
Von: Prof. Dr. Holger Muehlenkamp <muehlenkamp@uni-speyer.de>
Gesendet: Donnerstag, 17. September 2015 17:03
An: L1_Anhoerung
Cc: Kolb, Christine
Betreff: Finanzierung Bundesfernstraßenprojekte - Anhörung A 02-22.09.2015
Anlagen: Antworten 22.9.15.pdf

Schr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zu o.g. Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen

Holger Mühlenkamp

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3034

A02

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung
und Verkehr am 22. September 2015**

**Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von
Bundesfernstraßenprojekten voranbringen
Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache
16/8643**

Fragenkatalog

1. Welche Erfahrungen wurden bisher mit ÖPP-Projekten gemacht? (Dauer, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, etc.)

In Deutschland liegen nur relativ wenige öffentlich zugängliche Befunde zur Effizienz/Wirtschaftlichkeit (im Folgenden synonym verwendet) von ÖPPs vor. Dabei handelt es sich um Berichte von Rechnungsprüfungsbehörden. Diese Berichte weisen darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit von ÖPP in der Tendenz überschätzt wird. Erwartete Wirtschaftlichkeitsvorteile von 15% bis 20% – wie im ÖPP-Beschleunigungsgesetz genannt – sind zumindest im Durchschnitt illusorisch. Tatsächlich sind viele ÖPPs unwirtschaftlich.

Die Beobachtungen der deutschen Rechnungsprüfungsbehörden stimmen in der Tendenz mit internationalen Befunden überein. Die Mehrheit wissenschaftlicher Studien zum Thema kann keinen Effizienzgewinn durch ÖPP feststellen. Sehr ernüchternd ist auch der umfangreiche Bericht des Treasury Committee des britischen Unterhauses von 2011. Danach bieten ÖPPs in Großbritannien häufig keinen bzw. nur wenig „Value for Money“.

Sofern mit „Dauer“ die Realisierungsgeschwindigkeit gemeint ist, hängt die Geschwindigkeit, mit der ein Projekt umgesetzt wird, von mehreren Faktoren ab, die im Einzelfall zu beobachten sind. In der Tendenz kann man wohl sagen, dass die Bauphase von ÖPPs häufig kürzer ist als bei konventionell durchgeführten Projekten. Betrachtet man dagegen den Zeitraum von Planungsbeginn bis zur Bereitstellung existieren kaum Unterschiede, weil der Vorteil der kürzeren Bauzeit durch den Nachteil längerer Planungs- und Vergabephasen kompensiert wird.

2. Wie bewerten Sie grundsätzlich eine Finanzierung von Straßenbau nicht über staatliche Haushalte, sondern durch Einbeziehung privaten Kapitals nach den Konditionen der Privatwirtschaft unter haushalterischen Gesichtspunkten?

Die sog. Finanzierung über privates Kapital (bzw. eine indirekte Staatsverschuldung) ist für die öffentliche Hand teurer als eine unmittelbare Haushalts- bzw. Kreditfinanzierung. Unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsbelastung ist indirekte Verschuldung nachteilig.

3. Wie bewerten Sie grundsätzlich eine Finanzierung von Straßenbau nicht über staatliche Haushalte sondern durch Einbeziehung privaten Kapitals nach den Konditionen der Privatwirtschaft unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten?

Privat finanzierte ÖPPs ermöglichen die Umgehung der Schuldenbremse. Damit können kurzfristig mehr Projekte bzw. Projekte finanziert werden, die ansonsten im Rahmen der Schuldenbremse nicht finanziert werden könnten. Der Preis für diese Vorgehensweise liegt in einer überpreuerten Projektfinanzierung und vielleicht über die gesamte Projektlaufzeit höheren Projektkosten. Langfristig sind privat finanzierte ÖPPs nachteilig, weil es sich nicht um einen einfachen „Vorholeffekt“ von Investitionen, sondern um den Effekt „mehr Investitionen jetzt und weniger Investitionen in Zukunft“ handelt.

Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. Kosten-Nutzen-Analysen wird das Gesamtergebnis von der Gewichtung der kurz- und langfristigen Effekte abhängen. Gewichtet man die kurzfristigen Effekte stark und die langfristigen Effekte gering, wird man eher zu einer Vorteilhaftigkeit gelangen als im umgekehrten Fall einer hohen Gewichtung langfristiger Effekte und geringen Gewichtung kurzfristiger Effekte.

4. Welche Vorteile haben ÖPP-Projekte?

Private Finanzierungen und die Risikoübernahme durch Private können keinen Effizienzvorteil von ÖPPs begründen. Die Effizienzpotentiale von ÖPPs liegen in der Bündelung verschiedener Projektphasen (wie Planung, Bau und Betrieb).

5. Welche Vorteile haben ÖPP-Projekte, die bei vergangenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht abgebildet wurden?

Durch einen Wettbewerb zwischen den beiden institutionellen Arrangements der konventionellen Beschaffung und der Beschaffung über ÖPP-Projekte kann man unter Umständen Innovation und Disziplinierung erwarten („Wettbewerb als Entdeckungs- und Disziplinierungsverfahren“).

6. Was läuft bei ÖPP-Projekten besser als bei traditionell/konventionell durchgeführten Bauprojekten?

Wenn ein Wirtschaftssubjekt für mehrere aufeinanderfolgende Projektphasen verantwortlich ist, wird es in jeder Phase die Folgen seiner Entscheidungen auf nachfolgende Phasen berücksichtigen (phasenübergreifende Verbundvorteile bzw. positive Bündelungseffekte – s. auch Frage 4).

7. Welche Erfahrungen liegen Ihnen bei Vergleich von konventioneller Realisierung und Realisierung mittels ÖPP-Modellen im Hinblick auf die Finanzierungs- kosten und die Baukosten vor?

Die Finanzierungskosten müssen unter sonst gleichen Umständen („ceteris paribus“) höher sein (s.o.). Die Baukosten können geringer, gleich oder höher sein. Nach Befunden der Europäischen Investitionsbank (EIB) sind die Baukosten von straßengebundenen Infrastrukturprojekten bei ÖPP teilweise höher als bei konventionellen Projekten. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn durch „besseren“ Bau Folgekosten (insbesondere in der Betriebsphase) gespart werden können.

8. Wie schätzen Sie die Kosteneinsparpotenziale und mögliche Innovationen bei der Realisierung von Straßenbaumaßnahmen als ÖPP ein?

Die unmittelbaren Kosteneinsparungen dürften gering sein, wenn überhaupt eintretend. Längerfristig könnten sich durch den institutionellen Wettbewerb indirekt positive Effekte ergeben (s. Frage 5)

9. **Existieren überhaupt (national oder international) verlässliche Erkenntnisse über Vor- und Nachteile von ÖPP-Projekten im Straßenbau, sei es in finanzieller, sei es in organisatorischer oder sonstiger Hinsicht?**
s. Frage 1
10. **Welche Vorteile haben ÖPP-Projekte für Anleger?**
ÖPP-Projekte bringen für Anleger (bezahlt durch den Steuer- oder Mautzahler) grundsätzlich höhere Renditen als konventionell finanzierte Projekte.
11. **Welche Renditen erwarten Investoren von ÖPP-Projekten?**
Dazu sind Investoren zu befragen.
12. **Welche Bundesfernstraßenprojekte sind bislang durch ÖPP-Modelle realisiert worden?**
Dies wissen das Bundesverkehrsministerium, der Bundesrechnungshof u.a.
13. **Wie hoch sind die Mittel, die bislang im Rahmen von ÖPP-Projekten in den Bundesfernstraßenbau geflossen sind?**
s. Frage 12.
14. **Welche Rolle kann ÖPP bei der Überwindung des Investitions- und Sanierungsstaus im Bundesfernstraßenbau künftig spielen?**
Kurzfristig erlaubt die Aushebelung von Verschuldungsgrenzen mehr Projekte, langfristig nicht (s. Frage 3).
15. **Ist der Investitions- und Sanierungsstau bei Bundesfernstraßen ohne ÖPP-Modelle zu überwinden?**
Letztlich ist die Schuldenbremse (Haupt-)Ursache für diesen Stau. Sie liefert zusammen mit den unzureichenden Regeln der Finanzstatistik auch den Anreiz, nicht nur effiziente, sondern auch ineffiziente ÖPPs durchzuführen. Sehr wahrscheinlich wäre es ökonomisch intelligenter, die Schuldenbremse „nettoinvestitionsorientiert“ anzulegen.
16. **Die neue Generation der ÖPP-Projekte basiert auf dem Verfügbarkeitsmodell.**
 - a) **Was bedeutet das?**
 - b) **Welche Vorteile bietet dieses Modell?**
Beim Verfügbarkeitsmodell richtet sich die Höhe des Betreiberentgelts u.a. nach dem Grad der Verfügbarkeit der Infrastruktur. Dieses Modell erlegt den Privaten weniger und besser steuerbare Risiken auf als die sog. ÖPP-Modelle der ersten Generation im Fernstraßensektor, bei denen die Einnahmen der Privaten verkehrsmengenabhängig waren. Verkehrsmengen lassen sich vom Betreiber kaum beeinflussen.
Da das statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) bei der sektoralen Zuordnung von ÖPPs den sog. Risk-and-Reward-Ansatz verwendet, erlauben

