

INFRASTRUKTUR ERHALTEN UND AUSBAUEN!

- ▶ **Keine Privatisierung der Autobahnen!**
- ▶ **Keine weiteren ÖPP-Projekte!**



ZENTRALVERBAND
DEUTSCHES
BAUWERBE **ZDB**

Einleitung



Dass es mit den Verkehrswegen in Deutschland nicht zum Besten steht, ist unübersehbar. Das Spektrum der Mängel reicht vom Schlagloch vor der Haustür über gesperrte Autobahn- und Eisenbahnbrücken bis hin zu defekten Schleusen.

Dass Deutschland seine Infrastruktur seit Jahren auf Verschleiß fährt, ist inzwischen eine Binsenweisheit. Dabei ist ein funktionierendes Straßen- und Verkehrsnetz für eine moderne Gesellschaft von grundlegender Bedeutung. Mobilität wird vom modernen Menschen erwartet. Aber wie soll er dieser Forderung nachkommen, wenn Bahnen nicht fahren oder er Stunden im Stau verbringt?

Dabei geht es nicht nur um Lebensqualität von Menschen, nein, eine funktionierende Infrastruktur ist auch Voraussetzung für eine prosperierende Wirtschaft und entscheidend für den Standort Deutschland. Immerhin 64 % der Unternehmen sehen sich derzeit durch das Straßennetz beeinträchtigt, 23 % fühlen sich deutlich behindert¹. Denn für mehr als 80 Prozent der beförderten Tonnage nutzt die Wirtschaft den Lkw in der Nahversorgung wie auch im Fernverkehr.



Mit einem Vermögenswert von nahezu 1,1 Billionen Euro bildet dieses Netz aus Straßen, Schienen, Brücken und Wasserstraßen gut die Hälfte des Vermögens unseres Landes. Ein Großteil des Neu- und Ausbaus wurde in den 50iger bis 70iger Jahren in den alten Bundesländern und nach der Wende in den neuen Ländern geschaffen.

Dieses hat sich grundlegend geändert: Über viele Jahre wurde der größte Investitionshaushalt des Staates zur Disposition gestellt, um Gelder für andere Ressorts freizumachen. Diese Kürzungen haben nicht nur die Investitionen ausgebremst, sondern auch die Baukompetenz der Verwaltungen auf allen Ebenen weit unter den langfristigen Bedarf schrumpfen lassen. Dem muss jetzt entschlossen entgegengewirkt werden, sonst werden die ins Auge gefassten großen Investitionen nicht erfolgreich sein.

Eine vernachlässigte Infrastruktur, zu wenig Bauherrenkompetenz und Verantwortung gefährdet auch die Bauwirtschaft. Im Bauhauptgewerbe sind rund 765.000 Menschen tätig, viele Lehrlinge werden in den weit überwie-

¹ IW Köln, Pressemitteilung vom 17. Februar 2014

gend mittelständischen, familiengeführten Unternehmen ausgebildet. Immerhin trägt die Bauwirtschaft rund 4 % zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die Baubetriebe haben die Kompetenz, das Know how und die Arbeitnehmer, unsere Infrastruktur in Ordnung zu halten. Wird aber zu wenig investiert oder aber nur in Größenklassen und Vergabearten Aufträge erteilt, die den heimischen Mittelstand ausschließen, gefährden wir ohne Not die Existenz guter Unternehmen und von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Jetzt ist kein Anlass und keine Zeit für Experimente mit Verfahrensweisen, die möglicherweise in anderen Märkten und Gesellschaften üblich sind. Der Staat muss sich jetzt wieder mit Ausführungskompetenz ausstatten, will er seine vielfältigen verfassungsmäßigen Aufgaben erfolgreich erfüllen.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, sich über die langfristige Finanzierung, die Planung und Umsetzung unserer Infrastrukturmaßnahmen sowie die erforderlichen Organisationsmodelle Gedanken zu machen.

Marode Infrastruktur

Die Infrastruktur in Deutschland erfüllt die wachsenden Ansprüche von Wirtschaft und Bürgern nicht mehr; es wird zu wenig in den Erhalt von Straßen, Brücken, Schienen und Wasserstraßen investiert – und dieses trotz wachsender Einnahmen aus Lkw-Maut und vor allem der Mineralölsteuer.

