.

Als letzten Punkt will ich anfügen: Zu dem ÖPP-Projekt gehört auch der Betriebsdienst. Wir können keine Unterschiede negativer Art zum staatlichen Betriebsdienst feststellen. Auch die Auftragsverwaltungen, die den Betrieb der Strecken nachher übernehmen, berichten uns nicht von negativen Auswirkungen. Sprich: Das Anforderungsniveau, bezogen sowohl auf die Leistungen im Sommer als auch auf den kritischen Winterdienst, wird von den Privaten vollständig erfüllt.

Insgesamt fällt unser erstes Fazit nach wenigen Jahren Erfahrung mit den ÖPP-Projekten positiv aus.

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Brandenburger. – Für die IHK NRW Herr Brendel. Sie haben das Wort.

**Joachim Brendel (Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V.) (Stellungnahme 16/3023):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten! Vielen Dank auch von meiner Seite für die Einladung zum heutigen Termin. Es ist schon sehr viel gesagt worden; das ist immer der Nachteil, wenn man relativ spät das Wort erhält. Viel von dem Gesagten können wir als IHK-Organisation in Nordrhein-Westfalen unterschreiben.

Ich möchte eingangs auf die Frage eingehen: Warum reden wir überhaupt über ÖPP? – Von meinen Vorrednern sind unter anderem die Aspekte Kostentreue, Termintreue und Einbeziehung von Lebenszykluskosten genannt worden. Das ist alles richtig. Aber in meiner Wahrnehmung und Erinnerung – wenn ich an die A-Modelle denke, die vor vielen Jahren geboren worden sind – war der zentrale Ausgangspunkt die Feststellung, dass es auf wichtigen Autobahnen erhebliche Engpässe gibt, die dringend beseitigt werden müssen. Andererseits sind die dafür notwendigen liquiden Mittel nicht vorhanden, und eine zusätzliche Verschuldung darf oder soll nicht erfolgen, Stichwort: „Schuldenbremse“. Man suchte einen Ansatz, um dieses Problem zu lösen.

Ich gebe denen Recht, die darauf hinweisen, dass man ÖPP nicht auf die Finanzierungsfrage reduzieren darf; aber sie war zumindest damals ein ganz wesentlicher Auslöser für die Debatte. Man merkte nämlich, dass wir es uns nicht leisten können, solche Defizite im Bereich der Infrastruktur – Folgen sind Staus und volkswirtschaftliche Schäden – noch über viele Jahre zu akzeptieren, nur weil die staatliche Ebene nicht in der Lage ist, den – das ist nachgewiesen – volkswirtschaftlich sinnvollen Ausbau tatsächlich zeitnah umzusetzen.

Die IHK-Organisation hat immer wieder die Forderung erhoben, dass diese Finanzierungsmittel aufgestockt werden. In der laufenden Legislaturperiode der Bundesregierung ist dies in kleinen Trippelschritten geschehen, auch zuletzt noch einmal. Aber unter dem Strich muss man feststellen, dass diese Schritte bei Weitem nicht ausreichen, um insbesondere die Sanierungs- und Erhaltungsbedarfe, geschweige denn die Neu- und Ausbaubedarfe, wirklich vollständig zu decken.

Vor diesem Hintergrund halten wir es nicht nur für richtig, sondern auch für unbedingt notwendig, weitere Möglichkeiten zu prüfen, diese erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden, die dadurch entstehen, dass notwendige Infrastrukturen verspätet oder gar nicht erstellt werden, zu minimieren. ÖPP-Projekte sind aus der Sicht der IHK-Organisation ein Baustein oder ein wichtiger Beitrag, der helfen kann, dieses Problem zu lösen.

Dies gilt insbesondere für Projekte, deren Realisierung im Rahmen der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt möglich wäre. Grundlage dieser Einschätzung ist vor allem die bereits erwähnte Erkenntnis, sich bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten eben nicht auf den betriebswirtschaftlichen Berechnungsansatz zu beschränken, sondern alle positiven Aspekte, auch die volkswirtschaftlichen Vorteile einer vorgezogenen Verfügbarkeit der Maßnahme, in den Vergleich einzubeziehen.

Die schnellere Herstellung des Projektes sowie eine durchgängig uneingeschränkte Verfügbarkeit durch rechtzeitige und haushaltsunabhängige Reinvestitionen schaffen aus unserer Sicht einen erheblichen zusätzlichen volkswirtschaftlichen Nutzen, der einbezogen werden muss, um bei der Bewertung der Alternative ÖPP oder konventionelle Haushaltsfinanzierung zu einem abgewogenen Ergebnis zu kommen.

Der Bund spricht im Moment davon, dass die Finanzierung nicht mehr das Problem sei, gerade mit Blick auf die Ausweitung der Lkw-Maut, insbesondere im Jahr 2018. Das ist ein Aspekt, den man, wenn man ÖPP auch unter Finanzierungsgesichtspunkten betrachtet, sehen muss. In dem Maße, wie es dem Bund gelingt, die erforderlichen Bedarfe in den Bereichen Erhaltung, Sanierung sowie Neu- und Ausbau weitgehend über Haushaltsmittel oder über eine Nutzerfinanzierung zu decken, ist die Not, in Richtung ÖPP zu denken, nicht mehr ganz so groß, es sei denn, die anderen Argumente, die meine Vorredner genannt haben, bringen diese besonderen Vorteile im Bereich ÖPP noch zur Geltung.

Vor diesem Hintergrund muss man darauf achten, wie sich die finanzielle Situation insgesamt weiterentwickelt. Fest steht: Wir brauchen besser heute als morgen eine leistungsfähige Infrastruktur. Wenn ÖPP einen Beitrag leisten kann, entsprechende Handlungsspielräume zu erweitern, sollten wir diese nutzen.

Bezogen auf das Land Nordrhein-Westfalen darf ich sagen: Wenn der Bund ÖPP-Modelle kreiert und dabei dem Land anbietet, Projekte nach diesem Modell zu realisieren, dann fehlen mir im Moment die Argumente, warum man das aus Landessicht ablehnen sollte. Wenn es um Landesprojekte geht, muss man sicherlich genauer hinschauen; insoweit hat das Land selbst die Haushalts- bzw. Finanzierungsverantwortung. Aber wenn es um Bundesprojekte geht – ich nenne konkret den sechsstreifigen A-1-Ausbau zwischen Münster und dem Autobahnkreuz Lotte/Osnabrück –, haben wir nie verstanden, wieso das im Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen so kritisch gesehen wird.

Letzter Punkt! Die schon von meinen Vorrednern mehrmals angesprochene Frage „Mittelstandsfreundlichkeit oder Mittelstandsfeindlichkeit?“ berührt einen wichtigen Aspekt. Selbstverständlich haben auch die Industrie- und Handelskammern hohes

Interesse daran, dass bei all den Lösungen, die jetzt in den Bereichen Vergabe, Vertragsgestaltung etc. gefunden werden, die Interessen des mittelständischen Baugewerbes angemessen berücksichtigt werden. Erste Hinweise darauf, wie so etwas gelingen könnte, haben die Vertreterinnen der Bauwirtschaft vorhin schon ausgeführt. Insofern vielen Dank an dieser Stelle.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Herr Brendel, schönen Dank. – Damit haben wir die zweite Runde mit Stellungnahmen beendet. Es liegen einige Wortmeldungen vor. Herr Klocke, Sie waren der Erste.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Danke sehr, Herr Vorsitzender! – Ich habe Fragen zu drei Stellungnahmen. Herr Kulle, Sie haben gesagt, ÖPP sei nicht in erster Linie ein Finanzierungsmodell. Angesichts zahlreicher Stellungnahmen – man schaue sich nur das Fratzscher-Gutachten an – stellt sich die Frage, ob es nicht doch in erster Linie ein Finanzierungsmodell ist und erst in zweiter Linie die Frage von Organisationsmodellen etc. berührt wird.

Meine zweite Frage geht an Herrn Böger. Sie haben das alles in leuchtenden Farben dargestellt; das muss man in Ihrer Funktion vielleicht auch, wenn man das schon so lange macht. Sie haben uns dargelegt, wer alles mit den bisher vor allem im Straßenbereich realisierten ÖPP-Projekten zufrieden sei. Mich würde interessieren, wie Sie dann die Anmerkungen bzw. die Kritik des Bundesrechnungshofes einschätzen, der sich zu zahlreichen Projekten sehr klar – und zwar kritisch – geäußert hat.

Dritte Frage: Herr Dr. Kook, ich würde gern wissen, ob ich Sie richtig verstanden habe, dass Sie als Anwendungsbereich von ÖPP-Modellen in den nächsten Jahren nicht nur die Straßeninfrastruktur, sondern auch Wasserstraßen, Flughäfen etc. sehen.

Dann habe ich noch eine Nachfrage: Sie haben gesagt, die aktuelle Situation müsse dazu führen, die Lösung des Problems als nationale Aufgabe zu betrachten. Alle Parteien und Politiker sollten zusammenstehen und ihre Einwände aufgeben. Es gehe jetzt um Deutschland, nicht um Parteien, wie auch immer. Teilen Sie die Auffassung, dass die Ursache dafür, dass wir in der jetzigen Situation sind, eher die falsche Priorisierung bzw. Schwerpunktsetzung in der Infrastrukturpolitik in den vergangenen 25 bis 30 Jahren ist und dass es jetzt weniger um die Frage geht, ob wir uns privaten Finanzierungsmodellen weiter öffnen sollten?

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Herr Löcker.

**Carsten Löcker (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herr Kulle und Herr Dr. Kook, Sie haben in Ihren Ausführungen insbesondere von der Chance auf mehr Transparenz gesprochen; das war deutlich herauszuhören. Wer soll aus Ihrer Sicht von mehr Transparenz im Verfahren profitieren? Das mag sich zunächst einmal provokativ anhören. Aber: Ist es die Öffentlichkeit, oder ist es das Parlament? Mindestens die zwei sind ja fast draußen bei dem, was wir bisher an Verträgen in dem

Zusammenhang kennen bzw. was bisher auf den Weg gebracht worden ist. Das ist eine spannende Frage, insbesondere was Nachforderungen und Verzögerungen beim Bau angeht. Wo ist da die Verantwortlichkeit? Wir erleben auch Debatten über die Projekte, die bisher gelaufen sind.

Es ist klar, dass wir für die Entscheidungen der Politik eine objektive Grundlage brauchen, nicht eine subjektiv wie auch immer gestaltete. Daraus resultiert die Frage: Welche verlässliche Methode sehen Sie, um sicherzustellen, dass der öffentliche und der private Bereich zusammen agieren können und dass unter objektiven Gesichtspunkten entschieden werden kann, ob sich ein Projekt für ÖPP eignet? Es wäre wichtig, uns eine Einschätzung zu geben, ob Sie insoweit Chancen sehen.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank. – Herr Voussem.

**Klaus Voussem (CDU):** Vielen Dank. – Ich beginne mit dem zuletzt gehörten Sachverständigen. Herr Brendel, wenn ich Sie richtig verstanden habe – ich frage Sie –, teilen Sie die These, dass es aus volkswirtschaftlicher Sicht besser ist, eine Straße heute unter Nutzung von ÖPP zu bauen als auf die konventionelle Art der Finanzierung zu setzen, mit der die Straße erst in 20 Jahren oder gar nicht fertig wird. Ich habe das Ihrem Beitrag entnehmen können.

Zusatzfrage an Sie: Können Sie sich über den sechsstreifigen Ausbau der A 1 hinaus in Nordrhein-Westfalen weitere Bundesfernstraßenprojekte vorstellen, die schon heute oder in naher Zukunft im Rahmen von ÖPP gebaut werden können?

Meine nächste Frage geht an Herrn Kulle, Herrn Professor Böger und Herrn Brandenburger: Sie alle haben in Ihren Ausführungen dankenswerterweise die Bedeutung des Lebenszyklus der Straße hervorgehoben. Können Sie das noch näher erläutern?

Noch eine Frage an Herrn Kulle und Herrn Professor Böger: Werden aus Ihrer Sicht bei Nutzung von ÖPP die Verschuldungsregeln eingehalten? Von Schattenhaushalten und Ähnlichem war schon die Rede. Konkret gefragt: Besteht aus Ihrer Sicht die Gefahr von Schattenhaushalten?

Auch aus Ihrer Sicht: Inwieweit sind die Ausgaben des Bundes für ÖPP transparent dargestellt?

Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Voussem. – Herr Bayer.

**Oliver Bayer (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Danke auch an diese Runde für Ihre Stellungnahmen. – Ich höre mittlerweile heraus: ÖPP kann auf jeden Fall nicht unsere Infrastruktur retten. Insofern führt uns der Titel des CDU-Antrags – „Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen“; über diesen Antrag sprechen wir hier eigent-

lich – nicht automatisch zu ÖPP. Wir sind uns noch uneinig, ob ÖPP in den Instrumentenkasten gehört.

Ausgehend von den gehörten Darlegungen, Termintreue, Kostentreue, Qualität und Lebenszyklusperspektive seien Vorteile von ÖPP, würde ich gern Herrn Brendel die Frage stellen – Herr Brendel, Sie sagten, der ursprüngliche Gedanke hinter ÖPP sei vielleicht ein anderer gewesen –: Lassen sich diese dargestellten Vorteile auch anderweitig, das heißt ohne ÖPP verwirklichen? – Herr Professor Böger fragte: Warum schaffen wir es nicht? Diese Frage steht im Raum.