beide Modelle die Umgehung der sog. Maastricht-Kriterien für die zulässige Staatsverschuldung auf europäischer Ebene.

17. **Wie schätzen Sie die Transaktionskosten und ihre Bedeutung bei ÖPP-Projekten im Straßenbau ein?**

Transaktionskosten fallen vor, während und nach Vertragsabschluss an. Zu den vor Vertragsabschluss entstehenden Kosten zählen z.B. die Kosten der Markterkundung und der Ausschreibung. Zu den Kosten des Vertragsabschlusses sind neben der zu bewertenden Arbeitszeit von Beschäftigten im öffentlichen Sektor beispielsweise Berater- und Anwaltshonorare sowie Notariatskosten zu zählen. Nach Vertragsabschluss entstehen Kosten der Vertragsüberwachung, der Nachverhandlungen und der Vertragsdurchsetzung vor (Schieds-) Gerichten. Grundsätzlich ist allein aufgrund komplexerer und längerfristiger Verträge davon auszugehen, dass die Transaktionskosten bei ÖPPs höher sind als bei konventionellem Straßenbau.

Demzufolge kann eine ÖPP nur dann gegenüber einer konventionellen Variante wirtschaftlicher sein, wenn die Verbund- bzw. Bündelungsvorteile höher sind als deren Finanzierungs- und Transaktionskostennachteile.

18. **Wie schätzen Sie die mittel- und langfristigen Risiken beim Betrieb öffentlicher Infrastruktur durch Private (Vertragslaufzeiten, Insolvenzrisiken, etc.) ein?**

Aufgrund der langfristigen und unvollständigen ÖPP-Verträge bestehen für die öffentliche Hand bei ÖPP auf lange Sicht erhebliche Kostensteigerungsrisiken (s. auch Frage 17). Der Einsatz privaten Kapitals z.B. in Form von Projektgesellschaften/-finanzierungen gibt den Privaten die Möglichkeit, die Insolvenzdrohung gezielt als Mittel zur nachträglichen Erreichung besserer Konditionen einzusetzen (transaktionskostentheoretischer „Holdup“).

19. **Welche Vor- und Nachteile haben Projekte in Form der Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) zur Beschaffung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur aus Sicht der mittelständischen Bauwirtschaft?**

Sofern ÖPPs – wie auf Bundesebene – zur Beauftragung von sog. Generalunternehmern führen, wird die als Mittelstandsförderung gedachte Vergabe in Teillosen ausgeschaltet. Für die mittelständische Bauwirtschaft ist dies nachteilig.

20. **Welche Alternative sehen Sie zu ÖPP-Modellen, wenn es um die Finanzierung von nachhaltiger und effizienter Bewirtschaftung sowie um Baumaßnahmen im Bereich der Bundesfernstraßen geht?**

Eine Alternative könnte eine (kostendeckende) Finanzierung durch Infrastrukturnutzer über eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft darstellen. Diese könnte so ausgestaltet werden, dass sie in doppelter Hinsicht nachhaltig ist. Zum einen im Sinne einer nachhaltigen auskömmlichen Infrastrukturfinanzierung und zum anderen im Sinne einer auch umweltpolitisch verursachungsgerechten Kostenanlastung.