Nicht nur die Straßen auf allen staatlichen Ebenen, sondern auch Straßen- und Eisenbahnbrücken, aber auch Wasser- und Schienenwege sind in einem erschreckenden Zustand; das ist nicht erst seit der Brückensperrung der A1 bei Leverkusen oder der Schiersteiner Brücke bei Wiesbaden bekannt.

Unzureichende Finanzierung

Der Investitionsetat im Bundeshaushalt lag 2014 für alle Verkehrswege des Bundes nur bei 10,3 Mrd. Euro. Damit bleibt er unter dem Vorjahreswert von 10,6 Mrd. Euro wie auch unter dem Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 (10,8 Mrd. Euro jährlich). Das Straßenbudget ist nicht nur 2014 unter dem Durchschnitt der letzten Wahlperiode, sondern war auch im Entwurf 2015 zu niedrig veranschlagt.

Dabei hat die vom Bundesrat eingesetzte Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (sog. Daehre-Kommission) den jährlichen Investitionsbedarf von Bund, Ländern und Kommunen mit 7,2 Milliarden



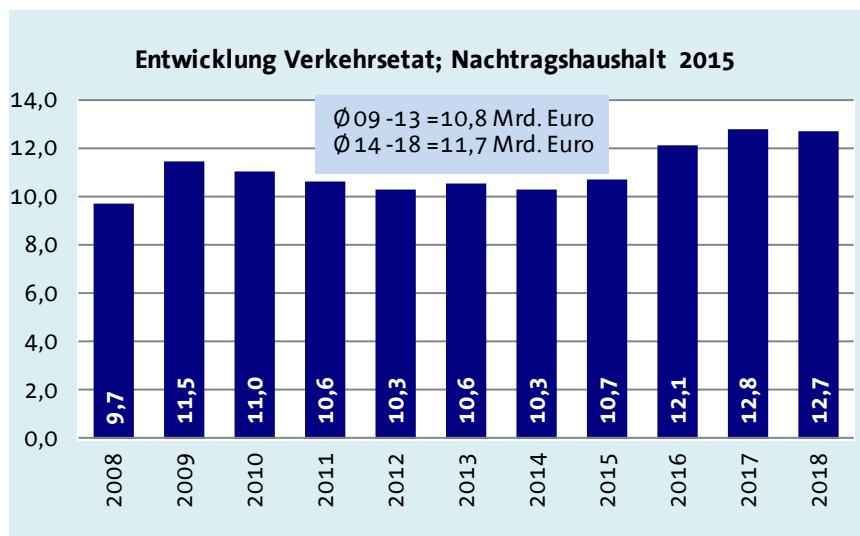
Es ist offensichtlich: Zuwarten geht nicht länger!

Gesamtbedarf Verkehrsinfrastruktur Bund: 14 Mrd. Euro jährlich.

Wegeentgelt Straßenverkehr: 55 Mrd. Euro!

Euro pro Jahr ermittelt, allein um den laufenden Erhalt und den Abbau des Sanierungsstaus bei Straßen, Schienen und Wasserwegen innerhalb der nächsten 15 Jahre zu schultern.

Der tatsächliche Gesamtbedarf für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes liegt bei 15 Mrd. €. Durch Haushaltsaufstockungen aus Sonderprogrammen soll es ab 2017 gelingen knapp 13 Mrd. € in die Verkehrswege des Bundes zu investieren: Um den Investitionsstau in die Bundesverkehrswege aufzulösen, ist mit dem Nachtragshaushalt 2015 zusätzlich eine Verpflichtungsermächtigung von sieben Milliarden Euro verankert worden (sog. 10-Mrd.-Euro-Programm). Auf Investitionen in die Verkehrsträger Straße, Schiene, Wasserstraße sollen danach ca. 3,1 Mrd. Euro im Zeitraum 2016 - 2018 entfallen. Bis 2018 würde die Investitionslinie Verkehr auf knapp 13 Mrd. Euro hochgefahren. Die 15-Mrd.-€-Marke wird aber weiter verfehlt. Es müssen weitere 2 Mrd. € mobilisiert werden, um die Forderungen der Daehre-Kommission zu erfüllen. Dabei müsste eigentlich genügend Geld in der Kasse sein: Denn das „Wegeentgelt“ des Straßenverkehrs aus Mineralölsteuer, darauf entfallender Umsatzsteuer, Kfz-Steuer und LKW-Maut liegt bei jährlich ca. 55 Mrd. Euro.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Beste Lösung: Ausweitung der Finanzierung aus Haushaltsmitteln!