Herr Professor Böger, kann denn die öffentliche Hand – wenn die Leistung nicht oder nur unzureichend erbracht wird – die Versicherungssummen, die Sie angedeutet haben, überhaupt einfordern? Ich werfe das Stichwort „Toll Collect“ in den Raum, könnte aber auch „Elbphilharmonie“ oder BER sagen. Was wäre, wenn der BER komplett mit PPP gebaut worden wäre? Könnten wir diese Summe – es wären wohl 5 Milliarden € – einfordern?

Wenn bei der öffentlichen Hand die Kompetenz für Termintreue bei Großprojekten fehlt und wir diese nicht aufbauen können – wie sieht es denn mit der notwendigen juristischen Kompetenz aus? Ist sie vorhanden bzw. kann sie aufgebaut werden? Man braucht sie für PPP-Projekte.

Meine letzte Frage geht an Herrn Dr. Kook Herrn Brandenburger und Herrn Brendel. In der Stellungnahme von Frau Dr. Moser, die heute leider nicht anwesend ist, steht, dass sich die Vorteile aus ÖPP nur ergeben können, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen; sie zitiert eine Studie des WIFO. Ich lese vor, welche fünf Voraussetzungen das sind, damit wir sie gegenwärtig haben: geringe Bonität des Staates, Schwächen in der staatlichen Verwaltung, leicht absehbare Risiken, starker Wettbewerb zwischen den privaten Interessenten für das Projekt, leicht überschaubare Rechtsverhältnisse. – Würden Sie dieser Analyse beitreten? Sind diese Voraussetzungen richtig erkannt bzw. welche nicht und warum nicht? Dann: Liegen diese Voraussetzungen vor? Ergibt sich daraus eine Sinnhaftigkeit für ÖPP in Deutschland?

Das waren meine Fragen. Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank. – Herr Breuer.

**Reiner Breuer (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen, auch für die schriftlichen, die ich zur Kenntnis genommen habe. Leider konnte ich in der ersten Runde hier nicht teilnehmen.

Die bisherige Diskussion hier ist aus meiner Sicht nicht wirklich neu. Auf die konkreten Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen ist noch nicht ausreichend eingegangen worden.

Meine erste Frage geht an Herrn Brendel. Sie sagen, Sie verstünden die Kritik nicht, die durch das Ministerium an einer neuen Konzeption der Bundesauftragsverwaltung geübt wird. Sind Sie denn bereit, zur Kenntnis zu nehmen, dass es in Nordrhein-

Westfalen den Landesbetrieb Straßen.NRW gibt – ein Landesbetrieb existiert also –, der etwa 6.000 Beschäftigte hat, die im Kern damit beschäftigt sind, die Bundesauftragsverwaltung in diesem Bereich zu vollziehen? Andersherum gefragt: Wie binden Sie eigentlich einen solchen Landesbetrieb konzeptionell in eine neue Bundesauftragsverwaltung ein? Welche Rolle billigen Sie einem solchen Landesbetrieb zu?

Meine zweite Frage: Wie wollen Sie die mittelständische Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen in derartige Großprojekte einbinden?

Diese beiden Fragen würde ich Ihnen gern stellen.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank. – Ich weise noch einmal darauf hin – ich wollte das bei den Fragenden gerade nicht so machen, weil ich beim ersten und beim zweiten darauf verzichtet habe –: Man darf sich auch etwas verkürzt äußern. Das hilft in der Sache.

Herr Kulle, ich bitte Sie, die Fragen der Herren Klocke, Löcker, Vossemer und Bayer zu beantworten.

**Bernward Kulle (ÖPP Deutschland AG):** Sehr gern. – Herr Klocke, Ihre Frage bezog sich auf die Aussage, dass es sich bei ÖPP nicht in erster Linie um ein Finanzierungsmodell handle. In der Tat sehen wir das so – aus eigener Erfahrung. Wir sind, ähnlich wie Herr Professor Böger und die DEGES, relativ intensiv in die Ausschreibung von ÖPP-Verfahren eingebunden. Wir haben bei den letzten großen Projekten, die wir insbesondere im Hochbau abgeschlossen haben, in der Regel eine überwiegend öffentliche Finanzierung gesehen oder diese aus wirtschaftlichen Gründen auch selbst vorgeschlagen. Ein Beispiel ist das 500-Millionen-€-Projekt UK-SH, das wir letztes Jahr bis zum Abschluss der Verträge begleitet haben. 75 % sind über die Anstalt öffentlichen Rechts finanziert worden, und zwar zu ausgesprochen guten Konditionen und weitgehend über öffentliche Banken; das lag aber schlichtweg an den Konditionen.

Auch bei den Aufträgen, die wir in letzter Zeit für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben – BImA – abgewickelt haben, ist eine öffentliche Finanzierung zum Zuge gekommen, aber im Rahmen eines durchgestalteten ÖPP-Modells.

Es geht jeweils nach der Vorteilhaftigkeit. Es kann vorteilhaft sein; es wird aber immer so organisiert, dass die Verantwortungsübertragung mit glaubwürdigen – auch finanziellen – Mitteln beim Auftragnehmer abgesichert wird und entsprechende Vorleistungsschemata gebildet werden.

Der zweite Teil Ihrer Frage bezog sich auf die Fratzscher-Kommission. Ich habe den Auftrag dieser Kommission so verstanden, dass sie eruieren sollte, inwieweit anlage-suchendes Kapital, insbesondere solches von Lebensversicherungen, Pensionsfonds, Versorgungswerken und anderen institutionellen Anlegern, die Bürgergeld für die Erfüllung langfristiger Verpflichtungen anlegen, stärker in deutsche Infrastrukturvorhaben integriert werden kann. Das ist also eher die umgekehrte Fragestellung. Die Kommission hat darauf hingewiesen, dass ÖPP-Projekte zu solchen Anlagemöglichkeiten gehören.

Aus der jüngeren Vergangenheit ist, was den Bereich der A-Modelle betrifft, die zu Konditionen von unter 3 % finanziert worden sind, das ÖPP-Projekt A 7 zu nennen. Dort ist es zum ersten Mal gelungen, über eine Projektanleihe auch institutionelle Anleger an der Finanzierung zu beteiligen. Leider haben sich – bis auf eine Ausnahme – noch keine deutschen, sondern nur angelsächsische, niederländische und andere internationale institutionelle Anleger beteiligt. Das liegt an der diesbezüglich noch fehlenden Erfahrung im deutschen Bereich. Ein entsprechendes Engagement wird sich in den nächsten Jahren hoffentlich stärker ausbilden, weil im Grunde genommen Anlagenotstand herrscht.

Es geht darum – wenn man es handwerklich ausdrücken möchte –, für solche Anleger, die letztlich unser Geld verwalten, Anlagemöglichkeiten zu finden, die eine Verzinsung abwerfen, die leicht oberhalb der von Staatsanleihen liegt. Das ist bei solchen Projekten der Fall. Zwar sind sie mit einem höheren Risikoprofil versehen, aber das Rating liegt noch im sogenannten Investmentgrade, also oberhalb von Triple-B minus. Ich weiß nicht, ob Ihnen das etwas sagt; wir können das nachher gern noch bilateral erörtern.

Solche Projekte werden stark gesucht. Die Anleger können also auch in Deutschland solche Anlagemöglichkeiten finden. Dafür müssen entsprechende Strukturen geschaffen werden. Das kann man auch im Rahmen von öffentlichen Anlagemodellen durchaus schaffen. Das sehen wir durchaus als Option.

Sie haben auch eine Frage zur Transparenz gestellt. Das bezieht sich aus unserer Sicht auf das Thema der sogenannten Folgekosten, also der Betriebs- und Erhaltungskosten. Solche werden bekanntlich in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ÖPPs einbezogen. Im Verfahren läuft es so ab, dass es von einer vorläufigen, nur auf Prognosen basierenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vergabeverfahren schließlich zu einer abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kommt, die auf der Basis der Angebote der Bieter sozusagen mit verbindlichen Preisen versehen ist. Insoweit hat man dann neben der Prognose für die Eigenrealisierung durch die öffentliche Hand Festpreisangebote. Man kann also dann schon über die Folgekosten relativ große Transparenz herstellen. Diese Transparenz bezieht sich im Rahmen eines vergaberechtlich zu gewährleistenden Geheimverfahrens nur auf eine Fachöffentlichkeit; das können aber durchaus auch das Parlament bzw. der Haushaltsausschuss und ähnliche Entscheider, gerade im kommunalen Raum, sein. Wenn zum Beispiel die Stadträte einbezogen werden, müssen sie sich natürlich zur Vertraulichkeit verpflichten.

Der Ausweis – darauf bezog sich die nächste Frage – erfolgt im Bundeshaushalt nach völlig transparenten, klaren Richtlinien und Vorgaben. Für das Eingehen solch langfristiger Verpflichtungen muss der Haushaltsausschuss Verpflichtungsermächtigungen erteilen. Diese werden unter dem Einzelplan 12 im Bundeshaushalt ausgewiesen. Sie können dort beispielsweise für die deutschen A-Modelle die kompletten Verpflichtungsermächtigungen für 30 Jahre betragsmäßig sehen.

Ähnlich ist es bei den Hochbauten. Auch in diesen Fällen müssen die Nutzer, die anmieten – beim ÖPP-Projekt des BMBF nicht die BImA als Bauherr, sondern das nutzende Bundesforschungsministerium –, für ihre langfristigen Mietverpflichtungen

Verpflichtungsermächtigungen einholen. Insoweit kann man auch handwerklich von einer hohen Transparenz sprechen.

Ferner bin ich gebeten worden, den Lebenszykluskostenansatz näher zu erläutern. Ich bin aus Effizienzgründen zum Teil schon auf das Thema „Schattenhaushalte“ eingegangen. Werner Gatzler, Staatssekretär im Bundesfinanzministerium und gleichzeitig Vorsitzender des Aufsichtsrates der ÖPP Deutschland AG, spricht zu Recht davon, dass mit ÖPP die Verschuldungsregeln nicht umgangen werden. Die entsprechenden Ausgaben werden transparent dargestellt, wenn auch – nach den derzeit geltenden Haushaltsregeln – unterhalb des Haushalts; aber sie sind nachlesbar.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Kulle. – Herr Professor Böger, an Sie richteten sich Fragen von Herrn Klocke, Herrn Vossemer und Herrn Bayer.

**Prof. Torsten R. Böger (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH):** Vielen Dank. Ich gehe auf die Fragen in der Reihenfolge, in der Sie gestellt worden sind, ein. – Herr Klocke, Infrastruktur ist ein langfristiges Geschäft; wir reden von 30, 40, 50 Jahren. Deswegen gehe ich davon aus, dass auch ich mit meinen 13 Jahren Berufserfahrung insoweit durchaus noch etwas lernen kann. Das tun wir übrigens alle, auch die DEGES und Herr Kulle von der ÖPP Deutschland AG.

Wir arbeiten quasi im Kohlenkeller der Projekte. Das heißt, wir sind ganz nah dran an den Verträgen und den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Dementsprechend haben wir uns auch intensiv mit den Äußerungen des Bundesrechnungshofes beschäftigt. Ich greife zwei heraus, die zeigen, dass das eine wichtige Diskussion ist, die wir auch führen müssen.

Zu dem Beispiel, auf das ich mich jetzt beziehe, kann man übrigens in der Stellungnahme nachlesen, die auf unserer Webseite seit September steht. Ein Punkt betrifft die vom Rechnungshof behaupteten Mehrkosten von rund 1,9 Milliarden €. Wir vermuten nur, wie der Rechnungshof zu diesem Ergebnis gekommen ist, da er seine Annahmen nicht offengelegt hat. Anscheinend ist es so, dass sich ein Großteil dieser behaupteten Mehrkosten auf die ersten vier Projekte bezieht, die nach der Verkehrsmenge bezahlt werden.

Wie berechnen wir dort unsere Wirtschaftlichkeit? Wir haben ein 30-Jahres-Projekt. Bezahlt wird nach Verkehrsmenge. Unsere Grundlage ist die von uns auf der öffentlichen Seite geschätzte Verkehrsmenge. Der Private, der im Wettbewerb steht, geht von anderen Verkehrsmengen aus. Der Rechnungshof hat anscheinend – ich sage es ganz vorsichtig; er hat, wie gesagt, seine Annahmen nicht offengelegt – private Verkehrsprognosen unterlegt und ist dann zu dem Ergebnis gekommen: Wenn diese Prognosen – die über den öffentlichen Prognosen liegen – zutreffen, dann wird das ein teurer Spaß. Das können nach 30 Jahren bis zu 1,9 Milliarden € mehr sein.

Auch wir können nicht in die Zukunft schauen; wir können nur versuchen, gute handwerkliche Arbeit zu leisten. Ich kann Ihnen aus der Erfahrung mit allen bisheri-

gen A-Modellen, die verkehrsmengenabhängig vergütet werden, sagen: Wir hatten ursprünglich eine Summe von etwas mehr als 596 Millionen € geschätzt und haben fast eine Punktlandung hingelegt; wir liegen 3 oder 3,5 Millionen € darüber. Das ist zumindest ein Zeichen dafür, dass wir mit unseren Verkehrsprognosen so schlecht nicht liegen.

