

FÜR EINE BEDARFSGERECHTE UND KOSTENGÜNSTIGE INFRASTRUKTUR

Anmerkungen zu der Diskussion über eine Stärkung von Infrastrukturinvestitionen in Deutschland

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

Zusammenfassung:

Der vzbv begrüßt das Ziel der Bundesregierung, Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu stärken. Energie- und Verkehrssysteme, Informations- und Kommunikationstechnologien, medizinische Versorgung und das Bildungswesen sind essentiell für die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Trotzdem ist über Jahre zu wenig in Instandhaltung und Erneuerung der Infrastrukturen investiert worden.

Neben der Orientierung am langfristigen Bedarf von Verbrauchern muss das Prinzip der Kosteneffizienz aus Sicht des vzbv Leitlinie für Ausbau und Unterhalt von Infrastrukturen sein. Konkret heißt das,

- dass die **realwirtschaftlichen Kosten** der Infrastrukturen durch effiziente Organisationsformen und niedrige Renditen gering gehalten werden, ohne dass hierdurch der Nutzen für Verbraucher und Allgemeinheit geschmälert wird und
- dass die **Finanzierungskosten** so niedrig gehalten werden wie möglich, indem bei fremdfinanzierten Investitionen die langfristig kostengünstigste Finanzierungsform gewählt wird.

Aus Sicht des vzbv sollten die im Rahmen der Schuldenbremse verbleibenden Möglichkeiten für haushaltsfinanzierte Investitionen in öffentliche Infrastruktur genutzt werden. Die Kreditkonditionen der öffentlichen Hand sind derzeit so günstig, dass die Zinsbelastung durch Kreditaufnahmen auf einem historisch niedrigen Niveau liegt.

Der vzbv warnt davor, die Diskussion über die Instandhaltung von öffentlichen Infrastrukturen mit der Diskussion über die Stabilität von Lebensversicherungen zu vermengen. Vorschläge, die Versicherungsunternehmen in die Finanzierung von bisher öffentlichen Infrastrukturen einzubeziehen, würden zu Kostensteigerungen für die Verbraucher führen, weil die Renditeerwartungen der Versicherer deutlich oberhalb der Finanzierungskosten des Staates liegen. Der vzbv geht von Mehrkosten in Höhe mindestens 450 Millionen im Jahr aus.

Der vzbv begrüßt Maßnahmen, um die Effizienz der Mittelverwendung bei Infrastrukturprojekten zu steigern. Im Einzelnen spricht sich der vzbv dafür aus,

- die Gründe für die Preisunterschiede auf den Infrastrukturmärkten genauer zu untersuchen und danach zu unterscheiden, ob Preisunterschiede durch die Qualität des Angebots oder aber durch Ineffizienzen zustande kommen,
- die Effizienzregulierung im Bereich der Infrastrukturmärkte zu stärken und
- die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung zur Steuerung und Kontrolle von Infrastrukturinvestitionen zu stärken.

Ob die Einrichtung eines Infrastrukturfonds sinnvoll ist, hängt aus Sicht des vzbv von der konkreten Ausgestaltung ab:

- Der vzbv warnt entschieden vor Konstruktionen, die einer Privatisierung von öffentlichen Infrastrukturen gleichkommen, also vor Modellen, in denen private Geldgeber als Eigenkapitalgeber auftreten, Renditen deutlich oberhalb der Finanzierungskosten des Staates erhalten und über das Ob und Wie von Investitionen bestimmen.
- Ein öffentlicher Infrastrukturfonds könnte dagegen ein sinnvolles Mittel sein, um die Finanzierung von Infrastrukturprojekten von der Kurzfristigkeit jährlicher Haushaltszuweisungen zu entkoppeln.

Eine Bürgeranleihe könnte Verbrauchern direkten Zugang zu sicheren Anlagemöglichkeiten im Bereich von Infrastrukturprojekten ermöglichen.

Nach dem Modell der Bundesschatzbriefe könnte die öffentliche Hand Privatverbrauchern und Kleinanlegern direkt Schuldverschreibungen der öffentlichen Hand als Geldanlagen mit staatlicher Risikoabsicherung anbieten.