Die Regelungen zur Schuldenbremse sehen in ihrer Neufassung von 2009 einen sukzessiven Übergang vor, auch Investitionen nicht mehr über Kredite zu finanzieren. Das schränkt die öffentliche Hand stark ein und führt dazu, dass eher konsumtive statt investive Ausgaben getätigt werden.

Daher wird vielfach ein Ausweg aus diesem Dilemma darin gesehen, die Infrastruktur zukünftig verstärkt durch private Mittel zu finanzieren. Denn insbesondere Banken und Versicherungen suchen höher verzinsliche Anlagemöglichkeiten und bringen die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben ins Gespräch. Auch in verschiedenen Ministerien wird über diese Modelle diskutiert. Insbesondere die sog. Fratzscher-Kommission hat sich ausführlich und umfänglich damit auseinandergesetzt, private Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur heranzuziehen.

Dabei werden aber die Kosten der Finanzierung – also Tilgung, Zinsen und Renditen – ausgeblendet, so auch in der Fratzscher-Kommission. Die vielfach als Lösungsansatz kolportierte Idee, über Fonds Geld für die Finanzierung der Infrastruktur einzusammeln, gibt keine Antwort auf die Frage, wie und von wem Tilgung, Verzinsung und Renditen bezahlt werden. Denn es ist kaum anzunehmen, dass Banken und Versicherungen für ihre Anlagen auf Rendite verzichten können. Genausowenig kann bei privatwirtschaftlichen Investoren mit den niedrigeren Zinsen der öffentlichen Hand gerechnet werden. Unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Haushaltsführung kann aber auch nicht hingegenommen werden, am Ende mehr zu bezahlen als bei der klassischen Investition mit Haushaltsmitteln.

Dieses Problem hat die sog. Bodewig-Kommission bereits gesehen und schlägt vor, bei einer Mischfinanzierung aus Steuer- und Nutzerfinanzierung zu bleiben und dabei die Steuerfinanzierung auszudehnen. Hierzu bedarf es allein des politischen Willens. Angesichts eines Haushaltsvolumens von rund 300 Mrd. Euro jährlich sollte das eigentlich gelingen.

Vor diesem Hintergrund wären auch alle Überlegungen hinsichtlich der Einbeziehung privater Mittel mit ihren Unwägbarkeiten und Schwierigkeiten, auf die im Folgenden noch eingegangen, als Makulatur.



Die Finanzierungskosten und ihre Wirkung auf die Schuldenbremse werden ausgeblendet.

Beste Lösung: Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur aus Haushaltsmitteln.



ÖPP keine Lösung der Infrastrukturprobleme! Teuer, intransparent und ineffizient!

Große öffentlich-private Partnerschaften werden in der derzeitigen Diskussion über die Finanzierung unserer Verkehrsinfrastruktur gerne als Allheilmittel und Entlastung für die chronisch klammen öffentlichen Haushalte betrachtet.

Das ist falsch!

