

Pressekonferenz, 6. Oktober 2016, Berlin

# **Volkswirtschaftlicher Nutzen privater Infrastrukturbeteiligung**

## Statement

**Dr. Klaus Wiener**

Geschäftsführer Volkswirtschaft und Finanzmärkte  
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

**Dr. Thilo Schaefer**

Leiter Kompetenzfeld Umwelt, Energie, Infrastruktur  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

## Motivation

Die öffentliche Infrastruktur in Deutschland befindet sich in einem schlechten Zustand. Wir alle kennen zahlreiche Beispiele, die das Ausmaß des Investitionsstaus belegen. Hierzu zählen marode Brücken und schlechte Straßen ebenso wie sanierungsbedürftige Schulen – ganz zu schweigen von Projekten, die zwar begonnen wurden, aber partout nicht fertig werden wollen. Das wohl prominenteste Beispiel hierfür ist der Flughafen Berlin Brandenburg.

Die Bundesregierung und die Länder haben das Problem erkannt. Allerdings gibt es eine Reihe von Gründen, die den zügigen Abbau des Investitionsstaus verhindern. Zu nennen sind hier z. B. die Schuldenbremse oder die fehlenden Planungskapazitäten in den öffentlichen Verwaltungen.

Abhilfe könnte hier auch die Einbindung von privatem Kapital schaffen. Es gibt eine große Anzahl von Investoren – hierzu zählen auch die Versicherer – die bereit wären, ihre Investitionen in die öffentliche Infrastruktur auszuweiten. Leider fehlt in der öffentlichen Diskussion aber immer wieder das Verständnis für die Vorteilhaftigkeit eines solchen Vorgehens. Eine große Befürchtung bei Politikern und Bürgern ist oftmals, dass private Investoren in die staatliche Daseinsvorsorge eingreifen, selbst dann, wenn Investoren versichern, dass sie nur als Finanzierer und nicht als Eigentümer von öffentlicher Infrastruktur fungieren wollen.

Ebenso wird der Finanzierungsvorteil der öffentlichen Hand genannt. Die Zinsen sind so niedrig, so das gängige Argument, dass der Staat kein privates Kapital zur Beseitigung des Investitionsstaus benötigt, sondern durch den Finanzierungsvorteil sogar die Bereitstellung der Infrastruktur billiger leisten kann als der private Investor. Diese Argumentation greift aus unserer Sicht aber zu kurz, denn mit der Einbindung privaten Kapitals sind erhebliche Zusatzeffekte verbunden, die die Finanzierungsvorteile des Staates in einem anderen Licht erscheinen lassen.

Um die häufig gegebene Vorteilhaftigkeit von Öffentlich Privaten Partnerschaften zu verdeutlichen, haben das IW und der GDV eine Analyse durchgeführt, die den Zusatznutzen von privaten Investitionen in Infrastruktur modelliert. Wir zeigen, dass eine ganzheitliche Kosten-Nutzen-Betrachtung zu anderen Ergebnissen führt als eine reine Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Im Ergebnis zahlt sich die Beteiligung von privaten Investoren an Infrastrukturprojekten für die Steuerzahler und die Gesellschaft aus, weil die gesamtwirtschaftlichen Vorteile von ÖPP die Finanzierungsnachteile deutlich überwiegen.

### **Der Staat hält seine Infrastruktur kaum in Stand**

Marode Brücken, sanierungsbedürftige Schulen und baufällige Gebäude: Beispiele für den schlechten Zustand der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland kennt jeder. Wer deutsche Straßen benutzt oder schulpflichtige Kinder hat,

dem drängt sich der Eindruck auf, dass es nicht gut bestellt ist um die staatlich finanzierten öffentlichen Einrichtungen. Doch es gibt nicht nur diese sogenannte anekdotische Evidenz für den Verfall der Infrastruktur, sondern auch statistische Fakten, die diesen Eindruck bestätigen. Seit 1995 stagniert der staatliche Kapitalstock. In den letzten drei Jahren verzeichnen wir sogar einen Rückgang des realen staatlichen Nettoanlagevermögens, das zu 90 Prozent aus Bauten besteht. Seit mindestens drei Jahren ist ein Substanzverlust zu verzeichnen, obwohl die öffentlichen Haushalte nominal mehr investieren. Bei den Kommunen ist bereits seit 2005 ein Rückgang des realen Anlagevermögens um 7,5 Prozent zu beobachten. Die Zahlen belegen, dass die öffentliche Hand seit gut 20 Jahren Defizite bei Investitionen in ihren Kapitalstock hat.