Am Ende des Tages ist es natürlich richtig: Wir haben im Produktfeld ÖPP mehrere Vergütungsmodelle. Was der Rechnungshof unterstützt, ist die Hinwendung zum Verfügbarkeitsmodell, weil dieses Modell auch sehr viel näher adaptierbar ist in der konventionellen Realisierung.

Letzter Punkt zu den Ausführungen des Rechnungshofes: Höhe der privaten Finanzierungskosten. Es wird behauptet, die öffentliche Finanzierung sei viel billiger als die private Finanzierung. Kurz formuliert: Das ist genauso richtig wie es falsch ist. Richtig ist, dass der nominale Zinssatz niedriger ist: Bei einer Staatsanleihe sind es 0,1 oder 0,2 %, bei einer Anleihe wie für das A-7-Projekt in Schleswig-Holstein 2 bis 3 %. Die Risiken des Projektes tauchen aber auch bei der öffentlichen Finanzierung auf. Der BER ist schon angesprochen worden. Diese Risiken bilden sich bei konventionellen Projekten nicht in den Zinskosten, sondern in Baukostenüberschreitungen und Terminüberschreitungen ab. Durch die Entkopplung zwischen Finanzierung auf der einen Seite und Risiko auf der anderen Seite sieht es vordergründig ganz toll aus: Super! Die öffentliche Finanzierung kostet mich nur 0,1 oder 0,2 %! – Die Rechnung wird hinterher genauso bezahlt, da die Risiken des Projektes nicht verschwinden.

Noch ein kleiner Hinweis: Der Bundesrechnungshof weist darauf hin – man sollte den Bericht intensiv lesen –, dass wir, wenn mit konventioneller Realisierung die gleichen Ergebnisse wie mit ÖPP erzielt werden sollen, in den Ländern viel mehr Geld und viel mehr Ressourcen brauchen. In einem Satz zusammengefasst: Auch der Bundesrechnungshof stellt richtigerweise fest, dass die Ressourcenlage in den Landesverwaltungen – generell gesprochen – überhaupt nicht ausreicht, um solche Projekte umzusetzen.

Die nächste Frage bezog sich auf den Lebenszyklusansatz. Was macht diesen Ansatz aus? Eigentlich die Verbindung von Leistungsseite und Finanzierungsseite. Bei einem konventionellen Projekt fallen die Seiten auseinander: Hier habe ich Geld im Haushalt. Dort habe ich eine Behörde, die ein Budget erhält und realisiert. Aber der „Kapitalgeber Haushalt“ übt die Funktion, die der Kapitalgeber in einem privaten Projekt übernimmt, nicht aus. Bei einem privaten Projekt erscheint er zum Beispiel alle paar Tage auf der Baustelle und will sehen, was dort passiert, da eine Kosten- oder Zeitüberschreitung zulasten seiner Rendite geht. Die Wahrnehmung dieser Funktion fehlt im öffentlichen Bereich.

Zur Auswirkung von ÖPP auf die Einhaltung der Verschuldungsregeln hat Herr Kulle schon etwas gesagt. Ich kenne kein anderes Projekt, das transparenter im Bundeshaushalt dargestellt wird als die ÖPP-Projekte. Wir hoffen, dass wir das künftig auch für konventionelle Projekte erreichen. Sie werden jedes einzelne Projekt im Bundeshaushalt finden, genau mit den ...

(Heiterkeit bei der SPD)

– Ich sehe Erheiterung. Sie wollen keine Diskussion haben. Aber ich habe das Gefühl, die Kollegen dort können sich kaum halten.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Herr Professor Böger, Sie haben das Wort. Ich bitte alle anderen um Ruhe.

(Zuruf von der SPD: Wir haben niemanden unterbrochen!)

– Gut.

**Prof. Torsten R. Böger (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH):** Besten Dank. – Alle Zahlungen für ÖPP-Projekte werden im Bundeshaushalt entsprechend transparent abgebildet.

Es handelt sich beileibe nicht um eine Umgehung der Schuldenbremse. Infrastruktur ist etwas Langfristiges. Der Blickwinkel, den ich hier habe, ist ein anderer. Wenn ich im konventionellen Baubereich einen Vier- oder Fünfjahresvertrag abschließe, dann ist selbstverständlich, dass das im Bundeshaushalt abgebildet wird. Es ist auch selbstverständlich, dass dieser Vertrag erfüllt wird, wenn die Leistung kommt. Warum soll das bei einem Dreißigjahresvertrag an der Stelle anders sein?

Nun noch zu der Frage nach den Vertragssummen. Es fielen die Stichworte „Toll Collect“, „Elbphilharmonie“ und BER. Ich kann jetzt nur für den Bundesfernstraßenbau sprechen. Wir haben hier das Produkt „Verfügbarkeit“, genauso wie wir das Produkt „Verkehrsmengenrisiko“ haben. Bei „Toll Collect“ und „Elbphilharmonie“ gibt es ganz andere Projektstrukturen mit ganz anderen Verteilungen.

Ich kann nur sagen: Auch die Kollegen der DEGES achten im Vertragsmanagement extrem darauf, dass es in den Projekten nicht zu Überzahlungen kommt und – wenn Risiken eintreten, die am Ende auf die öffentliche Hand durchfallen könnten – immer genug Geld im Projekt vorhanden ist, also keine Überzahlung da ist, damit sich die Position der öffentlichen Seite nicht verschlechtert. Das haben wir bei den Fernstraßenprojekten – das sind die Projekte, über die ich reden kann – bisher auch nicht erlebt.

Man muss auch sagen: Die größten Risiken liegen insoweit in der Bauphase. Von sieben Projekten, die vergeben sind, haben wir mittlerweile fünf, bei denen der Bau fertiggestellt worden ist. Dort haben wir es immer so gesteuert, dass wir nie eine Überzahlung hatten, also nie eine Anreizfunktion für den Privaten, mit Nachträgen oder Ähnlichem zu arbeiten.

Das zu den Fragen, wie ich sie verstanden. Ich hoffe, das passt.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Professor Böger. – Ich bitte jetzt um die Antworten von Herrn Dr. Kook auf die an ihn von den Herren Klocke, Löcker und Vossemer gestellten Fragen.

**Dr. Werner Kook (Rhenus SE & Co. KG):** Einführend zu den Fragen, die an mich gestellt worden sind, eine Anmerkung: Es ist sicherlich nicht richtig, dass man jede

Fragestellung mit ÖPP optimal lösen kann. Ich habe in meinen Ausführungen immer wieder darauf hinweisen, dass dies eine Form ist, die auch den Vorteil einer gewissen partnerschaftlichen Zusammenarbeit hat. Mir scheint das größte Problem darin zu liegen, dass wir allein durch den Begriff „ÖPP“, das heißt durch die Semantik, eine politische Schieflage in die Diskussion hineinbekommen, die mit der Sache nichts zu tun hat. Ich würde viel lieber von Kooperation im Einzelfall reden, wodurch die Interessengruppen zusammengeführt werden, die ein gemeinsames Ziel haben. In der Infrastruktur müssen wir das haben: ein gemeinsames Ziel.

Gott sei Dank kenne ich persönlich die Vorteile von ÖPP aus meiner Erfahrung heraus. Wie gesagt, ich bin für eine Familienunternehmung unterwegs, die auch andere Bereiche als nur Logistik abdeckt. Wir praktizieren auch im kommunalwirtschaftlichen Bereich ÖPP-Modelle, sowohl im ÖPNV als auch in der Wasserwirtschaft und der Energiewirtschaft. Ich könnte Ihnen aktuelle Beispiele nennen – das würde hier zu weit führen –, die zeigen, dass sowohl die öffentliche als auch die private Seite mit ihren Stärken und ihren Forderungen, bezogen auf die eigentliche Zielsetzung des Projektes, dafür sorgen, dass Transparenz geschaffen wird. Aber auf den Punkt Transparenz komme ich gleich noch einmal zurück.

Vorhin ist das Stichwort „falsche Priorisierung“ gefallen. Ich kann Ihnen nur eines sagen: Der Nutzer von Infrastruktur in Deutschland muss den Eindruck haben, dass wir uns in der provinziellen Kleinstaaterei des Mittelalters befinden. Das Problem in Bezug auf die Infrastruktur ist das Problem der Abstimmung bzw. Koordination. Wir sind ein Land, das multimodal aufgestellt ist, was die Infrastruktur anbetrifft. Daher müssen auf allen Ebenen die Strukturen ineinandergreifen und aufeinander abgestimmt sein. Das passiert bis zum heutigen Tage nicht. Das ist also nicht nur ein Thema der Vergangenheit, sondern auch ein ganz aktuelles Thema. Das hat aber mit ÖPP nichts zu tun.

Nun zu der Frage, in welche Richtung die Transparenz gehen soll. Dazu muss ich Ihnen ganz einfach sagen: Wenn die Partner – ich gehe jetzt wirklich auf diesen Begriff zurück – sich am Anfang darüber verständigen, worum es geht, und wenn klar ist, wer Finanzierer und wer Betreiber ist und wer die Funktion des Eigentümers hat, dann gehe ich davon aus, dass sich die Beteiligten, zu denen auch der öffentliche Bereich gehört, zum Beispiel Bund oder Kommune, darüber klar sind, welche Notwendigkeiten Transparenz beinhaltet. Wenn man sich vorne richtig aufstellt, dann wird das auch nach hinten hin funktionieren.

Ich darf daran erinnern, dass es gerade für die Infrastruktur ein Riesenproblem ist, die Öffentlichkeit frühzeitig mitzunehmen. Damit fängt ja Transparenz schon an. Ich sage Ihnen: Niemand wird auch nur einen Cent in ein Projekt investieren, wenn er weiß, dass er in zehn Jahren immer noch nicht die Genehmigung hat. Da muss ein Gesamtkonzept her. Die Politik muss mithelfen.

Das wird eines der größten Probleme sein – nicht das Geld, nicht ein mangelnder Wille, zusammenzuarbeiten. Auch die Bevölkerung ist bei all diesen Projekten mitzunehmen. Es kann nicht sein, dass im Ruhrgebiet eine Brücke vielleicht erst wieder im Jahr 2026 fertig ist, über die täglich Tausende Lkws fahren. Das geht nicht.

Zum Schluss noch eine pauschale Anmerkung zu der Frage nach den generellen ÖPP-Voraussetzungen. Meine Meinung ist: Es gibt keine generellen Voraussetzungen für ÖPP. Man muss sich an den Tisch setzen und prüfen, ob ÖPP sinnvoll ist.

Danke sehr.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Dr. Kook. – Die Fragen von Herrn Vossemer und Herrn Bayer beantwortet jetzt Herr Brandenburger.

**Dirk Brandenburger (DEGES):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Abgeordneter Vossemer, Sie haben die Frage zum Lebenszyklus an mehrere Sachverständige adressiert. Ich versuche, das Thema von der baupraktischen Seite her aufzugreifen.

Es ist lohnenswert, darauf zu schauen, welche Anreizstrukturen wir bei konventionellen Projekten und welche wir bei ÖPP-Projekten haben. Unterschiede in den Anreizstrukturen resultieren schon aus der Vertragsdauer. Im konventionellen Bereich beschafft sich die öffentliche Hand kein komplettes Produkt, sondern sie erwirbt Teilleistungen. Einer wird mit dem Bau der Strecke beauftragt. Der Vertrag läuft in der Regel – mit Gewährleistung – fünf Jahre plus zwei Jahre Verfolgung der Gewährleistungsmängel, sodass in der Regel nach sieben Jahren der Bauauftragnehmer aus dem Vertrag heraus ist.

Dann kommt ein anderer – entweder ein anderer Unternehmer oder die Straßenbauverwaltung selbst, mit eigenem Personal –, der die Strecke erhält.

Dann kommt ein Dritter; der die Strecke betreibt. Das sind in der Regel die Straßenbauverwaltungen der Länder.

Ich wiederhole: Die öffentliche Hand kauft sich beim konventionellen Projekt Teilleistungen ein. Damit sind die Risikosphären unterschiedlich verteilt.

Beim ÖPP-Projekt haben wir eine andere Sachlage. Der Vertrag läuft lange, 20 bis 30 Jahre. Es gibt eine Anreizstruktur, zu Beginn, beim Bau zu investieren, um nachfolgende Erhaltungsmaßnahmen zu minimieren und beim Betrieb, wenn er denn auch vom Privaten übernommen wird, Erleichterungen allein durch die Art und Weise des Bauens zu erreichen. Das heißt, die Risikosphäre ist eine andere.

Wenn der Private schlecht baut – mit einer Qualität, die es erfordert, dass er schon nach fünf, sechs oder zehn Jahren wieder an die Strecke heran muss – und es daher beim Verfügbarkeitsmodell zu Abzügen kommt, weil die Fahrstreifen aufgrund der Baustellen nicht mehr uneingeschränkt zur Verfügung stehen, dann hat er natürlich ein Problem damit.

Eine andere Frage ist, wie häufig er innerhalb der 30 Jahre an die Strecke heran muss. Einmal? Dreimal? Alle zehn Jahre? – Er wird sich genau überlegen, welche Anfangsinvestitionen er tätigt. Mit einer guten Bauqualität kann er spätere Erhaltungsnotwendigkeiten minimieren. Beim Betrieb ist es genauso.