21. **Ist es richtig, dass die parlamentarische Kontrolle über die Realisierung von ÖPP-Projekten mit Mrd.-Summen - und deren Folgewirkungen für die staatli-**

chen Haushalte – durch eine vermehrte Anwendung solcher Modelle geschwächt werden könnte und wie bewerten Sie das?

Die Geheimhaltung wenigstens der relevanten Fakten von ÖPP-Verträgen führt dann zu einer Schwächung der parlamentarischen Kontrolle, wenn die Parlamente weniger Informationen erhalten als bei konventionellen Projekten. Auf jeden Fall führt sie dazu, dass in Deutschland keine belastbaren Informationen oder wissenschaftliche Untersuchungen über die Wirtschaftlichkeit von ÖPP im Vergleich zu konventionellen Projekten vorliegen.

22. Wie bewerten Sie die aktuell diskutierten Vorschläge zur Gründung einer Infrastruktugesellschaft für die Bundesfernstraßen?

Das Problem des entsprechenden Vorschlags der Expertenkommission beim Bundeswirtschaftsministerium besteht darin, dass einer solchen Gesellschaft – anders als der österreichischen ASFINAG – keine Staatsgarantie gegeben werden soll. Damit verteuert sich die Finanzierung unnötig. Ganz offenkundig soll das vorgeschlagene Modell zum einen die Schuldenbremse aushebeln und zum anderen die Renditen von Anlegern erhöhen, was nicht das Interesse von Steuer- und Mautzahler(innen) sein kann. Vorzuziehen wäre eine Lösung entsprechend oder ähnlich der ASFINAG.

23. Welche Aufgaben und Zuständigkeiten sollte eine Bundesfernstraßengesellschaft idealerweise übernehmen?

Kann ich nicht ausreichend beurteilen.

24. Welche Vor- bzw. Nachteile hätte eine zentrale Infrastruktugesellschaft gegenüber der bisherigen Auftragsverwaltung der Länder?

Um es abstrakt deutlich zu sagen: Sie könnte bei entsprechender Ausgestaltung das ineffiziente föderalistische „Kleinklein“ wenigstens mildern.

25. Welche Konsequenzen hätte die Schaffung einer Bundesfernstraßengesellschaft für die bisherige Auftragsverwaltung der Länder?

Kann ich nicht beurteilen.

26. Der Landesbetrieb Straßen.NRW ist mit rund 6.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Straßenbaubehörde des Landes Nordrhein-Westfalens. Sie ist im Auftrag des Bundes auch für die Planung den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen verantwortlich. Welche Folgen hätte nach Ihrer Meinung eine Überführung dieser Aufgaben auf eine überwiegend unabhängige Infrastruktur, was

- die Arbeitsplätze im Landesbetrieb
- die Effektivität von Planungs-, Bau- und Erhaltungsmaßnahmen für das Gesamt-Sträßennetz

angeht?

Kann ich nicht beurteilen.

27. Welche Umstrukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen hat der Landesbetrieb Straßen.NRW in den vergangenen Jahren durchgeführt, um seine Leistungsfähigkeit und Effizienz zu steigern?

Kann ich nicht beurteilen.

28. Inwiefern wurden diese Anstrengungen durch die Personalentwicklung unterstützt bzw. erschwert? Wie sieht die Personalentwicklung überhaupt aus und gibt es dafür spezifische (womöglich externe) Gründe?

Kann ich nicht beurteilen.

29. Laufen derzeit Umstrukturierungsprozesse, wenn ja welche?

Kann ich nicht beurteilen.

30. Welche Potenziale bestehen für weitere Maßnahmen? Mit welchen Maßnahmen könnten Bund und/oder die Länder die Effizienz der staatlichen Straßenbauverwaltung weiter erhöhen?

Kann ich nicht ausreichend beurteilen.

31. Welche Potenziale sehen Sie insbesondere bei den Instrumenten überjähriger Fonds und kaufmännischen Bilanzierung?

Überjährige Fonds könnten so gestaltet werden, dass sie kurzfristigen finanzpolitischen Ziel(schwankung)en entzogen sind und so eine verlässlichere Infrastrukturfinanzierung ermöglichen.