Der Blick auf den Zustand von Straßen und insbesondere der kommunalen Infrastruktur offenbart gewaltige Lücken zwischen den notwendigen und den tatsächlichen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur. Allein im Jahr 2016 beläuft sich der kommunale Investitionsrückstand auf 136 Milliarden Euro. Ein Viertel davon fehlt bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur; ein weiteres Viertel bei Schulen und Bildungseinrichtungen für Erwachsene.

Ein wesentlicher Grund dafür sind mangelnde finanzielle Mittel. Vielen Kommunen fehlt schlicht das Geld, für die erforderlichen Investitionen. Und auch Bund und Länder stellen nur einen Teil der Mittel zur Verfügung, die allein nötig

wären, die Infrastruktur instand zu halten. Doch das ist nicht die einzige Erklärung. Schließlich geht es selbst dort, wo gebaut wird, oft nur langsam voran. Verwaiste Autobahnbaustellen und immer wieder verschobene Fertigstellungstermine für Großprojekte wie den Berliner Flughafen oder die Kölner Nord-Süd-Stadtbahn sind prominente Beispiele. Auch dafür, dass die Kosten völlig aus dem Ruder laufen.

Woran liegt das? In der öffentlichen Verwaltung fehlen Bauingenieure, die in der Bauplanung und Bauaufsicht eingesetzt werden können. Hinzu kommt, dass viele der vorhandenen Experten kurz vor der Pensionierung stehen und kaum Nachwuchs nachrückt. De facto fehlt im öffentlichen Dienst inzwischen eine ganze Generation von Bauingenieuren. Dies ist nicht nur auf einen kontinuierlichen Personalabbau in den Verwaltungen zurückzuführen, sondern auch auf strukturelle Probleme. Angesichts des gegenwärtigen Baubooms zieht es viele gut ausgebildete Bauingenieure zu privaten Firmen, eine Karriere in der Verwaltung erscheint dagegen oft unattraktiv. Zudem hat der Gesetzgeber die Komplexität der Planungs- und Bauvorgaben laufend erhöht. Deshalb ist es auch gar nicht angemessen, wenn jede Verwaltungseinheit für eventuelle Bauvorhaben die entsprechenden Experten vorhält. Dennoch führt der Personalmangel dazu, dass vom Bund bereitgestellte Gelder für Investitionen in den Straßenbau nicht einmal von allen Bundesländern vollständig abgerufen werden.

## Warum ÖPP?

Angesichts dieser strukturellen Probleme der öffentlichen Verwaltung kann eine stärkere Beteiligung privater Investoren in der Planung und Aufsicht von umfangreichen Investitionsvorhaben Abhilfe schaffen. Denn um nichts anderes geht es bei einer typischen Öffentlich Privaten Partnerschaft: Der private Bauherr plant, finanziert und führt die Bauarbeiten aus. Bei der öffentlichen Hand verbleiben die Definition und grundlegende Planung. Es geht also nicht darum, Schulen, Straßen und öffentliche Einrichtungen zu privatisieren. Sondern darum, Bau und Betrieb effizienter und kostengünstiger durchzuführen.

Warum tragen Öffentlich Private Partnerschaften dazu bei? Baut der Staat, das Land oder die Kommune selbst, muss sie alle Leistungen einzeln ausschreiben und vergeben. Das führt zu zahlreichen kleinvolumigen Ausschreibungen. Der Auftragnehmer ist immer nur für sein jeweiliges Teilprojekt verantwortlich und setzt dies möglichst kostengünstig um. Langlebigkeit und Nachhaltigkeit spielen bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Dagegen wird ein Bauherr, der im Beispielfall eines Autobahnausbaus nicht nur verantwortlich ist für den Ausbau, sondern die Strecke auch selbst betreibt, darauf achten, dass die eingesetzten Materialien haltbarer sind. Denn in seiner Planung berücksichtigt er bereits, dass die Fahrbahn innerhalb der 30-jährigen Laufzeit seines Vertrags für den Betrieb der Strecke instand gehalten und ggf. erneuert werden muss. So wird das einzelne Baulos