Insofern will ich gar nicht bewerten, ob das gut oder schlecht ist. Ich will nur sagen: Wir haben zwei unterschiedliche Anreizsysteme. Darüber sollten wir uns verständi-

gen. Es ist nicht so, dass das eine per se besser als das andere ist. Es gibt aber diese beiden Systeme.

Nun zu der Frage von Herrn Bayer zur Vertragsgestaltung: Die ÖPP-Verträge sind sehr komplex. Wenn ich es so formulieren darf: Dadurch, dass viele Player am Tisch sitzen, nicht nur Ingenieure, sondern auch Banker – das ist schon ausgeführt worden –, die ein erhebliches Interesse daran haben, auch den Finanzierungsteil entsprechend abzubilden, sind natürlich auch die Disziplinen des Kaufmännischen und der Juristerei von entscheidender Bedeutung bei den ÖPP-Verträgen.

Mein Ratschlag aus den Erfahrungen der Vergangenheit – beide Seiten, sowohl die öffentliche Hand, wir als DEGES, die VIFG, als auch die Auftragnehmer haben eine steile Lernkurve bei ÖPP-Projekten durchlaufen – lautet, es bei den weiteren Projekten nicht wieder mit neuen Teams zu versuchen. Man begegnet sich meistens zweimal; das gilt insbesondere für die Bauherrenseite.

Um es abzuschließen, Herr Bayer: Baukompetenz – Bauherrenkompetenz! – könnte sich als einer der Engpässe bei der Erhaltung und der künftigen Realisierung von Verkehrsinfrastruktur erweisen. Es ist schon mehrmals gesagt worden: Geld allein hilft nicht. Wir brauchen leistungsfähige Strukturen, insbesondere auf der Bauherrenseite. Das hat die „Reformkommission Großprojekte“ sehr dezidiert herausgearbeitet.

Ich will hier gar nicht pro Auftragsverwaltung und pro DEGES reden. Beide Seiten, sowohl die Straßenbauverwaltung als auch die DEGES, brauchen diese Kompetenz.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Brandenburger. – Herr Brendel, Sie beantworten bitte noch die Fragen von Herrn Vossemer und Herrn Bayer.

**Joachim Brendel (Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V.):** Die von Herrn Breuer auch; das habe ich mir zumindest notiert. – Herr Vossemer fragte nach dem volkswirtschaftlichen Nutzen wegen früherer Realisierung. Das kann man grundsätzlich bejahen. Auch dabei gilt natürlich: Es muss durchgerechnet werden. Es muss geschaut werden, ob das Projekt grundsätzlich für ÖPP geeignet ist. Wir alle sind uns darüber im Klaren, dass nicht jedes Infrastrukturprojekt, auch nicht jedes Straßeninfrastrukturprojekt, für ÖPP geeignet ist.

Aus den Nutzen-Kosten-Abwägungen der ganzen Projekte, die wir in der Bundesverkehrswegeplanung haben, folgt jeweils eine Aussage: Wenn dieses Projekt realisiert wird, dann ist der volkswirtschaftliche Nutzen dreimal, viermal, fünfmal höher – manchmal noch höher – als die Kosten. Jeder Kaufman würde das sofort umsetzen. Er würde investieren und sich dafür zur Not – vielleicht sogar in der Regel – verschulden, um diesen vielfach höheren Nutzen über die Jahre hinweg einzufahren.

Das macht die öffentliche Hand oder der Staat nicht, weil man sich bestimmte Spielregeln gesetzt hat oder unter anderen Zwängen steht, Stichworte: Griechenlandkrise, Flüchtlinge etc. Man kann den Euro nur einmal ausgeben. Insofern muss ich mich für

investive Maßnahmen entweder verschulden, oder ich tue es nicht. Die Bundesregierung hat die klare Aussage getroffen, dass sie nicht dazu bereit ist.

Also muss man schauen, welche Auswege es gibt. ÖPP ist eine Möglichkeit, nicht nur unter den von den Vorrednern schon ausführlich dargestellten Aspekten, sondern auch unter dem Aspekt der früheren Umsetzung und damit der früheren Verfügbarkeit wichtiger Infrastrukturausbaumaßnahmen.

Sind weitere Projekte denkbar? Im Grundsatz ja. Viel mehr kann man an dieser Stelle dazu nicht sagen; denn erforderlich ist eine Einzelfallbetrachtung.

Zum Lebenszyklus sowie zur Kosten- und Termintreue ist hier schon vieles ausgeführt worden. Dem schließe ich mich im Wesentlichen an. Letztlich ist es eine Frage des Anreizes: Habe ich einen Anreiz, alles dafür zu tun, dass dieses Projekt auch unter dem Aspekt des Lebenszykluskostenansatzes so günstig wie möglich für mich wird? – Ich glaube, dass insoweit die staatliche Ebene, auch die Straßenbauverwaltung, anderen Rahmenbedingungen unterliegt. Sie muss andere Dinge beachten als ein privater Investor, der einfach anders herangeht. Insofern kann es tatsächlich sein, dass unter dem Strich das Ganze günstiger wird als bei klassischer Haushaltsfinanzierung. Das gilt auch für die Erhaltungsmaßnahmen.

Es kam der Hinweis auf das Statement der Frau Dr. Moser zu den ÖPP-Voraussetzungen. Ich habe mir das gerade noch einmal angeschaut. Als erster Punkt ist dort von „geringer Bonität eines Staates“ zu lesen. Das trifft auf Deutschland wohl nicht zu. Im Gegenteil, wir haben eine der besten Bonitäten. Zu dem Problem habe ich aber schon ausgeführt: Was nützt mir die beste Bonität, wenn ich keine Schulden machen will? An dem Punkt sind wir. Das hat ungefähr den gleichen Effekt, als wenn mir die Banken kein Geld geben. Wir müssen also schauen, wo wir die Mittel herbekommen, um die Projekte, die einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen haben, so schnell wie möglich umsetzen zu können.

Herr Breuer war wohl etwas sauer ob meiner angeblichen Ausführungen in Sachen Bundesauftragsverwaltung. Ich habe das so nicht gesagt. Ich habe mich nämlich nicht auf die Bundesauftragsverwaltung bezogen, das heißt auf diese relativ aktuelle Diskussion, die im Nachgang der Fratzscher-Kommission läuft, sondern ich habe mich auf ein ganz konkretes ÖPP-Projekt – A 1 – bezogen. Das Projekt ist seit zig Jahren im Angebot und wird dem Land vom Bund wie Sauerbier angeboten, nach dem Motto: Lasst uns das mit ÖPP machen und die entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf den Weg bringen! – Das ist in der Vergangenheit hier auf Landesebene aus bekannten Gründen sehr zäh gelaufen. Aber in jüngster Zeit hat es insoweit eine gewisse Wendung gegeben. Bund und Land sind wohl nicht mehr weit auseinander. Ich betone: Meine Aussagen bezogen sich nicht auf die Leistungsfähigkeit oder den Wert der Auftragsverwaltung, sondern einfach auf dieses konkrete A-1-ÖPP-Angebot.

Nun zu der Frage, ob in Bezug auf die Bundesauftragsverwaltung etwas abgeändert werden soll. Anders formuliert: Soll es bei den Ländern bleiben, oder zieht der Bund das wieder an sich? Das ist eine spannende Diskussion. Ich muss ehrlicherweise sagen, dass ich den Bund ab und zu schon verstehen kann, wenn er sich anschaut,

was in den Bundesländern, vielleicht auch in Nordrhein-Westfalen, manchmal läuft oder nicht läuft; manchmal wedelt der Schwanz mit dem Hund. Ich kann zumindest nachvollziehen, dass man sich die Frage stellt, ob das, was im Bereich der Bundesverkehrswege – in dem Fall: der Bundesfernstraßen – als notwendig erachtet wird und gesetzlich beschlossen worden ist, nicht mit einer höheren Verbindlichkeit und Zuverlässigkeit durch die Länder umgesetzt werden muss. Ich bin gespannt, wie diese Diskussion ausgeht.

Zu den Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft: Das Problem ist bekannt. Ich bin nicht der Geeignetesten hier im Saal, um Ihnen aufzuzeigen, wie man juristisch bzw. vertraglich regeln könnte, dass auch dem Mittelstand gewisse Bereiche zugestanden werden bzw. dass ihm ermöglicht wird, nicht nur in der Rolle eines einfachen Subsubunternehmers zu operieren, sondern ein Stück weit auch seine unternehmerische Gestaltungsmöglichkeit und Freiheit zu nutzen. Dazu gibt es Überlegungen und Vorschläge. Wir sind der Auffassung, dass sie sehr ernsthaft angeschaut und nach Möglichkeit berücksichtigt werden müssen, wenn ÖPP im Bereich der Infrastruktur weitergeführt wird.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Brendel. – Ich weise noch einmal auf etwas hin: Das ist hier und da ein bisschen ausgeartet. Wenn wir für das jeweilige Eingangsstatement vier Minuten vorgeben, muss bei der Beantwortung der Fragen die gewonnene Zeit nicht wieder gutgemacht werden. Das ist kein zwingender Auftrag an jeden. Ich wäre denkbar, wenn das auch nicht jeder so verstehen würde.

Wir kommen zur dritten Gruppe. Für den BUND hat Herr Donner das Wort.

**Dieter Donner (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.) (Stellungnahme 16/3032):** Herzlichen Dank. Ich bin froh, dass ich hier für den Verkehrspolitischen Sprecher unseres Bundesverbandes, Dr. Werner Reh, sprechen darf. – Der hier zur Diskussion stehende Antrag der CDU-Fraktion greift unserer Meinung nach zu kurz, weil nur zwei Vorschläge unterbreitet werden, nämlich ÖPP-Projekte zu fördern und eine Infrastrukturgesellschaft zu gründen. Damit fokussiert der Antrag zu eng auf den Straßenbau, bezüglich der Finanzierungsvorschläge insbesondere auf den Fernstraßenbau.

Herr Dr. Kook hat schon darauf hingewiesen: Das ist sicherlich ein verengter, nicht ausreichender Blick. Insoweit befinden wir uns in guter Gemeinschaft. Auch die sonstigen Kommissionen und Gremien, die sich mit diesen Themen beschäftigen, die Bodewig-Kommission und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsminister, haben sich mit allen Verkehrsträgern und allen Handlungsebenen befasst.

Neue und effektive Finanzierungsmodelle, die man sich ausdenkt oder die man praktizieren möchte, müssen natürlich auch im Rahmen des Straßenbaukonzeptes bestimmte Lenkungseffekte, die wir damit erreichen wollen, erzielen. Irgendwann muss man dazu kommen, den verlustreichen Wettlauf zwischen dem Hasen – dem Straßenneubau – und dem Igel – der Verkehrsnachfrage, die sich nicht entsprechend

darstellt – nicht weiter anzuheizen. Genau das würde aber die Umsetzung dieser Vorschläge bewirken.

Auch Klimaschutz und Umweltthemen müssen in der Debatte eine Rolle spielen. Wenn wir, wie die CDU-Fraktion das in ihrem Antrag macht, Straßenausbau praktisch als Selbstzweck voraussetzen, ist das nicht der richtige Weg. Der immer weitere Ausbau führt sicherlich dazu, dass wir unsere Klimaziele sowohl in NRW als auch im Bund nicht erreichen.

Es ist schon dargestellt worden, dass der Bundesrechnungshof erhebliche Kritik an diesen Projekten geübt hat. Heute habe ich erfahren, dass man bisher nur 2,8 % ausgesuchte Fernstraßenprojekte betrachtet hat. Man hat sich sicherlich nicht die schlechtesten Projekte ausgesucht. Trotzdem werden im Ergebnis der Untersuchung durch den Bundesrechnungshof alle bisherigen ÖPP-Projekte als unwirtschaftlich angesehen. Einzelprojekte waren bis zu 46 % teurer als die konventionelle Bereitstellung von Infrastruktur.

Auch ein gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder aus 2011 zeigt, dass die ÖPP-Varianten in vielen Fällen schöngerechnet wurden. Wie passiert die Schönrechnung? Wegen des Fehlens der Kosten- und Effizienzvorteile der ÖPP-Varianten gegenüber der öffentlichen Bereitstellung bei gleichzeitig deutlich höheren Zinskosten und hohen Transaktionskosten ist eine belastbare Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Projekten in einem objektiven Kostenvergleich laut Rechnungshof nicht zu erwarten. Deshalb hat man den monetarisierten, aber letztlich doch nur fiktiven sogenannten „gesamtwirtschaftlichen Projektnutzen“ eingerechnet und den nachgewiesenen Kostennachteilen gegenübergestellt.

Zu den nächsten Fragen: Wird ÖPP eingesetzt, um der Umgehung der Schuldenbremse zu dienen? Wie sieht es mit Transparenz und parlamentarischer Kontrolle aus?

Es fällt auf – das wird auch in dem Bericht des Rechnungshofes erwähnt –, dass ohne vergleichende Restwertbetrachtung bei unterschiedlichen Bauweisen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – so der Rechnungshof – nicht aussagekräftig ist. Damit werden Erhaltungsaufwand nach hinten, hinter das Ende der Vertragslaufzeit, verschoben und die Schuldenbremse ausgehebelt. Die vertraglichen Regelungen sind darüber hinaus nicht öffentlich und unterliegen auch nicht der parlamentarischen Kontrolle.

