

## Positionierung

des Bankenverbandes zur  
Finanzierung von Infrastruktur

12. Dezember 2014

## Kernaussagen

- Bei dem Bedarf an **Investitionen in die Infrastruktur** und bei den Lösungsmöglichkeiten muss nach den einzelnen Bereichen (Verkehr, Energie/Versorgung, Kommunikation, öffentliche Gebäude) und ggf. dem jeweiligen öffentlichen Auftrag **differenziert** werden. Es gibt keine Lösung, die für alle Felder gleichermaßen passt. Der Ruf nach privaten Geldgebern alleine hilft nicht.
- Die **Einbindung privaten Kapitals** zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen kann sehr sinnvoll sein (siehe Anhang). Zahlreiche Investoren aus dem In- und Ausland haben Interesse an langfristigen Investitionsmöglichkeiten im Infrastrukturbereich, sei es im Rahmen von ÖPP, sei es als Privatisierung. Insgesamt ist ein deutlicher Ausbau von Investitionen unter Berücksichtigung von Kapitalmarktoptionen (einschließlich Projektfinanzierung, Verbriefungen etc.) notwendig. Gleichwohl können viele Maßnahmen letztlich nur verwirklicht werden, wenn **die öffentliche Hand** bereit ist, auch die entsprechenden Haushaltsmittel einzusetzen oder die politischen Voraussetzungen für eine Nutzerfinanzierung zu schaffen.
- **Private Banken** können sich vor allem mit ihrer Expertise bei Projektfinanzierungen, insbesondere der Berechnung und Strukturierung von Risiken, einbringen. Allerdings sind ihre Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bereitstellung von Kapital für sehr lange Laufzeiten aufgrund der **Finanzmarktregulierung** der letzten Jahre eingeschränkt. Hinzu kommt die Ungewissheit über weitere Regulierungsmaßnahmen, die sich gegebenenfalls einschneidend auf die Geschäftsaktivitäten der Banken in diesem Bereich auswirken können. Gleichwohl lohnt es sich unter den gegebenen Umständen darüber zu diskutieren, wie Banken und insbesondere institutionelle Investoren gemeinsam zur Infrastrukturfinanzierung beitragen können.
- Ein wichtiger Baustein können – bei angepassten Rahmenbedingungen – Beschaffungen durch **Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)** sein. Wichtige Themen bei einer verstärkten Nutzung von ÖPP sind die Darlegung der Wirtschaftlichkeit und die Einbindung des Mittelstandes, eine weitere Standardisierung der Vertragswerke, eine Zentralisierung von Entscheidungen im Verkehrsbereich und eine angemessene Größe künftiger Projekte. Hierfür ist eine sachliche Debatte notwendig. Wir begrüßen den neuen Anstoß der Politik im Rahmen der aktuellen Überlegungen zur Stärkung von Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland.

## 1. Volkswirtschaftliche Bedeutung

- Eine moderne Infrastruktur ist **Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum**. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur bilden häufig das Fundament für weitere private Investitionen.
- In Deutschland sind seit 2002 die öffentlichen Investitionen tendenziell rückläufig, und der **Kapitalstock schrumpft**. Auch wenn über die Größe der Investitionslücke bzw. über die Höhe der notwendigen Investitionen zu Recht gestritten wird – ein **Bedarf an Investitionen** ist in vielen Bereichen offensichtlich.
- Die notwendigen Investitionen in die verschiedenen Felder der Infrastruktur sollten aber **nicht** primär als Instrument diskutiert werden, **um** kurzfristig die **Konjunktur** in Deutschland **zu beleben**. Hierzu sind sie auch in vielen Fällen nicht geeignet, da sie einer längeren Vorbereitung bedürfen. Entscheidend ist allerdings, dass zeitnah vor allem mit Hilfe vorhandener Instrumente die Investitionstätigkeit erhöht wird. Ansonsten könnten sich die politische Initiative sowie die Investitionsbereitschaft der Privaten in langwierigen Reformprozessen verlieren.