Einer eigenen Risikoklasse für Infrastrukturprojekte in der Versicherungsregulierung steht der vzbv offen gegenüber. Voraussetzung ist allerdings, dass es gelingt, Infrastrukturprojekte entsprechend ihrem tatsächlichen Risikoprofil einzustufen.

1. Verbrauchererwartungen an öffentliche Infrastrukturen

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Investitionstätigkeit in Deutschland zu stärken. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) fordert bereits seit langem mehr Investitionen in öffentliche Infrastrukturen. Denn Verbraucher haben ein vitales Interesse an funktionsfähigen und zukunftssicheren Infrastruktureinrichtungen. Energie- und Verkehrssysteme, Informations- und Kommunikationstechnologien, medizinische Versorgung und das Bildungswesen sind essentiell für die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben.

Über Jahrzehnte ist in vielen dieser Bereiche zu wenig in Instandhaltung und Erneuerung investiert worden. Die von der Verkehrsministerkonferenz eingesetzte Daehre-Kommission hat festgestellt, dass allein für den Erhalt der deutschen Verkehrsinfrastruktur in den nächsten 15 Jahren zusätzliche Investitionen von mindestens 7,2 Milliarden Euro nötig sind.¹ Gleichzeitig kommen durch die demographische Entwicklung, den Klimawandel und veränderte Nutzeranforderungen neue Herausforderungen auf die öffentliche Infrastruktur zu. **Die öffentliche Infrastruktur muss daher mit Blick auf den langfristigen Verbraucherbedarf erhalten und ausgebaut werden.**

Gleichzeitig erwartet der vzbv, dass **Ausbau und Unterhalt der öffentlichen Infrastruktur dem Prinzip Kosteneffizienz folgen.** Jede Investition in öffentliche Infrastruktur wird am Ende von Verbrauchern finanziert. In aller Regel können Verbraucher den Gebühren oder Steuern, aus deren Aufkommen Infrastrukturinvestitionen finanziert werden, nicht ausweichen. Daher ist es Aufgabe der Politik, die Rahmenbedingungen für die Infrastrukturfinanzierung so zu setzen, dass **der angestrebte Zustand der Infrastruktur mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand erreicht wird.**

Eine kosteneffiziente Bereitstellung von Infrastrukturen heißt,

- **dass die Gesamtkosten der Infrastrukturen durch effiziente Organisationsformen und niedrige Renditen gering gehalten werden, ohne dass hierdurch der Nutzen für Verbraucher und Allgemeinheit geschmälert wird und**
- **dass bei fremdfinanzierten Investitionen die langfristig kostengünstigste Finanzierungsform gewählt wird.**

¹ Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ – Vorsitzender der Kommission Karl-Heinz Daehre, Dezember 2012, S. IV.

2. Wie sinnvoll sind private Finanzierungsmodelle angesichts von Schuldenbremse und Stabilitätsrisiken bei Lebensversicherungen?

In der derzeitigen Debatte über eine Stärkung von Infrastrukturinvestitionen wird verstärkt die Beteiligung von institutionellen Investoren an der Infrastrukturfinanzierung diskutiert. Hintergrund dieser Debatte ist zum einen das **Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts**, zum anderen die sich abzeichnenden **Stabilitätsrisiken für Versicherungsgesellschaften** durch die anhaltende Niedrigzinsphase.

Aus Sicht des vzbv sind bei der Beurteilung möglicher Finanzierungsmodelle die folgenden Punkte wichtig:

- **Die Schuldenbremse lässt mehr haushaltsfinanzierte Investitionen in öffentliche Infrastruktur zu.** Über die Vorschriften der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse hinaus gehend hat sich die Bundesregierung auf das politische Ziel eines vollständig ausgeglichenen Bundeshaushalts festgelegt. Vor diesem Hintergrund wird die Beteiligung privater Kapitalgeber an der Infrastrukturfinanzierung als Mittel gesehen, um die öffentlichen Haushalte weiter zu entlasten. Aus Sicht des vzbv ist es dabei wichtig festzuhalten, dass unterhalb der Schuldenbremse durchaus Spielraum für mehr haushaltsfinanzierte Infrastrukturinvestitionen besteht.² In Anbetracht des bestehenden Investitionsbedarfs sollte dieser Spielraum genutzt werden. Der vzbv begrüßt vor diesem Hintergrund Ankündigungen, wonach die Bundesregierung den Kommunen Bundesmittel zur Verfügung stellen wird, damit diese ihre Infrastruktur sanieren können. Die unter Einhaltung der Schuldenbremse verbleibenden Möglichkeiten für haushaltsfinanzierte Infrastrukturinvestitionen werden allerdings durch die neuerdings angekündigte Investitionsoffensive für Kommunen bei weitem noch nicht ausgeschöpft.
- **Die Anstrengungen der Bundesregierung zur Kontrolle der Neuverschuldung dürfen nicht ins Gegenteil umschlagen.** Sinnwidrig wäre ein Verzicht auf Staatskredite, der durch langfristig höhere finanzielle Lasten für Verbraucher erkauft wird. Private und öffentliche Finanzierungsformen müssen daher mit Blick auf ihre Kosteneffizienz kritisch verglichen werden. Der häufig auftretenden Behauptung, privat finanzierte Projekte seien effizienter als öffentlich finanzierte muss widersprochen werden. Auf der Finanzierungsseite genießt die öffentliche Hand einen Finanzierungsvorteil gegenüber privaten Geldgebern, weil der Staat günstigere Kreditkonditionen hat als private Investoren und weil private Investoren höhere Renditeerwartungen haben. Berechnungen des Bundesrechnungshofs zu fünf ÖPP-Projekten zeigen

² Der Internationale Währungsfonds schätzt die zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeiten der Bundesrepublik unter Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2018 beispielsweise auf 150 Mrd. Euro.

beispielsweise eine Verteuerung von insgesamt 1,9 Mrd. Euro im Vergleich zur konventionellen Beschaffung durch die öffentliche Hand.³ In manchen Fällen mögen private Modelle bei der Projektrealisierung Vorteile gegenüber öffentlichen Direktvergaben haben. Allerdings lässt sich diese Aussage nicht verallgemeinern. Darüber hinaus ist selbst für den Fall eines Kostenvorteils bei der Projektrealisierung zu bezweifeln, dass insgesamt ein Vorteil für Verbraucher und Allgemeinheit besteht. Allein die vertraglich zu regelnde Risikoverteilung und die Beilegung von Streitfällen verursachen erhebliche Mehrbelastungen, vor deren Hintergrund der gesamtwirtschaftliche Nutzen privater Finanzierung zweifelhaft erscheint.

- **Der vzbv warnt nachdrücklich davor, die Diskussion über die Instandhaltung von öffentlichen Infrastrukturen mit der Diskussion über die Stabilität von Lebensversicherungen zu vermengen.** Vor allem der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft wirbt gegenüber Politik und Öffentlichkeit für eine Beteiligung von Versicherern an der Infrastrukturfinanzierung. Mit Verweis auf die aktuell geringe Verzinsung festverzinslicher Anleihen und die garantierte Verzinsung der Lebensversicherung von 3,1 Prozent für den aktuellen Kundenbestand werden Renditen deutlich oberhalb der Finanzierungskosten des Staates gefordert.⁴ Sollten Lebensversicherer tatsächlich Probleme haben, die Garantieverzinsung zu erwirtschaften, müssten zunächst die Eigentümer der Gesellschaften gegenüber ihren Kunden haften. Sollte darüber hinaus ein staatlicher Eingriff zum Schutz der Versicherten notwendig werden, darf diese nicht als versteckte Subventionierung der Versicherer durch überhöhte Renditen bei Infrastrukturbeteiligungen erfolgen.
- Das Argument, eine Rendite oberhalb der Finanzierungskosten des Staates sei in dem Maß gerechtfertigt, wie private Geldgeber wirtschaftliche Risiken übernehmen, ist unter folgenden Gesichtspunkten zu relativieren:
 - Die Einschätzung des wirtschaftlichen Risikos ist im Vorfeld häufig schwierig. Vor allem mit Blick auf die Personalressourcen auf kommunaler Ebene ist es für öffentliche Verwaltungen dabei kaum möglich, eine von privaten Geldgebern vorgenommene Risikobewertung angemessen zu

³ Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau vom 4.6.2014: http://www.bppp.de/media/file/518.140604_Bericht_Bundesrechnungshof_zu_Oepp_im_Fernstrassenbau.pdf

⁴ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Positionspapier zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, Dezember 2014.