Ein wirkliches Problem ist, dass der Neubau immer noch vor dem Erhalt steht. Der Trend muss in NRW und bundesweit umgekehrt werden. Die Erhaltungsinvestitionen des gesamten Bundesverkehrswegeplans 2003 hängen deutlich hinter den Notwendigkeiten zurück. Nur in zwei von zehn Jahren seit 2003 wurden die Erhaltungsmittel im notwendigen Umfang investiert. Die Erhaltungsprognosen für den neuen Bundesverkehrswegeplan liegen noch nicht vor, obwohl in den nächsten Wochen und Monaten Investitionsentscheidungen getroffen werden sollen. Sollen auch diese Versäumnisse kaschiert werden?

Zu den Vorschlägen der Fratzscher-Kommission zur Stärkung der Investitionen in Deutschland – es gab aber innerhalb der Kommission sehr unterschiedliche Meinun-

gen zu dem Thema – kann man nur sagen: Diese Vorschläge lösen keines der hier angesprochenen Probleme der Infrastrukturplanung und vor allem des Infrastrukturerhalts. Ziel scheint stattdessen die Behebung des Notstands niedriger Zinsen für Finanzinvestoren zu sein, denen im Straßenbau lukrative Verzinsungen versprochen werden sollen.

Ein wirksamer Reformvorschlag, den der BUND unterbreitet hat, besteht in der Nutzerfinanzierung mit fahrleistungsabhängiger Lkw- und Pkw-Maut. Ob das über eine Infrastrukturgesellschaft oder direkt über die Haushalte geregelt wird, ist eine andere Frage.

Die Ausweitung von ÖPP kein Schritt hin zur notwendigen Reform der Verkehrsfinanzierung, sondern eher zu deren Verhinderung. Die Lkw-Maut ist ein Erfolgsmodell der Nutzerfinanzierung. Die Einnahmen sollten vollständig für den Infrastrukturerhalt zweckgebunden werden. Als Alternative zur Ausländervignette hat der BUND eine elektronische entfernungs- und immissionsabhängige Pkw-Maut für alle Straßen vorgeschlagen, um damit die nach Ausweitung der Maut auf Lkw ab 3,5 Tonnen eventuell noch verbleibende Finanzierungslücke für die Sanierung und den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur schließen zu können.

Durch die Lkw-Maut-Ausweitung fließen massiv zusätzliche Mittel, die schon nach Festlegung der vorherigen Koalition auf Bundesebene zweckgebunden nur für die Straßeninfrastruktur eingesetzt werden sollten. Den Grundsatz „Verkehr finanziert Verkehr“ halten wir für besonders wichtig, wenn es um die Lösung des Problems geht.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

**Amt. Vorsitzender Achim Tüttenberg:** Ich bedanke mich auch sehr herzlich. – Als nächstem Referenten darf ich Herrn Dr. Rügemer das Wort erteilen.

**Dr. Werner Rügemer (Köln) (Stellungnahme 16/2932):** Vielen Dank für die Einladung. Ich spreche nicht für einen Wirtschafts- oder einen sonstigen Interessenverband, sondern für Bürger; auch die gibt es in diesem Lande.

Ich möchte mich auf drei Punkte konzentrieren: parlamentarische Kontrolle, Transaktionskosten, Alternativen.

Mit der parlamentarischen Kontrolle sieht es sehr schlecht aus. Ich möchte mich konzentrieren auf die bisherigen Erfahrungen mit dem größten derartigen Projekt in Deutschland, „Toll Collect“. Es ist so gewesen, dass die Vertragspartner Daimler, Telekom und Cofiroute mindestens 16 Monate lang ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Dadurch haben sich im Bundeshaushalt 4 Milliarden € Ausfall ergeben, die sich bis heute mit Zins, Zinseszins und Konventionalstrafen auf etwa 8 Milliarden € aufsummieren.

Was hat das mit parlamentarischer Kontrolle zu tun? Sie existiert hier nicht. Der rechtskräftige 17.000-Seiten-Vertrag ist in seiner endgültigen Form keinem Bundestagsabgeordneten vorgelegt worden, schon gar nicht vor der Entscheidung. Bekannt-

lich hat ein einziger Bundestagsabgeordneter, der damalige Vorsitzende des Verkehrsausschusses des Bundestages, Herr Hofreiter, nachträglich – nachträglich! – versucht, in der dafür vorgesehenen Geheimschutzkammer des Bundestages den Vertrag einzusehen. Er musste vorher eine Verpflichtung – strafbewehrt – unterzeichnen, dass er das, was er sich, ohne Kopien machen zu dürfen, mit Bleistift oder Kugelschreiber und Papier hat aufschreiben können, nicht einmal in der Öffentlichkeit des Bundestages vorträgt; das darf er nicht. Zudem hat er festgestellt, dass die ihm vorgelegte Vertragsfassung nicht vollständig, sondern in einigen Punkten unvollständig gewesen ist. So sieht es mit der parlamentarischen Kontrolle aus.

Das Parlament wurde weiterhin ausgeschlossen, als es um die Verlängerung des Vertrages ging – der ja 2015 beendet werden sollte –, verbunden mit dem Eintreiben der 8 Milliarden €, die sich zulasten der Investoren angesammelt hatten. Hierzu hat keine parlamentarische Beratung stattgefunden. Auch im Bundestagswahlkampf 2014 haben die beteiligten Parteien dies – es ging immerhin um 8 Milliarden € – nicht zum Thema gemacht.

Wie Sie wissen, gibt es bei ÖPP die Standardregelung, im Streitfall ein privates Schiedsgericht einzuberufen. Das ist 2004 mit der Einreichung der Schadensersatzklage versucht worden. In zwölf Jahren hat dieses Schiedsgericht, nachdem es – ich glaube, erst nach sechs Jahren – berufen worden ist, zu keiner Entscheidung gefunden, auch weil die komplizierten Bundesregierungen verschiedener Färbung alle nicht nachhaltig darauf gedrängt haben, dass es zu einer Entscheidung kommt. Das Parlament blieb, wie gesagt, ausgeschlossen, sodass heute im Haushalt nach wie vor 8 Milliarden € als aufgenommener Kredit stehen. Man hätte beispielsweise die sogenannte „schwarze Null“ sehr viel leichter erreichen können.

Ich komme zu den Transaktionskosten bei diesem ausgewählten – größten – Verkehrsprojekt nach ÖPP-Muster in der Bundesrepublik. Die privaten Beratungskosten – hauptsächlich an Wirtschaftskanzleien – machen bis heute etwa 110 Millionen € aus, wobei allein 97,1 Millionen € an privaten Beratungskosten für die Begleitung des – erfolglosen – Schiedsgerichtsverfahrens aufgewendet worden sind. Das heißt, man hätte 97 Millionen € auch nicht ausgeben können und wäre zu dem gleichen – schlechten – Ergebnis gekommen. Die 97,1 Millionen € gelten nur für den Zeitraum bis 2012; Späteres ist nicht bekanntgegeben worden.

Ich komme zu den Alternativen. Gerade die jetzige Gabriel-Fratzscher-Kommission hat betont, auch durch ihre personelle Zusammensetzung, dass – entgegen dem, was Herr Kulle sagt – ÖPP ein Finanzierungsverfahren ist. Die Finanzierung soll, wie es aus dem Ausland schon bekannt ist, auch in Deutschland verstärkt durch Versicherungen und Kapitalanleger vollzogen werden. Aber auch, wenn ein Projekt durch Fremdkapital kreditiert bzw. durch Anleihen finanziert wird, muss das Geld zurückgezahlt werden. Diese entscheidende Nachbemerkung fehlt in den beschönigenden Darstellungen.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Herr Rügemer, ich darf Sie nach sieben Minuten bitten, vielleicht doch zum Ende zu kommen; vier Minuten war die Vorgabe.

**Dr. Werner Rügemer (Köln):** Ja. – Deswegen kann die Alternative auch für andere Bereiche, nicht nur für den Straßenbau, nur darin bestehen, dass der Staat tatsächlich, so unangenehm das einigen Menschen auch erscheint, Steuereinnahmen erhöht, zum Beispiel durch eine Vermögensteuer, und zweitens dafür sorgt, dass die Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung gestärkt wird, damit man nicht, wie bei „Toll Collect“ geschehen, ständig über den Tisch gezogen wird.

Vielen Dank. – Entschuldigung für die Länge!

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Dr. Rügemer. – Das Wort erhält Professor Dr. Mühlenkamp.

**Prof. Dr. Holger Mühlenkamp (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) (Stellungnahme 16/3034):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich zunächst für die Einladung. Vielleicht gestatten Sie mir zum Hintergrund ein paar Worte zu meiner Person: Ich bin Wirtschaftswissenschaftler und habe den Lehrstuhl für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer inne.

Nun fragen Sie mich vielleicht, wie ich zu dem Thema ÖPP gekommen bin. Als Wissenschaftler sucht man interessante Dinge, vor allem solche, zu denen es wenig gibt. Als ich mich vor Jahren zum ersten Mal damit befasste, stellte ich fest, dass im deutschsprachigen Raum zu dem Thema eigentlich keine Literatur, die wissenschaftlich solide ist und gewissen Ansprüchen standhält, existiert. Dann habe ich gedacht: Auf diesem Gebiet müsste man forschen und auch die internationale Literatur, die internationalen Erkenntnisse zu ÖPP heranziehen. Das ist nach wie vor eines meiner Hauptarbeitsgebiete.

Um es deutlich zu sagen: Ich vertrete hier die ökonomische Perspektive – es geht um Wirtschaftlichkeit –, und ich vertrete die wissenschaftliche Perspektive. Aus wissenschaftlicher Sicht kann man zwischen theoretischen Modellen und Empirie unterscheiden. Empirie ist das, was an belastbaren Befunden vorliegt. Wir haben schon gehört, dass die Aussagen dazu sehr unterschiedlich, zum Teil widersprüchlich ausfallen. In Deutschland haben wir so gut wie keinen belastbaren empirischen Befund, weil die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen öffentlich nicht zugänglich und auch nicht überprüfbar sind. Alle Aussagen, die dazu in den Raum gestellt werden, sind also aus wissenschaftlicher Sicht schlicht Behauptungen, nicht überprüfbar.

Das Einzige, was öffentlich ist, sind die Untersuchungen der Rechnungshöfe. Soweit ich diese Untersuchungen beurteilen kann, sind sie – ich sage es ganz vorsichtig – nicht ganz verkehrt.

International haben wir beispielsweise Befunde des Treasury Committees aus Großbritannien, vergleichbar mit dem Finanzausschuss des Bundestages. In Großbritannien hat man umfangreiche und langjährige Erfahrung mit ÖPP gesammelt. Großbritannien gilt quasi als Mutterland von ÖPP. Dort heißt es aber nicht „PPP“, sondern „Private Finance Initiative“, kurz „PFI“. Der ursprüngliche Ansatz bestand darin, priva-

tes Kapital zu gewinnen. „Value for Money“, also der Wirtschaftlichkeitsgedanke, kam erst später ins Feld.

Der Bericht des genannten Ausschusses fällt sehr ernüchternd für Großbritannien aus. Die sonstigen internationalen empirischen Befunde dazu sind auch relativ ernüchternd. Man kann wirklich sagen, dass die errechneten oder behaupteten Wirtschaftlichkeitsvorteile von ÖPP im Durchschnitt deutlich überschätzt werden. Tatsächlich sind viele Projekte – vielleicht sogar die Mehrzahl – unwirtschaftlich. Das ist der empirische Befund.

Theoretisch kann man sagen, dass die Finanzierungskosten und auch die Risikoübernahme durch Private nicht die Vorteilhaftigkeit von ÖPP erklären können. Wie hat ein amerikanischer Ökonom einmal gesagt: Das ist „strange“. – Für keinen Ökonomen ist nachvollziehbar, dass eine private Finanzierung und eine private Risikoübernahme Wirtschaftlichkeitsvorteile begründen können, weil der Staat einfach ein effizienterer Risikoträger ist und sich günstiger refinanzieren kann.

Die Vorteile von ÖPP müssten also aus anderen Quellen stammen. Das ist das, was Sie vielleicht als „Lebenszykluskonzept“ bzw. wir als „Bündelung von Phasen“ bezeichnen. Dass jemand, der baut und anschließend betreibt, natürlich einen anderen Anreiz hat als jemand, der nur baut, ist klar. Derjenige, der baut, hat, wenn er dann auch Betreiber ist, den Anreiz, die Folgekosten bzw. die Auswirkungen seiner Entscheidungen in der Bauphase zu berücksichtigen. Ganz zu Ende gedacht umfasst das Lebenszykluskonzept die Spanne von der Geburt bzw. Planung eines Projektes bis hin zu dessen Rückbau oder Entsorgung.

Man muss feststellen: Das Lebenszykluskonzept wird in Deutschland nicht praktiziert – das wird immer nur behauptet –, weil die Vermögensgegenstände nach 25 oder spätestens 30 Jahren an die öffentliche Hand übergehen und die wirtschaftliche Nutzungsdauer länger ist. Das heißt, wir haben in Praxis de facto – ich formuliere es vorsichtig – ein eingeschränktes Lebenszykluskonzept.