## 2. Rahmenbedingungen

- Die Bundesregierung hat im Sommer 2014 eine **politische Initiative** zur Stärkung von Investitionen in die Infrastruktur gestartet, insbesondere in den Bereichen Transport, Kommunikation, Energienetze und Öffentliche Gebäude. Hierfür will sie auch verstärkt privates Kapital aktivieren. Die Initiative zielt grundsätzlich in die gleiche Richtung wie Forderungen von Seiten des IWF und der OECD, die ebenfalls auf den hohen und dringenden Bedarf an Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verweisen und zu entsprechenden Investitionen auffordern.
- Mit der 2009 beschlossenen **Schuldenbremse** müssen Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Neuverschuldung ausgleichen. Beim Bund ist diesem Grundsatz Rechnung getragen, wenn die Einnahmen aus Krediten in der konjunkturellen Normallage 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht überschreiten. Für die Länderhaushalte ist kein derartiger struktureller Verschuldungsspielraum vorgesehen.
- Dieses Ziel ist – zumal angesichts hoher Steuereinnahmen in Deutschland – zwingend. Daran ändert auch die aktuelle **Niedrigzinsphase** grundsätzlich nichts. Man sollte nicht der Versuchung erliegen, die in der jetzigen Situation auch für den Staat äußerst niedrigen Zinsen zu nutzen, neue Schulden aufzubauen. Auch macht es keinen Sinn, bei den Schuldenregeln Ausnahmen für Infrastrukturmaßnahmen zu fordern. Bei Bedarf muss die öffentliche Hand – ohne neue Schulden aufzunehmen – ihre Ausgaben anders gewichten.

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

### 3. Differenzierung

#### ... bei der Erbringung

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

#### ... und bei der Finanzierung

- Bei der **konventionellen** Beschaffung tätigt eine Gebietskörperschaft die Investition aus Haushaltsmitteln und finanziert diese durch die Aufnahme von Krediten (Kommunal- oder Staatsfinanzierung), soweit keine Haushaltsüberschüsse zur Verfügung stehen oder verwendet werden können.
- Bei **ÖPP**-Modellen übernimmt der private Partner umfängliche Aufgaben bei der Realisierung des Projektes (Finanzierung, Bau und langfristiger Betrieb) und es erfolgt eine Verteilung der mit dem Projekt verbundenen wirtschaftlichen Risiken zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Die von dem privaten Partner eingeworbene Finanzierung ist in der Regel als Forfaitierung mit Einredeverzicht der öffentlichen Hand (insbesondere bei kleineren ÖPP-Projekten im Hochbau das vorherrschende Finanzierungsinstrument) oder als Projektfinanzierung ohne Rückgriff auf die privaten Eigenkapitalgeber (und ohne Einredeverzicht) strukturiert (z. B. A-Modelle).
- Kern der **Privatisierung** als Beschaffungs- bzw. Finanzierungsvariante ist, dass der Private Eigentümer der Infrastruktur ist und – innerhalb eines staatlich bzw. gesetzlich vorgegebenen Rahmens – umfänglichere unternehmerische Gestaltungsfreiheit hat. Bei der privatisierten

Aufgabenerstellung stellt die Finanzierung entweder auf ein Projekt oder auf das Unternehmen, das Investition und Aufgabenerledigung übernimmt, ab. Dieses Modell basiert (wie einige ÖPP-Modelle auch) in der Regel auf einer Nutzerfinanzierung.