aufgrund der höherwertigen Materialien zwar teurer, insgesamt muss die Fahrbahn allerdings seltener erneuert werden. Das spart nicht nur dem Bauherrn und damit seinem Auftraggeber Kosten. Auch den Nutzern der Strecke bleiben häufige und langwierige Baustellen erspart.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass der private Bauherr schneller bauen kann als die öffentliche Verwaltung, da er sämtliche Teilprojekte koordiniert und vergibt. Das Volumen der einzelnen Projekte kann an bauwirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet werden, was zu weniger, aber größeren Teilprojekten führt. Gerade Autobahnausbau-Projekte, die bereits als ÖPP gebaut worden sind, zeigen dies: Diese wurden ohnehin schneller gebaut als dies bei einer konventionellen Baustelle der Fall gewesen wäre. Viele konnten bereits vor dem vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermin eröffnet werden. In der aktuell geläufigen Variante des Verfügbarkeitsmodells bei ÖPP-Projekten zum Ausbau von Autobahnabschnitten werden dazu bei der Vertragsgestaltung explizit Anreize gesetzt. Wer schneller als vereinbart fertig wird, erhält einen Bonus. Dauert es länger, wird eine Strafe fällig.

Die Geschwindigkeit des Ausbaus oder anders ausgedrückt die Dauer einer Baustelle ist ein enormer Kostenfaktor für diejenigen, die den Streckenabschnitt befahren. In der Regel handelt es sich um Stauschwerpunkte, die bereits zu verlängerten Reisezeiten führen. Während der Baustellenzeit verschärft sich die Staugefahr. Wer pünktlich sein Ziel

erreichen will, muss dementsprechend früher losfahren und mehr Zeit einplanen. Autos, die im Stau stehen, stoßen mehr CO<sub>2</sub> aus. Dies alles sind in einer volkswirtschaftlichen Betrachtung Kostenfaktoren.

### **ÖPP oder konventionell?**

Bevor ein Projekt als ÖPP ausgeschrieben werden kann, muss eine sogenannte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden. Dabei werden Kosten und Nutzen sowohl einer konventionellen Erstellung als auch der Durchführung als ÖPP geprüft und gegenübergestellt. Dabei werden nicht nur die reinen Einnahmen und Ausgaben aus Sicht der öffentlichen Verwaltung betrachtet, sondern auch die Perspektive der Nutzer, um die gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen abzubilden. Allerdings schreibt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bislang nicht zwingend vor, dass auch der Nutzen kalkuliert wird, der sich beispielsweise aus einer schnelleren Fertigstellung ergibt. Deshalb ist es notwendig die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weiter zu verbessern, damit nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden.

Wir haben in unserer Studie ein typisches Autobahnausbauprojekt durchgerechnet und zeigen den Vorteil, der sich durch ein ÖPP-Projekt realisieren lässt. Die Kostenersparnis, die sich durch die schnellere Durchführung und damit geringere Reisezeiten erreichen lässt, ist größer als die höheren Finanzierungskosten der Privaten. Zudem zeigen die bisherigen Projekte, dass per ÖPP gebaute



Autobahnkilometer im Schnitt günstiger gebaut werden können als konventionell erstellte.

Genau diese Gegenüberstellung ist Sinn und Zweck der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Der Nutzen der höheren Qualität, der schnelleren Fertigstellung und der Ausführungsplanung aus einer Hand muss höher sein als die Kosten, die dadurch entstehen, dass der private Bauherr nicht so günstige Finanzierungsbedingungen bekommt wie die öffentliche Hand. Deshalb sind ÖPP insbesondere für große Projekte mit vielen Nutzern geeignet. Das kann nicht nur der Ausbau von Autobahnteilstücken der Fall sein, sondern auch bei Gebäuden der Verwaltung oder Schulen. Beispielsweise wurde der Neubau des Bundesministeriums für Bildung und Forschung per ÖPP erfolgreich durchgeführt.

In unserem Beispiel kann der Ausbau und Betrieb eines 36 Kilometer langen Autobahnabschnitts über 30 Jahre zu volkswirtschaftlichen Gesamtkosten von 935 Millionen Euro bei ÖPP statt 1050 Millionen Euro, die eine konventionelle Beschaffung gekostet hätte, gebaut werden.