Es gibt also aus wissenschaftlicher Sicht nach bestem Wissen und Gewissen eigentlich keinen Grund, ÖPP speziell zu fördern, aber auch keinen Grund, ÖPP zu benachteiligen. Ein ÖPP sollte dann durchgeführt werden, wenn es wirtschaftlicher als eine andere Variante ist. ÖPP bedarf aber keiner speziellen Förderung.

Ein wichtiger Aspekt sind die Fehlanreize – das ist schon angeklungen –, die sich sowohl aus der Finanzstatistik als auch aus der Rechnungslegung ergeben. Hier geht es nämlich um die Frage: Wo sind Vermögen und Schulden einer PPP anzusiedeln bzw. wem sind sie zuzurechnen? Dem privaten oder dem öffentlichen Sektor?

Die derzeitigen Regelungen sind – ich sage es volkstümlich – sehr lasch. Es ist sehr leicht, ÖPP so zu gestalten, dass Vermögen und Schulden dem Privatsektor zugerechnet werden. Das ist de facto – wenn Sie so wollen; Sie mögen das anders sehen – eine Umgehung der Schuldenbremse. Man kann durch entsprechende Gestaltung von ÖPP mit privater Finanzierung die Schuldenbremse umgehen. Die Versuchung dazu ist natürlich sehr groß. Deshalb gibt es in der Literatur schon lange eine Diskussion darüber. Eurostat beispielsweise wird sehr stark für die derzeit zur Anwendung kommenden Regeln kritisiert. Selbst die privaten Rechnungslegungsstandard-

Setter des International Accounting Standards Board werden neue Standards auf den Markt werfen, weil sie – das ist analog zur Leasingproblematik – festgestellt haben, dass das Off-Balance-Sheet-Financing, also die Finanzierung außerhalb der Bilanz – wir könnten analog sagen: außerhalb der Schuldenbremse –, ein großes Problem ist. Die neuen Standards werden es erschweren, so etwas zu machen.

Das wäre auch meine Empfehlung. Wir hätten die ganze Diskussion um die Wirtschaftlichkeit oder Unwirtschaftlichkeit von ÖPP weitestgehend vom Tisch, wenn wir Rechnungslegungsstandards hätten, die diesen verzerrenden Anreiz nehmen würden; denn dann bestünde nur der Anreiz, wirtschaftliche ÖPP einzugehen und ÖPP nicht zur Umgehung der Schuldenbremse zu verwenden. Das wäre aus ökonomischer Sicht unter Anreizgesichtspunkten die beste aller Welten.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank, Herr Prof. Dr. Mühlenkamp. – Das Wort erhält Herr Waßmuth.

**Carl-Friedrich Waßmuth (Gemeingut in BürgerInnenhand) (Stellungnahme 16/3009):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung. Ich vertrete die Organisation Gemeingut in BürgerInnenhand. Das ist eine sehr kleine Organisation, wir haben nur 1,5 hauptamtliche Stellen. Andererseits finden doch viele Menschen unsere recht spezialisierte Arbeit so wichtig, dass sie uns mit Spenden unterstützen. Wir wenden uns gegen die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und setzen uns für die öffentliche und demokratische Kontrolle sowie die Mitbestimmung bei der Daseinsvorsorge ein.

ÖPP ist in Deutschland zu Recht – auch wenn das in der Summe der Vorträge etwas anders anklang – in der Defensive. Die Fratzscher-Kommission selbst hat sich schon nicht mehr getraut, hier eine Vorteilhaftigkeit zu bescheinigen. Die hat sich zurückgezogen und gesagt: Dazu liegen nicht genügend Erfahrungen vor. – Herr Prof. Mühlenkamp belegt das, und andere sagen es auch. Das heißt, man kann es nicht anhand der Empirie bewerten, aber man kann durchaus grundsätzliche Fragen an ÖPP richten. Man könnte die Empirie bekommen; es wäre an der Bundesregierung, das zu evaluieren. Im Autobahnbereich gab es viele Pilotprojekte. Dass keine Evaluation dieser Milliardenprojekte stattgefunden hat, ist ein Skandal im Skandal.

ÖPP ist Privatisierung. Das ist nicht ideologisch gemeint, sondern das zeigt sich an vielen Punkten. Die erste wichtige Privatisierung geschieht bei den privat erbrachten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das wird hier breit anerkannt, ist aber ein riesiger Fehler. Denn wenn man wissen will, ob etwas teurer oder günstiger wird, darf man nicht die fragen, die davon profitieren. Privatisiert wird die Rechtsberatung, die Vertragsgestaltung; man hat private Großkanzleien dabei. Selbst Teile der Ausschreibungen werden privatisiert und nicht mehr von der öffentlichen Verwaltung erbracht. Die Justiz wird mit den privaten Schiedsgerichten privatisiert. In der Summe werden dann öffentliche Aufträge auf einen Schlag für 30 Jahre in einem nahezu unkündbaren Vertragskonstrukt an einen Bieter vergeben. Das ist die Privatisierung dieser Auf-

träge. Der Mittelstand klagt zu Recht darüber, dass die Öffentlichkeit – Verwaltung und Demokratie – hier nicht mehr eingreifen kann.

Toll Collect wurde schon angesprochen. Im Hinblick auf private Schiedsgerichte gibt es übrigens auch eine Debatte über TTIP und TiSA. Viele Menschen äußern ihren Unmut darüber und wollen diese Form der Privatisierung der Justiz nicht akzeptieren.

ÖPP ist im Übrigen längst kein Nischenthema mehr. Im Frühsommer wurde zum Beispiel in der Sendung „Mario Barth deckt auf!“ die Absurdität der Steuergeldverschwendung durch ÖPP thematisiert. Auch wenn dies bei einem Privatsender lief, kann man davon ausgehen, dass die Redakteure die Massentauglichkeit des Themas genau untersucht haben, bevor dafür eine halbe Stunde der besten Sendezeit vergeben wurde.

Zu den Kosten: Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe bescheinigen seit 2006, dass es teurer wird. Erst ist das F-Modell gescheitert, jetzt die A-Modelle. Bevor das ausgewertet wird, möchte man uns jetzt die V-Modelle verkaufen. Man weiß, dass die Finanzierungskosten die Dinge kaputt machen, dass sie sie viel teurer machen. Deswegen werden jetzt die volkswirtschaftlichen Aspekte einbezogen bis hin zum Stau, zu dessen wirklichen Kosten es wissenschaftlich eine riesige Streubreite gibt.

Allen ist aber klar: Zinsen nahe null akzeptiert kein Investor. Deswegen müssen die Zinsen anders begründet werden. Der Zinsnachteil – das möchte ich noch einmal deutlich machen – ist enorm. 3 % mehr Zinsen – hier wurde von 2 bis 3 % gesprochen, Herr Prof. Böger, es sind in der letzten Anleihe aber 3 % nur im Fremdkapitalanteil gewesen – bedeuten bei 30 Jahren 50 % mehr Gesamtkosten. Die Versicherungswirtschaft möchte 7 % mehr Zinsen. Die sagen zwar: „aber nur für den klitzekleinen Eigenkapitalanteil“, aber dann müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass auch dafür die Risikoübertragung gilt, die das ganz Modell mitbegründen soll.

Es wird wahnsinnig viel teurer. Um das auszugleichen, muss es schon richtig toll organisiert sein, zum Beispiel nach dem Lebenszyklusprinzip. Das Lebenszyklusprinzip gibt es tatsächlich nicht, das ist auch meine Erfahrung als Bauingenieur. Ich berate die öffentliche Hand – für Gemeingut bin ich als ehrenamtlicher Vorstand tätig – in großen Bauvorhaben in den Leistungsphasen 1 bis 5, Objekt- und Tragwerksplanung, und ich weiß, dass langlebiges Bauen mit der Berücksichtigung von Wartungs- und Betriebskosten für die überhaupt nichts Neues ist. Das können sie schon lange, denn die bauen schließlich auch Bauwerke, die nicht nur den Vertragszeitraum umfassen, nämlich 30 Jahre, sondern sie bauen für 50, 60, auch 80 Jahre, bei Brücken für mindestens 50 Jahre, im Straßenunterbau für 100 Jahre. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Wenn Sie wissen wollen, ob das teurer wird oder günstiger, dann müssen Sie wissen: Wie viel ist das Ganze hinterher wert? Ist es nach 30 Jahren kaputt oder nicht? Der Lebenszyklus wird behauptet, es ist aber nur ein Vertragszyklusprinzip. In keiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird berücksichtigt, ob Sie hinterher alles komplett sanieren müssen, wie es beim Schienennetz in Großbritannien der Fall war, das nach der Insolvenz des privaten Betreibers völlig kaputt war.

Insolvenz spielt übrigens auch eine Rolle bei der Restwertbetrachtung. Man kann ja sagen: Wir bedienen uns bei der Gesellschaft, wenn sie Dinge in nicht ordnungsgemäßem Zustand zurückgibt. – Schaut man dann mal, was von dieser Projektgesellschaft überhaupt noch übrig ist, dann werden Sie feststellen, dass Sie nichts bekommen. Selbst Toll Collect hat keine Rückstellungen für die 8 Milliarden € Forderungen gebildet. Das ist der nächste Skandal.

Ob das Ganze schneller fertig wird, dahinter würde ich ein Fragezeichen machen. Eine Baustelle mag vielleicht im Einzelfall zwei Monate schneller fertig werden, das ganze Verfahren dauert aber zwei Jahre länger, und das konterkariert diesen Effekt.

Stellen Sie sich vor, Sie stehen auf der Autobahn in einer Baustelle im Stau, Sie ärgern sich und sagen: Die öffentliche Hand baut so langsam, ein Privater würde das bestimmt besser machen. – Stellen Sie sich gleichzeitig vor, dass für diesen Abschnitt, der saniert werden soll, in einer Verwaltung 155 leere Leitz-Ordner ins Regal gestellt werden; so umfangreich waren beispielsweise die Ausschreibungsunterlagen für den Autobahnabschnitt auf der A1. Diese sollen von Planern und Verwaltungsfachleuten gefüllt werden. Das machen die in den nächsten zwei Jahren. Das heißt, nach zwei Jahren werden gerade diese 155 Ordner frisch kopiert auf den Hof irgendwelcher Bieter gefahren; vielleicht ist sogar ein mittelständischer Bieter dabei. So war es damals auch. Eines der fünf Konsortien hatte einen Mittelständler dabei, der dann gleich gesagt hat: Nehmt das ganze Zeug wieder mit. Ich biete da nicht mit, ich bin doch nicht verrückt.

Wenn Sie dann im nächsten Jahr an derselben Stelle wieder im Stau stehen, die Autobahn ist immer noch nicht saniert, das ÖPP-Verfahren ist immer noch nicht fertig, können Sie sich vielleicht vorstellen, wie die Anwaltskanzleien die Verträge machen. Das heißt, Sie sollten sich überlegen, ob Sie dem Minister, der dann das rote Band durchschneidet und sagt: „Wir waren zwei Monate schneller“, dafür wirklich gratulieren wollen.

**Eckhard Schwill (komba gewerkschaft NRW) (Stellungnahme 16/2982):** Sehr geehrter Herr Schemmer! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Es ist viel gesagt worden. Als letzter Sachverständiger habe ich das Problem, dass ich versuchen muss, alles ein bisschen aufzuarbeiten. Ich bin der Justiziar der komba gewerkschaft. Wir vertreten viele Beschäftigte des Landesbetriebs Straßen.NRW, und ich kann Ihnen sagen, dass die ganze Diskussion, sei es um eine Bundesfernstraßengesellschaft, sei es um ÖPP-Projekte, unseren Mitglieder Angst macht. Hier geht es um Arbeitsplätze, um die Zukunft und darum, dass sie ihren Job, den sie bisher sehr gut gemacht haben, auch weiterhin behalten.

Wagen wir einmal den Blick in die Vergangenheit und schauen uns die Gründung des Landesbetriebs im Jahre 2001 an. Damals hat man mit 7.200 Beschäftigten angefangen, derzeit sind wir bei 5.800 Beschäftigten. Das Auftragsvolumen, das in den letzten zehn Jahren vergeben worden ist, lag bei 850 Millionen €, wir sind jetzt bei 1,2 Milliarden €, und das mit weniger Beschäftigten. Das zeigt doch, dass die Beschäftigten einen guten Job machen, und zwar – das muss man ganz klar sehen – unter erschwerten Bedingungen, weil nicht das notwendige Personal vorhanden ist,

um die entsprechenden Ausschreibungen vornehmen zu können. Das ist jetzt zum Glück geändert worden, es ist neu eingestellt worden.

Vor dem Hintergrund möchte ich auf zwei Punkte eingehen, zum einen auf die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft, zum anderen auf ÖPP-Projekte.