- Jede Finanzierung bedingt, dass **Zins und Tilgung** zu tragen sind. Je nach Struktur der Investition entsteht eine Anrechnung auf die Schuldenbremse des Grundgesetzes bzw. das Maastricht-Kriterium und den Fiskalpakt der Europäischen Union:
  - Bei der konventionellen Aufgabenwahrnehmung erfolgt die Finanzierung über den jeweiligen Haushalt. Hier müssen Zins und Tilgung getragen werden. Eine ggf. entstehende Verschuldung ist unmittelbar schuldenbremsen- und fiskalpaktrelevant.
  - Bei ÖPP-Modellen wird zwischen Bauerstellung (Investition) und Bezahlung differenziert. Die Erstellung von ÖPP-Projekten in der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zugrunde liegt, ist als staatliche Investitionsausgabe zu buchen. Das heißt, sämtliche Ausgaben im Zusammenhang der ÖPP (auch die Ausgaben der privaten Partner) sind prinzipiell beim Sektor Staat anzusiedeln und werden gegebenenfalls sofort defizitrelevant, während die Belastung für die Schuldenbremse in Höhe der im Haushalt erfassten jährlichen Zahlungen an den privaten Partner maßgeblich ist. Sofern allerdings eine ausreichende Übertragung der Projektrisiken erreicht werden kann, könnten auch zusätzliche Investitionen Maastricht-neutral strukturiert werden.<sup>1</sup> Mit anderen Worten: Gemäß der nationalen Schuldenregel werden ausstehende Zahlungsverpflichtungen nicht der Verschuldung zugerechnet, da Ausgaben erst zum Zeitpunkt der Zahlung defizitrelevant werden, gemäß der europäischen Regeln aber sehr wohl, sofern nur im geringen Ausmaß Risiken auf private Partner übertragen werden. ÖPP bedeutet also vor dem Hintergrund der nationalen Schuldenregel eine Streckung der Finanzierungsbelastung; wobei die langfristigen Zahlungsverpflichtungen zukünftige Haushalte belasten und der Bund im Rahmen der europäischen Regeln ÖPP-Projekte ggf. als defizitrelevant nach Brüssel meldet.
  - Bei Privatisierungsmodellen entsteht weder eine Haushaltsbelastung noch wirken sich die Investitionen negativ auf Schuldenbremse und Fiskalpakt aus.

#### 4. Privatisierung der Aufgabenerbringungen

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

---

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

- Für die Privatisierung müssen, wie bei ÖPP-Projekten auch, einige **zentrale Bedingungen** erfüllt sein:
  - Politische Akzeptanz des Projektes;
  - Rechtssicherheit;
  - stabiler regulatorischer Rahmen für die Financier ohne prohibitive Einschränkungen;
  - sofern sinnvoll: regulative Anreize für eine Verstärkung der Investitionstätigkeit bzw. deren Nachhaltigkeit;
  - eine ausreichende wirtschaftliche Tragfähigkeit;
  - prognostizierbare bzw. stabile Cashflows, die Kapitaldienstfähigkeit aus Investorensicht sichern; diese werden in der Regel auf Nutzerfinanzierung abzustellen sein;
  - eine ausreichende Rendite.
  
- Aus staatlicher Perspektive kann es sinnvoll sein, die Investitionsprojekte vollständig von Privaten durchführen zu lassen und bei nicht ausreichender Tragfähigkeit von Investitionen staatliche Subventionen zu gewähren.
  - Beispiel für ein privates Projekt: Der **Breitbandausbau** erfolgt bislang ausschließlich als private Investition in dichter besiedelten Regionen. Signifikanter zusätzlicher Ausbaubedarf besteht in ländlichen Regionen, in denen sich die Investition privatwirtschaftlich nicht hinreichend lohnt. Eine Lösung in diesem Bereich kann nur über Instrumente der regionalen Strukturförderung erfolgen.
  
- Eine bislang noch nicht etablierte Möglichkeit zur Stützung privater Investitionen – oder auch von ÖPP-Projekten – bietet die so genannte **Europa-2020-Projektanleiheninitiative**. Im Rahmen dieser EU-Initiative wird das Rating der privaten Anleihe durch eine von der Europäischen Investitionsbank (EIB) bereitgestellte Kreditfazilität (*Project Bonds Credit Enhancement*) verbessert, um institutionelle Investoren wie Versicherungen und Pensionskassen zu gewinnen. Die Rolle der Geschäftsbank in diesem Modell besteht in der Beratung, Emissionsbegleitung und Strukturierung der Anleihe. Inzwischen wurden verschiedene Projekte von der EIB genehmigt, darunter Autobahnen, Netzanschlüsse für Offshore-Windparks, Breitband und Erdgasspeicher. Eine abschließende Bewertung dieses Finanzierungsinstrumentes ist angesichts einzelner Erfolge, aber auch Misserfolge (z. B. in Spanien) noch nicht möglich.