- ▶ ÖPP-Modelle können aufgrund ihrer schieren Größe nur von wenigen, größtenteils ausländischen Konzernen umgesetzt werden.
- ▶ ÖPP-Projekte schränken den Wettbewerb extrem auf nur vier bis fünf Bieter ein, die den Markt unter sich aufteilen können. Dieses geht vor allem zu Lasten heimischer Betriebe und derer Beschäftigten, die in Deutschland Steuern und Abgaben bezahlen und so einen wichtigen Beitrag zum Binnenkonsum und damit zur wirtschaftlichen Prosperität unseres Landes leisten.
- ▶ Die ÖPP-üblichen Projektfinanzierungen überfordern in ihrer Größe und Laufzeit mittelständische Bauunternehmen. Organisation und Abwicklung der Projektfinanzierung dürfen nicht dem leistungsfähigen heimischen Mittelstand aufgebürdet werden.
- ▶ Mit ÖPP wird auf die Kompetenz, die Effizienz und die Erfahrung der mittelständischen Straßenbauunternehmen mit ihrer Vielzahl von qualifizierten Mitarbeitern verzichtet. Damit werden Arbeits- und Ausbildungsplätze leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Denn die überwiegende Ausbildungsleistung in der Bauwirtschaft wird von kleinen und mittleren Firmen (über 80 %) geleistet.
- ▶ ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau sind nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofs deutlich teurer als die konventionelle Realisierung durch die öffentliche Hand. Ursache dafür ist, dass die Finanzierungskosten der privaten Betreiber deutlich über denen der öffentlichen Hand liegen. Dieser erhebliche Kostennachteil kann nicht durch Einsparungen bei operativen Kosten ausgeglichen werden².

ÖPP = teurer als konventionelle Vergabe.

² Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau vom 4. Juni 2014.

- ▶ Bei nicht veröffentlichten privatwirtschaftlichen Vertragsmodellen fehlt jegliche Transparenz im Hinblick auf die Folgen von veränderten Anforderungen, Leistungen und Kosten. Ebenfalls nicht veröffentlicht werden die Ansprüche der öffentlichen Hand an den Projektpartner im Hinblick auf den Substanzwert der Bauwerke zum Ende der Laufzeit der Verträge.
- ▶ „Personelle und finanzielle Restriktionen der öffentlichen Hand dürfen nicht dazu führen, dass Baumaßnahmen bevorzugt im Wege von ÖPP-Projekten realisiert werden.“³ D. h. die öffentliche Hand ist aufgefordert, ihr Personal bei den Straßenbauverwaltungen angemessen aufzustocken. Dann können die Infrastrukturvorhaben schnell und termingerecht im Wege der konventionellen Vergabe fertigstellen.

Keine „Neue Generation“ von ÖPP-Projekten!

Die vom Bundesverkehrsministerium vorgesehenen Losgrößen für die sog. Dritte Staffel, jetzt auch als Neue Generation bezeichneten ÖPP-Modelle übertreffen diejenigen der ersten und zweiten Staffel deutlich.

Bei der sog. neuen Generation geht es um 10 Projekte mit einer Gesamtlänge von rd. 600 km und einem Investitionsvolumen von 7 Mrd. Euro. Hinzu kommen weitere 7 Mrd. Euro für Finanzierung, Betrieb und Unterhaltung. Einzelne Projekte wie z. B. die A 3 (AK Biebelried – AK Fürth-Erlangen) oder die A 26 inkl. Hafenspanne erreichen Größenordnungen von knapp unter bzw. über 1 Mrd. Euro.

Sie sind damit für den Mittelstand erst recht nicht zu realisieren und schaffen gemeinsam mit überzogenen Eignungs- und Referenzanforderungen absolute Eintrittsbarrieren für die heimische Bauwirtschaft.

Völlig unverständlich ist dabei, warum der Verkehrsminister die Bedenken des Bundesrechnungshofes ignoriert. Denn nach dessen Berechnungen haben allein die fünf geprüften ÖPP-Projekte zu Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Beschaffung von knapp 2 Mrd. Euro geführt. So ist die ÖPP Variante beim Ausbau der A 1 von Bremen nach Buchholz nicht wie vom Bundesverkehrsministerium um rund 40 % günstiger gewesen, sondern



³ Bericht des Bundesrechnungshofes, S.5.

12 % des Autobahnnetzes sind in privater Hand.

ÖPP = Umgehung der Schuldenbremse.

fast 28 % teurer. Beim Ausbau der A 4 an der Landesgrenze von Hessen nach Thüringen sei zunächst ein Kostenvorteil von knapp 23 % ermittelt worden. Die BRH-Prüfer kommen auf ein Minus von 12,4 %.⁴

Wenn allein aus fünf ÖPP-Projekten Mehrkosten von 2 Mrd. Euro entstehen, wie hoch werden diese dann bei insgesamt 20 Projekten der zweiten und dritten Staffel erst sein?