überprüfen. In der Folge droht eine systematische Überschätzung der wirtschaftlichen Risiken.

- Bei der Frage der Vergütung einer Risikoübernahme durch private Geldgeber dürfen nur die tatsächlichen Risiken des Projekts betrachtet werden. Risiken, die Auftrag- oder Geldgebern nur dadurch entstehen, dass privates Kapital statt öffentlicher Mittel zur Finanzierung genutzt wird, dürfen hingegen nicht vergütet werden. Bei komplizierten Verträgen stets verbleibende Unsicherheiten über Haftungsfragen dürfen also beispielsweise nicht die Rendite für einen privaten Geldgeber erhöhen.
- Es ist zu berücksichtigen, dass das Kapital, insbesondere von Lebensversicherern nur bedingt für Risiken haftbar gemacht werden kann. Sollte es zu Verlusten für das Versicherungskollektiv kommen, sind möglicherweise staatliche Unterstützungsmaßnahmen notwendig. Das Risiko läge damit implizit weiterhin bei der öffentlichen Hand. Jede Rendite oberhalb der Finanzierungskosten des Staates käme damit einer Überkompensation des tatsächlichen Risikos gleich.
- Nach alledem erwartet der vzbv langfristig erhebliche Kostensteigerungen für Verbraucher, wenn Versicherungsunternehmen mit Eigenkapital in Infrastrukturen investieren und hierfür Renditen erhalten würden, die erheblich oberhalb der Finanzierungskosten des Staates liegen. Nach Einschätzung des vzbv würde sich der Schaden für Verbraucher bei einer vollständigen Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs auf mindestens 450 Millionen Euro pro Jahr summieren.⁵

⁵ Grundlage dieser Abschätzung ist ein zusätzlicher Investitionsbedarf von 10 Mrd. Euro p.a. und ein Renditeunterschied zwischen den Finanzierungskosten der öffentlichen Hand und den Renditeerwartungen institutioneller Anleger von etwa 4,5 Prozent p.a.

3. Lösungswege für eine bedarfsgerechte und kosteneffiziente Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur

Neben der Orientierung am langfristigen Bedarf von Verbrauchern muss das **Prinzip der Kosteneffizienz Leitlinie für jede Form der Infrastrukturfinanzierung** sein. Unter dieser Prämisse nimmt der vzbv zu den verschiedenen Vorschlägen für eine Stärkung der Infrastrukturfinanzierung folgendermaßen Stellung:

a) Der vzbv begrüßt Initiativen, um die Effizienz der Mittelverwendung bei Infrastrukturprojekten zu steigern.

Unabhängig von staatlicher oder privater Aufgabenträgerschaft sind Infrastrukturinvestitionen anfällig für Ineffizienzen. Steuerungsinstrumente für mehr Effizienz können den Verbrauchernutzen von Infrastrukturinvestitionen steigern, ohne dass die Investitionssumme erhöht werden muss. Konkret sind aus Sicht des vzbv folgende Maßnahmen sinnvoll:

- **Die Verwendung von Steuermitteln und Nutzerbeiträgen für Infrastrukturinvestitionen sollte mit Blick auf den Verbrauchernutzen vergleichend bewertet werden.**

Preisvergleiche dokumentieren immer wieder Unterschiede von mehreren hundert Prozent bei den Preisen für Wasser, Abwasser und Abfall – ohne dass erkennbar ist, inwieweit diese Preisunterschiede durch Unterschiede in der Siedlungsstruktur oder im Qualitätsniveau einen nachvollziehbaren Grund haben. Im Regionalverkehr stellt sich die gleiche Frage mit Blick auf den Einsatz der vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmittel: Wie effizient werden die Steuermittel eingesetzt? Welcher Verbrauchernutzen entsteht durch den Mitteleinsatz?