### **ÖPP aus Sicht der Versicherer**

Die hier genannten absoluten Beträge entsprechen einem internen Zinsfuß von 3,6 Prozent für die private Beschaffung gegenüber 4,0 Prozent für die konventionelle staatliche Beschaffung. Es soll hier nicht darum gehen, diese Prozentsätze auf die Nachkommastelle genau zu interpretieren. Entscheidend ist vielmehr, dass der

Finanzierungsvorteil des Staates schwindet, wenn der Zusatznutzen von ÖPP-Projekten mit realen Annahmen modelliert wird. Dabei sei hier noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Modellierung des Zusatznutzens in der Studie an verschiedenen Stellen eher vorsichtig ausfällt. Dies gilt für die anfallenden Betreiberkosten (die bei der konventionellen Beschaffung aufgrund der geringeren baulichen Qualität eher noch höher ausfallen dürften als hier unterstellt) ebenso wie für die hier nicht vorgenommene Modellierung von Umweltschäden oder die Steigerung der Lebensqualität der Menschen, die dadurch entsteht, dass stundenlanges Stehen im Stau vermieden wird. Damit haben wir nicht gezeigt, dass die Beschaffungsvariante ÖPP immer überlegen ist. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müsste aber alle volkswirtschaftlichen Kosten berücksichtigen, um zu einer fairen Einschätzung zu kommen.

Aus Sicht der deutschen Versicherer sind Infrastrukturinvestitionen aus einer Reihe von Gründen attraktiv. Wegen der langen Laufzeit von Infrastrukturprojekten passen die hiermit verbundenen Zahlungsströme sehr gut zu den langen Laufzeiten der Verbindlichkeiten der Versicherer, insbesondere der Lebensversicherer. Darüber hinaus erhöhen Infrastrukturinvestitionen die Diversifikation der Kapitalanlagen. Damit wird der Deckungsstock, der zur Erfüllung der Leistungsversprechen dient, noch sicherer gemacht. Und schließlich ist auch der höhere Anteil von

Investitionen in Realkapital für die Versicherungskunden gut: Neben einem Inflationsschutz profitieren sie von den attraktiven Renditen, die Investitionen in Sachkapital generell bieten.

Der Anteil von Investitionen in öffentliche Infrastruktur ist im Verhältnis zum Gesamtportfolio mit knapp 1% derzeit noch gering (Infrastruktur plus Erneuerbare Energien). Gründe hierfür sind das unzureichende Angebot an öffentlichen Investitionsvorhaben, die – bei einigen Projekten in der Vergangenheit beobachtete – fehlende Rechtssicherheit, der hohe Aufwand für den Aufbau von Expertise im Portfoliomanagement der Investoren, die ungünstigen ökonomischen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie – last but not least – der oftmals leider fehlende politische Wille in Deutschland. Dies hat auch dazu geführt, dass der Anteil der von Versicherern getätigten Infrastrukturfinanzierungen im Ausland derzeit stärker steigt als in Deutschland. Dabei wäre das Potential der Versicherungswirtschaft als Finanzierer von Infrastruktur immens. Schon eine Ausweitung der Investitionen in Infrastruktur auf 3 % bis 5 % der Kapitalanlagen würde zusätzliches privates Kapital in Höhe von 30 bis 60 Mrd. € mobilisieren.

## **Einordnung und Fazit**

Die öffentliche Infrastruktur in Deutschland ist stark modernisierungsbedürftig. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten

der öffentlichen Hand begrenzt, den Investitionsstau zu beseitigen. Private Investoren wie die deutschen Versicherer stehen bereit, beim Abbau des Investitionsstaus zu helfen. Ökonomisch wären ÖPPs für alle Beteiligten von Vorteil. Sowohl der Steuerzahler bzw. die Volkswirtschaft als auch die Investoren würden profitieren. Dies ergibt sich aus den bereits gemachten Erfahrungen mit ÖPP-Projekten, aber auch auf Basis der hier vorgelegten Studie, die Teile des Zusatznutzens von ÖPP-Projekten explizit modelliert. Deshalb werben wir für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur in Deutschland.