Mit der neuen Generation werden rund 1.400 km Autobahn in privater Hand sein. Das entspricht ca. 12 % des gesamten deutschen Autobahnnetzes.

Hinzu kommt – und auch das hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht festgestellt –, dass die Zahlungen an die Partner erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant werden, zu dem sie während der Vertragslaufzeit an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip).

D. h., die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus den ÖPP-Projekten werden nicht als Kredite eingestuft, da dem Haushalt nicht unmittelbar Geldmittel zufließen. Damit wird die Schuldenbremse umgangen.

Auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofs entsteht mit ÖPP ein Anreiz, die Schuldenbremse zu umgehen. Ziel muss es aber sein, dass die Schuldenbremse keinen Einfluss auf die Entscheidung hat, ob eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell realisiert wird.

Abschreckendes Beispiel: Frankreich – Daher: keine Privatisierung der Infrastruktur!

Eine Privatisierung der Infrastruktur, z. B. der Bundesautobahnen, wie dieses in Frankreich praktiziert wird, lehnt das deutsche Baugewerbe ab. Das französische Autobahnnetz ist faktisch in der Hand von drei Konsortien, die ca. 1.700 km vor allem im Norden Frankreichs betreibt, der französischen Eiffarie, einem Konsortium aus der Groupe Eiffage und der Macquarie, – letztere ist auch am Warnow-Tunnel beteiligt –, die ca. 2.400 km Autobahnen bedient, und als größter Betreiber die VINCI Autoroutes, die rund 4.500 km Autobahn betreibt. Darüber hinaus gibt es weitere kleinere Autobahngesellschaften, die nur kurze Strecken betreiben, und daher politisch keine Rolle spielen.

⁴ Bericht des Bundesrechnungshofes, S. 4

Als die Betreiber im November eine Mauterhöhung um das Neunfache der allgemeinen Inflationsrate ankündigten, war aus Sicht der französischen Regierung das Maß voll: Nun sollen die Konzessionsverträge überarbeitet und die Rendite auf immer noch hohe sieben bis acht Prozent (!) begrenzt werden. Die aktuelle Diskussion in Frankreich um die Profite der Autobahngesellschaften, die derzeit deutlich im zweistelligen Bereich liegen, beweist einmal mehr, wie Oligopole wirken: nämlich zu Lasten der Nutzer, die die Kosten dafür durch hohe Mautgebühren zu tragen haben. Oligopole widersprechen einer freien Wirtschaftsordnung sowie der Daseinsvorsorgepflicht des Staates.

Die öffentliche Hand ist Eigentümer der Infrastruktur und hat daher eine entsprechende verfassungsgemäße Verantwortung.

Besser ist: Erfahrung der mittelständischen Bauwirtschaft nutzen!

Bei der Modernisierung der Infrastruktur kann nicht auf die Kompetenz, Effizienz und die Erfahrung der mittelständischen Straßenbauunternehmen mit ihrer Vielzahl von erfahrenen Mitarbeitern verzichtet werden. Rund 500 Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten prägen den Markt im Bereich Straßen- und Bahnbau. Sie sind bisher bei den ÖPP-Projekten höchstens als Nachunternehmer zum Zug gekommen. Auch der Bundesrechnungshof sieht den wichtigen Beitrag, den die mittelständische Bauwirtschaft zu leisten vermag, bei ÖPP gefährdet. „Auch gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte der ÖPP-Variante, auf die sich das BMVI beruft, können diese Kostennachteile nicht ausgleichen. Dies gilt insbesondere, da die bei der konventionellen Variante zu erwartenden positiven Effekte der Mittstandsförderung vom BMVI nicht berücksichtigt werden.“⁵

Mit ÖPP werden Arbeits- und Ausbildungsplätze in den heimischen mittelständischen Bauunternehmen mutwillig auf´s Spiel gesetzt.