Eine doppische Rechnungslegung – wie auf kommunaler Ebene – periodisiert den mit konventionellen (Infrastruktur-)Investitionen verbundenen Aufwand ebenso wie die ÖPP-Zahlungen. Damit liefert die Ergebnisrechnung – anders als die Kameralistik – keinen Anreiz zur Bevorzugung von ÖPP aus nichtwirtschaftlichen Gründen. Allerdings bieten die derzeitigen Bilanzierungsvorschriften die Möglichkeit, ÖPP nicht in der Vermögensrechnung auszuweisen und damit den Schuldenausweis zu vermeiden. Durch geeignete Bilanzierungsvorschriften ließe sich letzteres jedoch beheben.

Einen wichtigen Aspekt stellt aber die Logik des kaufmännischen Rechnungswesens dar. Eine kreditfinanzierte Investition führt zunächst zu einer ergebnisneutralen Bilanzverlängerung (Vermögensgegenstand auf der Aktivseite und Kredit in gleicher Höhe auf der Passivseite). Erst die mit der Investition verbundenen Zinszahlungen und Abschreibungen belasten die Ergebnisrechnung. Solange eine Gebietskörperschaft in der Lage ist, Zinsen und Aufwand zu erwirtschaften, kann sie Investitionen kreditfinanzieren. Dies entspricht quasi einer doppischen nettoinvestitionsorientierten Schuldenbremse, die ökonomisch intelligenter erscheint als die derzeitige kameralistisch gedachte Schuldenbremse (s. Frage 15)

32. Halten Sie die Ausrichtung des Landesbetriebes Straßen.NRW auf ÖPP, wie von der CDU im Antrag gefordert, zum jetzigen Zeitpunkt, wie insgesamt, für sinnvoll?

Grundsätzlich nein. Es sollten ÖPP-Projekte (nur) dann durchgeführt werden, sofern sie nach neutralen gewissenhaft durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einen signifikanten Wirtschaftlichkeitsvorteil erwarten lassen. Eine generelle Ausrichtung der Verkehrs- oder Infrastruktur auf ÖPP bzw. ein politisches Programm, welches ÖPP gegenüber konventionellen Beschaffungen bevorzugt, ist wissenschaftlich nicht gedeckt. Die vorliegenden theoretischen

schen und empirischen Erkenntnisse sowie Rechnungshofberichte und z.B. der Bericht des Treasury Committee (s. Frage 1) sprechen dafür, dass die wirtschaftlichen Vorteile von ÖPP – wenn sie überhaupt gegeben sind – seitens der Politik deutlich überschätzt werden.

33. Inwieweit spielt die rechtzeitige substanzerhaltende Pflege und Wartung der Verkehrsinfrastruktur eine Rolle für effiziente Mittelverwendung?

Ein grundsätzliches Problem (nicht nur) der Infrastrukturfinanzierung scheint darin zu bestehen, dass die Folgekosten von Investitionen häufig nicht bedacht bzw. keine Mittel dafür bereitgestellt werden. Dies führt dazu oder kann dazu führen, dass Infrastruktur über den sog. Lebenszyklus nicht optimal bewirtschaftet wird. Durch ÖPP wird der Lebenszyklusgedanke (der nichts anderes darstellt als die Nutzung der unter den Fragen 4 und 6 beschriebenen Verbundvorteile) zwar gefördert, aber auch nicht konsequent umgesetzt, weil der oder Vermögensgegensta(ä)nd(e) (hier Infrastruktur) vor Ablauf des Lebenszyklus zur Nutzung an die öffentliche Hand übergehen. Daher haben der oder die privaten Partner keinen Anreiz, die Folgekosten ihrer Entscheidungen für die Zeit nach Vertragsablauf zu bedenken.

Das Denken in Lebenszyklen erfordert eine Haushalts- bzw. Finanzplanung, die die Haushaltswirkungen öffentlicher Projekte seriös über deren Laufzeit abbildet. Jeder Regierung steht es frei, über die Vorschriften des Haushaltsgrundsatzgesetzes hinausgehende (verbessernde) Haushaltsregeln zu verabschieden.