Illustrativ ist hierzu eine Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr zu den Kosten von Bahnhofsanlagen⁶. Aufgrund von hohen technischen Standards der DB waren hiernach die von der DB selbst durchgeführten Bahnhofsbauten erheblich teurer als die von privaten Regionalbahnen. Im Durchschnitt von 27 untersuchten Fällen kostete ein 100 m langer Bahnsteig bei der DB Regio 450.000 Euro, bei den Privatbahnen 250.000 Euro.

⁶ Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr (BAG SPNV) (Hrsg.), Studie Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen, 2004.

Aus Sicht des vzbv ist es erforderlich, die **Gründe für die Preisunterschiede** auf den Infrastrukturmärkten genauer zu untersuchen:

- Zum Teil sind Preisunterschiede durch **objektive Rahmenbedingungen** erklärbar, etwa unterschiedliche geographische Bedingungen oder Siedlungsdichte.
- Zum Teil unterscheidet sich auch die **Qualität des Angebots für Verbraucher**, etwa bei der Taktfrequenz im öffentlichen Verkehr oder bei der Frage, ob Glasabfälle abgeholt werden oder vom Verbraucher zu Sammelbehältern gebracht werden müssen.
- Schließlich gibt es auch Unterschiede, inwieweit ein Versorgungsunternehmen **Gemeinwohlerwartungen** gerecht wird, etwa mit Blick auf langfristigen Netzerhalt, Umweltschutz oder Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.
- Preisunterschiede können aber auch auf **andere Umstände** zurückzuführen sein, etwa auf ineffiziente Organisationsformen, überhöhte Renditen oder Standards, die den lokalen Bedürfnissen nicht gerecht werden.

Der vzbv schlägt vor, **öffentliche Vergleiche von Kennzahlen** einzuführen, um Verbraucher- und Gemeinwohlnutzen der öffentlichen Dienstleistungen transparent zu machen. Die Dienstleistungen der Versorgungsunternehmen sollen zu diesem Zweck umfassend anhand von transparenten, nachvollziehbaren Kriterien verglichen und bewertet werden. **Ziel und Zweck des Kennzahlenvergleichs ist es, über die politische und mediale Diskussion Wettbewerb um Qualität und Effizienz zu schaffen.** Ein verallgemeinerungsfähiger Ansatz für solche Kennzahlenvergleiche sind etwa die von der Bundesnetzagentur durchgeführten Untersuchungen zur Dienstqualität von Breitbandzugängen.

Nützlich wäre ein solcher Kennzahlenvergleich beispielsweise

- für die Bürger und Verbraucher, die über das Leistungsniveau ihrer Versorgungsunternehmen im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften informiert werden,
 - für Kommunalpolitiker, die für die politische Steuerung der kommunalen Unternehmen und für Vergabeentscheidungen verlässliche Informationen bekommen,
 - für die Bundespolitik, die Aufschluss über die effiziente Verwendung der Regionalisierungsmittel im Schienenpersonennahverkehr erhält.
- **Die Effizienzregulierung im Bereich der Infrastrukturmärkte sollte gestärkt werden.**

Bei Telekommunikation, Stromversorgung und Eisenbahnverkehr gibt es durch die Vorabkontrolle von Netzentgelten ein Regulierungsregime, um in den Monopolbereichen der Infrastrukturen die Einnahmen der Netzbetreiber zu begrenzen.

Dieses Regulierungsregime hat an manchen Stellen Schwachpunkte:

- So erweist sich beispielsweise die Regulierung im Bereich der Stromversorgung als unzureichend wirksam, um die Baukosten von Offshore-Windanlagen oder von Hochspannungs-Gleichstromleitungen zu begrenzen. Hier ist ein stärkeres Monitoring der einzelnen Baumaßnahmen erforderlich, da es an Erfahrungswissen für eine standardisierte Kostenbewertung fehlt.
- Die Regulierung im Bereich der Eisenbahnen legt derzeit noch keinen Effizienzmaßstab zugrunde, sondern erlaubt es den Eisenbahnunternehmen, alle für die Zwecke des Netzausbaus und -unterhalts entstehenden Kosten in Ansatz zu bringen. Das für diese Legislaturperiode angekündigte Eisenbahnregulierungsgesetz sollte den Schritt zur Einführung einer Anreizregulierung auch für den Eisenbahnverkehr bringen.