Infrastrukturinvestitionsgesellschaft schaffen!

Wenn auf der einen Seite eine Privatisierung der Infrastruktur abgelehnt wird und auf der anderen Seite weiter zu befürchten ist, dass zu einer Ausweitung der steuerfinanzierten Investition der politische Wille fehlt, dann bleibt nur ein dritter Weg, nämlich die Schaffung einer Infrastrukturinvestitionsgesellschaft.

⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes, S. 18.



ÖPP = Vernichtung von Arbeitsplätzen.

titionsgesellschaft und einer oder mehreren Betreibergesellschaften. In Deutschland könnte die ViFG, die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft, zu einer solchen Investitionsgesellschaft umgewandelt werden. Das sollte nach folgenden Maßgaben erfolgen:

- ▶ Die Investitionsgesellschaft kann sich aus verschiedenen Quellen finanzieren, z. B. auch durch Fonds und Anlagen von Banken und Versicherungen, mit für die öffentliche Hand akzeptablen Kosten. Diese könnten auch gesetzlich festgeschrieben werden.
- ▶ Die Investitionsgesellschaft ist ausschließlich Finanzierer von Maßnahmen.
- ▶ Grundlage für die Priorisierung aller Maßnahmen ist der Bundesverkehrswegeplan, der auch zukünftig vom Bundestag beschlossen werden muss.
- ▶ Die Finanzmittel für Erhalt und Betrieb der Verkehrsnetze von Straßen, Schiene und Wasserstraßen sind zweckgebunden.
- ▶ Finanzmittel stehen überjährig zur Verfügung, die Verkehrswegefinanzierung wird von kurzfristigen Haushaltssituationen abgekoppelt und wird somit planbar.



Betreibergesellschaft(en) schaffen!

Neben einer Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft muss es eine oder mehrere Betreibergesellschaften geben. Aufgrund der Größe der Bundesrepublik als auch aufgrund ihrer föderalen Struktur dürften sich Bund und Länder auf mehrere Betreibergesellschaften verständigen.

Für die neu zu gründenden Gesellschaften müssen folgende Grundsätze gelten:

- ▶ Die öffentliche Hand bleibt Eigentümer der Netze.
- ▶ Die Betreibergesellschaften tätigen die Investitionen selbst und sind für Neubau, Ausbau und Erhalt der Bundesautobahnen zuständig.
- ▶ Die Betreibergesellschaften sichern einen langjährigen und projektübergeordneten Regelungskreislauf aus Bedarfsermittlung, Planung, Finanzierung, Bau, Erhaltung und Facility-Management.

- ▶ Die Gesellschaften entscheiden über die Art der Vergabe. Vorrang hat weiterhin die konventionelle Vergabe in Fach- und Teillosen. Es gilt, wie bei allen öffentlichen Aufträgen, weiterhin die VOB.

Forderungen – kurz und knapp:

1. Aufstockung des Etats zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur im Bundeshaushalt auf 15 Mrd. Euro jährlich.
2. Aufstockung der personellen Ressourcen in den Straßenbauverwaltungen.
3. Kompetenz der mittelständischen Bauwirtschaft durch konventionelle Vergabe nutzen.
3. Keine weiteren ÖPP-Projekte.
4. Keine Privatisierung der Bundesautobahnen.



Impressum

V.i.S.d.P.: Dr. Ilona K. Klein

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
Kronenstraße 55 - 58
10117 Berlin
Telefon 030 20314-0
Telefax 030 20314-419
bau@zdb.de
www.zdb.de

Fotos:

boco (S. 7 o.), Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V.,
Bonn (Titel: mitte o., S. 2 o., S. 5, 6, 7 u., 9), Stutz GmbH,
Björn Stutz (S. 10, S. 11 u.), ZDB (S. 2 u.), ZDB/Küttner
(S. 3), ZDB/Simonis (Titel: li., mitte u. re., S. 11)

Druck:

Ludwig Austermeier Offsetdruck oHG, Berlin

2. vollständig überarbeitete Neuauflage,
Juni 2015

DAS DEUTSCHE
BAUWERBE