Erstens. Eine Bundesfernstraßengesellschaft sieht die komba gewerkschaft als sehr kritisch an, weil damit bewährte Strukturen im Land Nordrhein-Westfalen aufgelöst und unter Umständen zwei Verwaltungsebenen geschaffen werden, die durchaus nicht effektiv sein können. Man muss sich vor Augen führen, dass wir hier eine Landesfernstraßenverwaltung, aber auch teilweise eine kommunale Straßenverwaltung durch den Landesbetrieb Straßen.NRW haben. Dann wäre es problematisch, wenn sich zukünftig eine Bundesfernstraßengesellschaft auf den Bundesfernstraßenbereich fokussieren würde und alles auseinanderdividiert werden müsste. Insofern könnten unter Umständen Effizienzverluste entstehen, die nicht gewollt sein dürften.

Ein großes Problem sehen wir auch bei der Einflussnahme der Länder. Welche Möglichkeiten haben die Länder dann überhaupt noch, auf Bundesprojekte einzuwirken? Können sie zum Beispiel die Interessen der Bürgerinnen und Bürger so in den Projekten zum Ausdruck bringen, wie es sein müsste? Wir sagen: Das muss nicht unbedingt sein, das kann man auch anders lösen.

Zweitens. Zu der Diskussion darüber, ob ÖPP kostengünstig ist oder Mehrkosten bereitet, zur Steuerung von ÖPP haben die Sachverständigen schon vieles gesagt. Wir beziehen uns hier auf die Jahresberichte der Rechnungshöfe. Der Thüringer Rechnungshof sagt, dass im Bereich des Straßenbetriebsdienstes mehr Kosten entstehen, als wenn der Landesbetrieb die Arbeiten selbst vornehmen würde. Das ist eine Aussage, die ich so hinnehmen muss. Auch der Bundesrechnungshof hat entsprechende Aussagen zu ÖPP getroffen. Wir meinen: Der Bereich der Daseinsvorsorge – zur öffentlichen Infrastruktur gehört Daseinsvorsorge – sollte nicht unbedingt dem Kapital bzw. dem Wettbewerb von Investoren geöffnet werden, sondern hier sollte es schon öffentliche Aufträge geben. Insofern müssen die Straßenbauverwaltungen der Länder mit ausreichenden Mitteln und Personal ausgestattet werden, damit sie die Aufträge erfolgreich erledigen können.

Ich sage auch: Das Thema betrifft insbesondere den Landesbetrieb, den Betriebsdienst. Durch ÖPP-Projekte kann ein Flickenteppich entstehen. Wenn einzelne Autobahnabschnitte komplett an Dritte vergeben werden, also nicht nur der Bau, sondern auch Planung, Erhalt und Betrieb, dann leidet unter Umständen die derzeit gut funktionierende Straßenunterhaltung. Ich denke, das ist nicht im Sinne der Politik.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Schönen Dank an alle, die vorgetragen haben. – Wir kommen jetzt wieder zu einer Fragerunde der Abgeordneten.

**Oliver Bayer (PIRATEN):** Vielen Dank auch an die Sachverständigen der dritten Runde – ich weiß, dass die letzte Runde immer besonders schwierig ist – und für Ihre Ausdauer insgesamt.

Herr Dr. Rügemer, Herr Prof. Mühlenkamp und Herr Donner, eine These ist, dass die öffentliche Hand mit ihren Planungs- und Baueinrichtungen schlicht nicht mehr die Kapazitäten hat, die für große Infrastrukturprojekte nötig sind. Herr Brandenburger sagte zwar, dass wir die Kapazitäten trotzdem brauchen, aber ich möchte wissen: Welche Alternativen gibt es für dieses Problem, wenn wir nicht private Unternehmen einbeziehen wollen?

Herr Dr. Rügemer, Herr Waßmuth und Herr Donner, Sie kritisieren neben den ökonomischen Nachteilen insbesondere auch die demokratischen Defizite, die mit ÖPP einhergehen. Sind diese Defizite strukturell, oder können Sie sich Konstellationen vorstellen, unter denen die demokratische Kontrolle von großen Infrastrukturprojekten auch bei ÖPP gewährleistet ist? Haben wir also die Chance für solche Standards, wie sie auch Herr Prof. Mühlenkamp erwähnt hat? Als Zusatzfrage: Wie sieht es an der Stelle mit Einfallstoren für Korruption aus?

Herr Waßmuth, Sie erwähnten in Ihrer Stellungnahme die Anweisung des Bundesverkehrsministers, den Bau einer Autobahn in Niedersachsen allein als ÖPP zu betreiben, obwohl zum Beispiel der Bundesrechnungshof vorher schon festgestellt hat, dass daraus Mehrkosten in Höhe von 25 Millionen € entstehen. Halten Sie diese Weisung vor dem grundsätzlichen Zwang, sparsam mit öffentlichen Mitteln zu haushalten, für rechtlich anfechtbar? Könnte es dabei auch rechtliche Probleme geben?

Herr Prof. Mühlenkamp, Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben:

„Gewichtet man die kurzfristigen Effekte stark und die langfristigen Effekte gering, wird man eher zu einer Vorteilhaftigkeit gelangen als im umgekehrten Fall ...“

Sind die Verträge also so kalkuliert, dass auch in der aktuellen zweiten ÖPP-Phase die Kosten für die Steuerzahlenden erst am Ende überproportional ansteigen? Für wen sind vor diesem Hintergrund ÖPP-Verträge überhaupt geeignet?

Herr Donner und Herr Schwill, wir haben vorher gehört, dass auch Kompetenzen abgebaut wurden. Wie wichtig ist eine leistungsfähige Landesbauverwaltung, um in Zukunft diejenigen Bauprojekte abzuwickeln, die ausdrücklich nicht zu den sogenannten Filetstücken zählen?

Als Zusatz noch eine Frage – ich weiß nicht, wer sie überhaupt beantworten kann –: Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund des Einbeziehens des Lebenszyklus das Modell bei der RRX-Vergabe? Das fiel mir gerade als interessantes Gegenmodell ein.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Herr Donner, in Ihrer Stellungnahme unterscheiden Sie zwischen „Straße finanziert Straße“ und „Verkehr finanziert Verkehr“. Können Sie dazu noch etwas mehr ausführen? Der Wunsch des BUND ist ja, dass der Verkehr in den verschiedenen Teilbereichen künftig den Verkehr finanziert. Das war gerade ein bisschen kurz.

Herr Prof. Mühlenkamp, Sie haben sich ausführlich zu der Vertragsgestaltung von ÖPP-Projekten geäußert. Würden Sie die Einschätzung teilen, dass in der heutigen

Form von öffentlicher Ausschreibung, öffentlicher Haushaltsführung und Bewirtschaftung etc. nicht die gleichen betriebswirtschaftlichen Grundprinzipien gelten wie bei einer privaten Vertragsgestaltung, auch was das Nachhalten von Terminen und Fristen betrifft? Gibt es aus Ihrer Sicht einen signifikanten Unterschied zwischen einer öffentlichen und einer privaten Ausschreibung?

**Klaus Vossemer (CDU):** Herr Schwill, Ihre Sorge um die Belegschaft bei Straßen.NRW können wir durchaus nachvollziehen; das ist auch Teil unseres Antrags. Sie haben aber eben ausgeführt, dass zwischenzeitlich Personal eingestellt worden sei. Wo und welches Personal ist tatsächlich eingestellt worden? Unserer Kenntnis nach wurden bis dato nur Stellen geschaffen. Ist das aus Ihrer Sicht ausreichend, um die zusätzlichen Herausforderungen durch Sonderprogramme des Bundes – auch vor dem Hintergrund der möglichen Schaffung zusätzlicher Planungsreserven in Nordrhein-Westfalen – zu meistern?

**Dieter Donner (BUND):** Herr Bayer, zu der Frage, dass die öffentliche Hand nicht die Kapazitäten hat und wo die Alternativen sind: Wenn man eine bedarfsgerechte öffentliche Verwaltung entsprechend dem Markt aufbaut, dann müssen Sie dafür auch die Kapazitäten schaffen. Wenn ich Straßen brauche, dann muss ich eben Straßenbau betreiben. Wenn ich Schienen brauche, dann muss ich Schienenbau betreiben. Das ist eine politische Aufgabe, die nicht durch Private übernommen werden kann. Sie müssen die Kapazitäten entsprechend dem Bedarf, den Sie politisch sehen, festlegen. Deswegen ist die Frage – Sie haben es gesagt –, ob die Straßenbauverwaltung für den vorhandenen Bedarf genügend ausgestattet ist, eine politische Frage, und die kann nicht durch ÖPP ausweichend beantwortet werden.

Die demokratischen Defizite sehen wir ganz klar, die sehen wir auch strukturell. Ich will nicht überdramatisieren, aber in Kurzform gesagt: ÖPP ist TTIP im eigenen Hause. Das Problem ist, dass es nicht öffentlich wird, dass es keiner öffentlichen Kontrolle unterliegt, dass aber öffentliche Gelder verwendet werden. Das ist ein strukturelles Problem.

Ob das mehr Einfallstore für Korruption bietet, ist die Frage. Wenn man sich die letzten Skandale anschaut, denke ich schon, dass es im privaten Bereich auf jeden Fall nicht weniger gibt als im öffentlichen Bereich.

Zum Abbau von Kompetenzen sollte vielleicht die komba gewerkschaft etwas sagen, da bin ich nicht so im Thema.

Zur RRX-Vergabe kann ich leider auch nichts sagen, weil ich mich da nicht eingearbeitet habe.

Herr Klocke, zu dem Punkt „Verkehr finanziert Verkehr“: Wir leben zum einen in einer Marktwirtschaft, aber wir haben zum anderen auch öffentliche Vorsorge zu betreiben. Die Verkehrsbereiche müssen sich selbst finanzieren. Diese Finanzierung sollte nicht über ÖPP oder Schuldendienst erfolgen, sondern über bedarfsgerechte Gebühren, die im Verkehr zu zahlen sind. Das heißt für mich „Verkehr finanziert Verkehr“. Es ist wichtig, dass man diesen Zusammenhang feststellt, den dann auch einer marktwirt-

schaftlichen Betrachtung unterwirft und sagt: Der Personenverkehr sollte seinen Verkehr finanzieren, der Schienenverkehr sollte seinen Verkehr finanzieren, und der Straßenbau sollte eben auch seinen Verkehr finanzieren. Deswegen hat der BUND die Maut vorgeschlagen, weil sie tatsächlich marktwirtschaftlich wirkt und auch die entsprechende Zuordnung der Finanzierung zum Gebrauch sichert.

**Dr. Werner Rügemer (Köln):** Ich beschränke mich auf die Frage: Kann man ÖPP aufgrund seiner strukturellen, vor allem demokratischen, aber auch finanziellen Defizite – jedenfalls aus Sicht der öffentlichen Hand – reformieren? Oder gibt es strukturelle Defizite von ÖPP, die besagen, dass man hier nicht reformieren kann, jedenfalls nicht aus der Sicht des öffentlichen Interesses? – Ich glaube, dass man die strukturellen Defizite oder Merkmale nicht reformieren kann, bzw. wenn man die im Folgenden genannten Merkmale ausschaltet, dann wäre kein ÖPP-Investor mehr bereit, so etwas durchzuführen.

Erstens geht es um die Standardklausel der privaten Schiedsgerichtsbarkeit. Das verhindert, dass im Streitfall oder im Forderungsfall der einen oder anderen Seite tatsächlich gerichtsfeste Ermittlungen angestellt werden. Private Schiedsgerichte sind ohne Öffentlichkeit, und sie sind nicht auf ein nachprüfbares Ergebnis, sondern auf Vergleich ausgerichtet. Alle bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dabei die privaten Interessen zum Tragen kommen.

Zweitens hat das behauptete Betriebsgeheimnis der Investoren zur Folge, dass die wirksamen Vertragswerke vor der Entscheidung im Parlament, im Kreistag, im Stadtrat nicht veröffentlicht werden dürfen, auch nicht für die gewählten Volksvertreter.

Drittens geht es um – das Merkmal tritt in der letzten Zeit stärker hervor und wird mit der privaten Finanzierung, wie jetzt angestrebt, noch stärker ermöglicht – die Handelbarkeit von ÖPP-Verträgen, das heißt die sogenannte Forfaitierung. Man bringt Verträge mit einer Laufzeit von über 30 Jahren auf den Markt und macht sie zu einem Finanzprodukt.

Das vierte Merkmal ist die Langfristigkeit der Verträge. Die Sicherheiten oder Unsicherheiten der heutigen Wirtschaft sind so ausgeprägt, dass es unsinnig und unseriös ist, 30-Jahres-Verläufe vorhersehen zu wollen, sowohl was Finanzen als auch den Bedarf etwa beim Verkehr, bei Schulen usw. angeht. Die langfristige Bindung bei weiter knappen öffentlichen Haushalten sorgt dafür, dass die vereinbarten ÖPP-Verträge zu sogenannten Leuchtturmprojekten werden, die bedient werden müssen, während dann andere Bedarfe – Schulen, Straßen oder Brücken, die auch marode sind und saniert werden müssen – nicht mehr berücksichtigt werden können. Das ist in vielen kommunalen Haushalten der Fall.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Ich darf noch einmal daran erinnern, dass der Tagesordnungspunkt heißt „Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen“. Wir haben jetzt keine allgemeine ÖPP-Diskussion über kommunalen Schulbau.

**Dr. Werner Rügemer (Köln):** Herr Vorsitzender, ich antworte auf die Frage von Herrn Bayer. Darf ich das?

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Ich bitte, das in der notwendigen Kürze zu tun.