## 5. ÖPP – Öffentlich-Private-Partnerschaften

- Unter den Vorzeichen der Schuldenbremse und des Europäischen Fiskalpaktes wird eine stärkere Nutzung der in den letzten Jahren in die Kritik geratenen ÖPP-Modellen erneut diskutiert. Damals wie heute gibt es jedoch den Trugschluss, dass ÖPP fehlende Haushaltsmittel ersetzen könnte.
- Dennoch kann eine Beschaffung über ÖPP sinnvoll sein:
  - ÖPP setzen eine frühzeitige und gründliche Auseinandersetzung mit allen Investitions- und

späteren Betriebskosten sowie -risiken (Lebenszyklusansatz) eines Projektes voraus, wie sie bei konventioneller Beschaffung oft nicht erfolgt. Dies schafft **Transparenz und Planungssicherheit**.

- ÖPP bieten eine höhere **Kosten- und Terminalsicherheit**, da private Unternehmen für das Projekt finanziell gesamtverantwortlich sind. Von einem reibungslosen oder sogar besseren Ablauf in einem ÖPP-Projekt profitieren das Unternehmen und die öffentliche Hand, bei Nicht- oder Schlechtleistung muss der private Partner indes Strafe zahlen.
- ÖPP ermöglichen die **Streckung der Haushaltsbelastung** über die Laufzeit des Projektes (da keine Neuverschuldung in die Haushalte eingestellt wird). Allerdings werden im Rahmen der europäischen Schuldenregeln ÖPP-Projekte ggf. von Beginn an als defizit-relevant nach Brüssel gemeldet, sofern keine ausreichende Risikoübertragung an den privaten Partner erfolgt (siehe oben).
- Beispiel für ein ÖPP-Projekt: Der (Aus)bau einer **Autobahnteilstrecke** kann im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft über ein Verfügbarkeitsmodell erfolgen, d. h. die Öffentliche Hand bezahlt für die Verfügbarkeit der Autobahn vorher festgelegte regelmäßige Beträge, die den Fremdkapitaldienst, die Eigenkapital-Rendite und die Betriebs- und Instandhaltungskosten abdecken. Für die Instandhaltung der Strecke ist der private Investor verantwortlich.
- Für gut strukturierte Projekte steht in Deutschland **ausreichend Liquidität** zur Verfügung. Neben Kreditinstituten suchen zunehmend auch Versicherungen und Fonds nach langfristigen Anlagemöglichkeiten. Erfahrungen in anderen Ländern belegen, dass sich ÖPP nicht nur für den Neubau von Infrastruktur eignen, sondern auch für Instandhaltungs- oder Modernisierungsmaßnahmen.
- Die **Wirtschaftlichkeit** von ÖPP-Projekten ist in den vergangenen Jahren immer wieder beanstandet worden, nicht zuletzt von den Rechnungshöfen von Bund und Ländern. Es wäre wünschenswert, wenn einerseits die Kritikpunkte der Rechnungshöfe ernst genommen und Verbesserungen erzielt würden, und andererseits bei den Prüfungen ein endlich beidseitig akzeptierter Vergleichsmaßstab (Public Sector Comparator) die bessere Vergleichbarkeit zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffung erlauben würde. Insbesondere ist vor einer isolierten Beurteilung der Wirtschaftlichkeit anhand der Finanzierungskosten zu warnen: Zwar sind die Kosten für einen Kredit an die öffentliche Hand in der Tat in der Regel günstiger, doch kommt es bei konventioneller Beschaffung insgesamt oft zu Kostensteigerungen wegen längerer Bauzeiten und Qualitätsmängeln. Demgegenüber können etwas höhere Finanzierungskosten bei den ÖPP-Projekten anfallen, die jedoch durch eine höhere Leistungssicherheit und die Übertragung von Projekt- und Kostenrisiken auf den Privaten überkompensiert werden können.
- Insgesamt können ÖPP-Projekte zu einer **effizienteren Nutzung der knappen öffentlichen Mittel** führen und damit einen Beitrag zu einer nachhaltigen Finanzpolitik leisten.

## Voraussetzung für die Nutzung von ÖPP-Modellen:

- Investitionen im öffentlichen Infrastrukturbereich sind in Deutschland häufig durch föderale bzw. kommunale Entscheidungsprozesse geprägt. Diese werden sich aller Erwartung nach nicht kurzfristig ändern. Insbesondere für den Bereich Verkehr kann aber eine stärkere **Zentralisierung von Entscheidungen** bei der Projektplanung und -gestaltung sinnvoll sein. In diesem Zusammenhang wäre eine gesamte Übertragung des österreichischen ASFINAG-Modells zwar vor allem deshalb nicht zielführend, weil aufgrund der darin vorgesehenen staatlichen Garantien keine attraktive Rendite für die Investoren geboten werden kann. Denkbar wäre aber eine Stärkung der Rolle der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) bei der systematischen Planung von Verkehrsinfrastrukturprojekten.
- Der größte Investitionsbedarf für die öffentliche Infrastruktur liegt im kommunalen Bereich, ist hier allerdings auf viele kleinere Maßnahmen verteilt. Ihre Finanzierung erfolgt in der Regel entweder über Kommunalkredite oder über kleine ÖPPs. Bei entsprechender Flexibilität der politischen Entscheidungen und einer (seit vielen Jahren geforderten) **Standardisierung** von ÖPP-Modellen wäre grundsätzlich denkbar, dass sich in diesem Bereich **Investitionsprojekte leichter zusammenfassen lassen** und auf diesem Weg ein größeres Projektvolumen erzielen lässt.
- Bei Projektfinanzierungen ist eine Einbindung für die privaten Banken und institutionelle Investoren tendenziell nur bei Großprojekten mit einem hinreichenden Finanzierungsvolumen wirtschaftlich sinnvoll. Die privaten Banken würden es daher begrüßen, wenn **mehr großvolumige Projekte** ausgeschrieben würden, an deren Durchführung (insbesondere Strukturierung) sie sich beteiligen könnten.
- Bei der Vergabe von ÖPP ist auf die Beteiligung des Mittelstands zu achten. Diese ist nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik von 47 % im Jahre 2008 auf 60 % aller Projekte bis März 2013 gestiegen. Es bleibt wichtig, dass **Ausschreibungen kleinerer Projekte auch für eine mittelständische Beteiligung** ausgelegt werden. Bei Großprojekten dürften Mittelständler eher als Nachunternehmer fungieren.
- In diesem Sinne sollte auch über eine **institutionelle Weiterentwicklung** der ÖPP Deutschland AG diskutiert werden.

## Anhang: Lösungsansätze in den wichtigen Diskussionsfeldern

Gruppe	Diskussionsfeld	Lösungsansatz
Verkehrsnetze	Straßenneu- und -ausbau	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ großvolumige ÖPP forcieren</li> <li>■ Verfügbarkeitsmodell</li> <li>■ Erfolgreiche Projekte mit „EU-Projektanleihe“ (z. B. A7 Hamburg; Belgien)</li> </ul>
	Straßenausbau und -sanierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ggf. ÖPP prüfen und forcieren; Alternative: ausreichende Haushaltsmittel</li> </ul>
	Schiene (Neubau, Ausbau, Sanierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Privater Investitionsträger, ggf. Erhöhung von Bundeszuschüssen</li> </ul>
Kommunikation	Breitband (Neubau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Private Investitionsträger (z. B. Telekom, kommunale Gesellschaften); Förderkredite aufgrund der ohnehin niedrigen Zinsen nur noch begrenzt hilfreich; Lösung für nicht-rentable Projekte: regionale Strukturförderung</li> </ul>
Versorgung	Übertragungsnetze (Energie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Privater Investitionsträger; kein Finanzierungsproblem, sofern Rahmenbedingungen stimmen (v.a.: politische Berechenbarkeit)</li> </ul>
Gebäude	Kommunalbauten wie Schulen, Krankenhäuser etc. (v.a. Sanierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Konventionelle Aufgabenerledigung (Finanzierung über Kommunalfinanzierung)</li> <li>■ Ergänzend ÖPP forcieren (Forfaitierungsmodell); aufgrund der Kleinteiligkeit selten zugänglich für Projektfinanzierung durch Banken bzw. Institutionelle</li> </ul>

Tabelle: Überblick der wichtigsten Diskussionsfelder und Lösungsansätze