**Dr. Werner Rügemer (Köln):** Ich komme zum letzten Merkmal, das schon erwähnt worden ist. Der behauptete Lebenszyklus bei ÖPP-Modellen ist tatsächlich kein Lebenszyklus, sondern ein Vertragszyklus. Gerade bei Straßen ist es wichtig, auf eine längerfristige als die vertraglich garantierte Qualität zu achten. Das ist bei ÖPP nach dem gegenwärtigen Muster nicht gewährleistet.

**Prof. Dr. Holger Mühlenkamp (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Die erste Antwort bezieht sich auf die Frage nach den mangelnden Kapazitäten in der Bauverwaltung. Ich weiß nicht, ob ÖPP da helfen kann. Man könnte ganz anders argumentieren. ÖPP bedeutet, dass die Ausschreibungen und die Vertragswerke wesentlich komplexer sind. Möglicherweise erfordert das sogar mehr Kompetenzen und mehr Personal in der Bauverwaltung. Deshalb kann ich nicht sehen, dass das entlastend wirken kann.

Vor der Frage der Ausgestaltung einer Verwaltung steht letztendlich jedes Unternehmen. Welche Leistungen oder welche Aufgaben soll man selber erfüllen, und welche überträgt man, sourct man out? Es sind Make-or-buy-Entscheidungen. Grundsätzlich wird man wichtige strategische Aufgaben im Haus behalten wollen und nicht outsourcen. Das ist eine grundsätzliche Überlegung, die ich hier nur anbringen kann.

Dann ging es um den Punkt: kurzfristige versus langfristige Effekte. Das, was Sie angesprochen habe, habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme gar nicht gemeint, aber es ist trotzdem richtig. Es geht darum, dass wir ökonomisch gesehen – Sie haben gesagt: komplexe langfristige Verträge – von unvollständigen Verträgen sprechen. Diese Verträge sind in dem Sinne unvollständig, dass Sie ja gar nicht vorhersehen können, was in 25 oder 30 Jahren alles passieren kann. Es kann neue Umweltstandards, neue Lernstandards, neue Sicherheitsstandards geben; all das ist nicht vorhersehbar. Das Verkehrsaufkommen und die Verkehrstechnik können sich ändern. Das heißt, es ist zu erwarten, dass es nachträgliche Vertragsanpassungen gibt. Dann ist zu erwarten, dass es teuer für die öffentliche Hand wird.

Deswegen sind die Wirtschaftlichkeitsvorteile eben über die Vertragslaufzeit zu berücksichtigen. Darüber haben wir leider keine Daten. Es wäre eigentlich im Interesse von Politik und Steuerzahlern – das gehört zu jedem guten Projektcontrolling –, dass man nicht nur die erste Wirtschaftlichkeitsuntersuchung macht und das dann wegschließt, wie es vorhin gesagt worden ist, sondern man braucht ein begleitendes Projektcontrolling und auch eine abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, um herauszufinden, was am Ende tatsächlich herausgekommen ist. Inwieweit stimmen die Prognosen und der tatsächliche Stand überein? Wenn man das veröffentlicht – das sollte man nicht nur für ÖPP machen, sondern natürlich auch für konventionelle

Projekte, das ist klar –, dann kann man sie vergleichen, dann haben wir belastbare Daten. Das ist das, was ich als Wissenschaftler als belastbar bezeichne.

Ich meinte aber etwas anderes, nämlich: Bei ÖPP, bei privater Finanzierung müssen Sie zunächst nur die ÖPP-Raten in den Haushalt einstellen, während Sie bei konventioneller kreditbasierter Finanzierung unmittelbar eine sehr hohe Budgetbelastung haben. Sie verteilen quasi die Budgetbelastung über einen Zeitraum, sie periodisieren, und Sie können so kurzfristig mehr Projekte machen. Langfristig verstopft Ihnen das die Haushalte, weil Sie über diese langfristigen Verträge Zahlungsverpflichtungen haben, die vielleicht durch Verpflichtungsermächtigungen abgebildet sind. Aber Verpflichtungsermächtigungen haben den Nachteil, dass sie haushaltsrechtlich nicht bindend sind, die wirken also nicht als Schuldenbremse. Das ist der Punkt. Also verstopft Ihnen das den Haushalt.

Das ist auch das, was das Treasury-Committee in Großbritannien berichtet hat. Wir haben sehr hohe vertragliche Verpflichtungen gegenüber Privaten und können später notwendige Ausgaben nicht mehr finanzieren. Dann ist es letztendlich eine technische Frage des Diskontierung oder der Ungeduld, der Zeitpräferenz. Wenn ich ungeduldig bin und mehr Wert auf das Jetzt lege, dann werde ich eher zu dem Ergebnis kommen, dass es vorteilhaft ist, das vorzuziehen. Wenn ich aber eine langfristige oder eine nachhaltigere Perspektive habe, werde ich zu einem anderen Ergebnis kommen. Das meinte ich damit.

Zu den öffentlichen und privaten Ausschreibungen kann ich nur ganz allgemein sagen: Ein Problem des öffentlichen Vergaberechts ist, dass es viel zu komplex ist. Das liegt daran, dass mit dem öffentlichen Vergaberecht verschiedene Ziele verfolgt werden, nicht nur das Wirtschaftlichkeitsziel, sondern viele andere politische Ziele. Das führt zwangsläufig zur Ineffizienz. Deswegen ist der ganz klare Vorschlag: Entrümpeln des Vergaberechts, Konzentration auf Wirtschaftlichkeit, und die anderen politischen Ziele sollten auf anderem Wege erreicht werden.

**Carl-Friedrich Waßmuth (Gemeingut in BürgerInnenhand):** Ich komme zur rechtlichen Anfechtbarkeit der Weisung. Die Beantwortung dieser Frage hat mir in Teilen Minister Olaf Lies abgenommen, der dazu ein Rechtsgutachten eingeholt hat. Das Ergebnis war, dass es nicht anfechtbar ist. Er muss es machen, und damit hat er auch begonnen. Allerdings – das füge ich hinzu – ist diese Art der Weisung für den Bundesverkehrsminister ziemlich mühsam, und er hat wohl nicht vor, alle neuen ÖPP-Projekte so durchzuführen. Das mag ein gewichtiger Grund sein, weshalb jetzt die Infrastrukturgesellschaft das Ding ist. Das ist eigentlich die neue „Show in Town“, worüber wir – die CDU hat es dankenswerterweise vorgetragen – kaum gesprochen haben. Ich möchte das mit der Antwort auf die zweite Frage ein bisschen nachholen.

Auf die erste Frage haben wir eine einfache Antwort: Wenn die Investitionen in die Daseinsvorsorge aus der Schuldenbremse heraus sind – es geht um die Umgehung der Schuldenbremse –, dann bleiben von all den Problemen, über die wir heute sprechen, nur noch ein paar Prozent übrig. Deswegen ist das eine wichtige Forderung, der sich vielleicht auch viele Ökonomen anschließen könnten.

Gibt es eine Chance, demokratische Defizite bei ÖPP zu beheben? – Wir denken, dass es da wenige bis gar keine Chancen gibt. ÖPP verstößt einfach gegen das Unumkehrbarkeitsprinzip, das wir im Grunde genommen in unserer Demokratie haben. Mit Vorlauf dauert das 35 Jahre. Diejenigen, die eine ÖPP angestoßen haben, sind vielleicht schon nicht mehr da, wenn wir bei der Rückübergabe den Restwert bewerten wollen.

Die Infrastrukturgesellschaft, die jetzt kommen soll, bedeutet nichts anderes als das Perpetuieren von ÖPP. Da geht es dann nicht mehr um 2,8 Milliarden € im Jahr, sondern damit soll der gesamte Investitionsberg von 100 bis 120 Milliarden € auf einmal bewältigt werden. Die bekommen auch erhebliche Mittel. Die VIFG bekommt schon ab 2016 – sie soll ja dann vielleicht übergehen, Herr Prof. Böger ist gerade nicht da, diese Gesellschaft soll möglicherweise aus der VIFG entstehen – die ehemalige Mineralölsteuer, jetzt Energiesteuer, in den Anteilen für den Autoverkehr. Das heißt, da gehen ganz erhebliche Mittel hin. Diese Gesellschaft wird natürlich im Privatrecht gegründet und kann nicht entsprechend parlamentarisch kontrolliert werden. Sie soll obendrein auch teilprivatisiert werden. Dann ist die Kontrolle erst recht hinfällig. Wenn jemand einen Anspruch auf Rendite hat, dann können Sie lange dagegenstimmen. Derjenige hat den Anspruch einfach und wird ihn auch gerichtlich durchsetzen.

Jetzt könnte man noch sagen: In so eine Infrastrukturgesellschaft kann man irgendwelche Zäune einziehen, zum Beispiel indem man eine Staatsgarantie gibt oder was auch immer. – Bei einer Staatsgarantie, die auch bei der ASFINAG schon genannt wurde, sollte man sich nicht darauf verlassen, dass sie auch Bestand hat, dass diese Schulden außerhalb der europäischen Schuldenregelung gerechnet werden dürfen. Es kann auch Österreich passieren, dass die EU mal genau hinschaut und sagt: Wir haben bei euch 11 Milliarden € Schulden gefunden, verbucht die bitte im Haushalt. – Dann ist Schluss damit. Das heißt, wenn wir die Infrastrukturgesellschaft bekommen, dann wird der Straßenbau ganz massiv privatisiert. Wir vertreten ja die Bürgerinnen und Bürger. Die sind seit sieben Jahren – eine Umfrage des dbb belegt das – ganz überwiegend, zu ungefähr 80 %, gegen Privatisierungen. Davon spricht sich ein Anteil von 25 % für Rekommunalisierungen in der Daseinsvorsorge aus. Vielleicht können Sie das in Ihren Beratungen künftig berücksichtigen.

**Eckhard Schwill (komba gewerkschaft NRW):** Herr Vossemer, es sind tatsächlich 125 Stellen freigegeben worden. 84 Stellen sollen bis jetzt mit Bauingenieuren und Technikern besetzt sein. Wenn man sich den Arbeitsmarkt anschaut, dann stellt man natürlich fest, dass der relativ leer gefegt ist. Die Konkurrenz zwischen der Bezahlung im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft ist groß. Insofern wird es schwierig sein, neue Stellen zu besetzen. Wir hoffen, dass es so geschieht.

Ich bin dankbar, dass Sie gefragt haben: Welche Auswirkungen kann ÖPP auf den Landesbetrieb haben? – Das kann durchaus erhebliche Auswirkungen haben. Wenn die Straßenunterhaltung tatsächlich vergeben wird, dann werden Arbeitsplätze wegfallen. Das bereitet uns sehr viel Sorge. Auch aus unserem Mitgliederkreis gibt es schon erhebliche Anfragen: Was macht die Politik dort? Was geschieht mit uns? In-

sofern ist das für uns heute eine ganz wichtige Diskussion, damit Sie mitnehmen, dass die Sorgen bei den Beschäftigten schon vorhanden sind.

Wenn man sich anschaut, wo diese Stellen geschaffen werden sollen, dann geht es hauptsächlich um den Erhalt und die Erneuerung von Brücken. Wir haben ja in Leverkusen das plastische Beispiel vor Augen. Da steht eine marode Brücke, die so schnell wie möglich ersetzt werden soll. Dafür braucht man das entsprechende Personal.

Jetzt komme ich auf die Frage von Herrn Bayer: Wie wichtig ist eine kompetente Bauverwaltung? Sie ist wichtig, um überhaupt ein Planfeststellungsverfahren einleiten zu können, um die Grundlagen für die entsprechenden Planungen und Vergaben nachher festsetzen zu können. Das macht das qualifizierte Personal im Landesbetrieb Straßen.NRW. Es kommt immens darauf an, dass hier die Vorbereitungen getroffen werden, damit nachher – aus unserer Sicht sollten nicht unbedingt PPP-Projekte geschaffen werden – die Vergabe bzw. die Finanzierung auch anders erfolgen kann. Es kommt maßgeblich darauf an, dass im Landesbetrieb Straßen.NRW die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden. Deshalb ist es wichtig, dass wir kompetentes Personal gewinnen und auch halten, damit wir in NRW eine gute Verwaltung haben.

**Stellv. Vorsitzender Bernhard Schemmer:** Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen mehr. – Dann bedanke ich mich bei allen. Sie als Sachverständige haben dazu beigetragen, den vorliegenden Antrag zielführend zu erörtern. Sie haben viele gestellte Fragen beantwortet. Die Mitglieder des Ausschusses werden sich dann mit den Ergebnissen der Anhörung beschäftigen.

Das Anhörungsprotokoll wird Ihnen in einigen Wochen auf unserer Internetseite zur Verfügung gestellt. So kann es noch einmal geprüft werden, damit wir keinen Dissens zwischen dem haben, was protokolliert worden ist, und dem, was Sie tatsächlich gesagt haben.

Ich darf mich abschließend nochmals bei allen Beteiligten recht herzlich bedanken und Ihnen einen schönen Heimweg wünschen. – Schönen Dank.

gez. Bernhard Schemmer  
Stellv. Vorsitzender

gez. Achim Tüttenberg  
Amt. Vorsitzender

22.10.2015/09.12.2015

170