In anderen Infrastruktursektoren fehlt es überhaupt an einer Effizienzregulierung, etwa im öffentlichen Nahverkehr, in der Wasserwirtschaft oder in der Abfallwirtschaft. Allerdings ist hier die Versorgungslandschaft auch deutlich kleinteiliger organisiert, und regionaler Bezug und regionale Unterschiede in der Angebotsqualität sind stärker ausgeprägt. Es sollte daher geprüft werden, ob eine schlanke Variante der Anreizregulierung für diese Märkte sinnvoll ist oder ob die oben beschriebenen Effizienzvergleiche hier das bessere Instrument darstellen.

- **Die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung zur Steuerung und Kontrolle von Infrastrukturinvestitionen sollten gestärkt werden.**

Nur wenn die öffentliche Hand selbst über fachlich kompetentes Personal zur Steuerung ihrer Investitionstätigkeit und zur Kosten-/Nutzenbewertung von Projekten vorhält, kann sie für einen effizienten Mitteleinsatz sorgen. Daran fehlt es derzeit, wie die Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ am Beispiel der Personalausstattung der Bundesländer für die Planungs- und Bauaufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen festgestellt hat⁷.

Ergänzend zu einer Aufstockung des Personals in der Bau- und Planungsverwaltung könnten auch Infrastrukturgesellschaften als Serviceeinrichtungen eingerichtet werden, die das Fachwissen zur Steuerung und Kontrolle von Infrastrukturinvestitionen bündeln.

b) Ob die Einrichtung eines Infrastrukturfonds sinnvoll ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab.

Durch die Einrichtung eines Infrastrukturfonds kann die Finanzierung von Infrastrukturprojekten von der Kurzfristigkeit von Tagespolitik und jährlichen Haushaltszuweisungen entkoppelt werden. Zudem können Projekte in größeren Netzeinheiten zusammengefasst und gebündelt werden. Allerdings hängt die Sinnhaftigkeit eines Infrastrukturfonds stark von seiner konkreten Ausgestaltung ab:

- **Der vzbv warnt vor Konstruktionen, die einer materiellen Privatisierung von bisher öffentlichen Infrastrukturen gleichkommen oder nahekommen.**

Wenn private Kapitalgeber mit haftendem Eigenkapital in einen Infrastrukturfonds investieren, so klingt es zunächst plausibel, dass diese Kapitalgeber ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Infrastruktur bekommen und dass sie zum Ausgleich für ihr unternehmerisches Risiko eine Rendite deutlich oberhalb der Finanzierungskosten des Staates erwirtschaften.

Bei genauerem Hinsehen widerspricht eine solche Fondskonstruktion allerdings den Verbraucherinteressen. Denn wie oben⁸ bereits dargelegt, sind trotz möglicher Vorteile eines privaten Investors bei der Projektrealisierung die Folgekosten für die Allgemeinheit dann überwiegend negativ, wenn die

⁷ Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ – Vorsitzender der Kommission: Kurt Bodewig, Konzeptdokument vom 30.09.2013, S. 26.

⁸ S. o. S. 6.

Finanzierungskosten etwaige projektbezogene Kostenvorteile erheblich übersteigen. Problematisch wäre zudem, wenn private Geldgeber über das Ob und Wie von Infrastrukturinvestitionen entscheiden könnten. Technische und soziale Infrastrukturen sind eine essentielle Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens, über die nicht primär nach Renditegesichtspunkten entschieden werden kann.

- **Ein öffentlicher Infrastrukturfonds könnte dagegen ein Mittel sein, um die Spielräume für Infrastrukturinvestitionen zu erweitern, ohne die Kosteneffizienz zu verschlechtern.**

Beispiele hierfür existieren in Österreich und der Schweiz. Der vzbv hält einer Auslagerung von Infrastrukturen in eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft unter folgenden Bedingungen für tragbar:

- Privates Kapital für die Zwecke des Infrastrukturfonds ist so kosteneffizient wie möglich zu beschaffen. Private Geldgeber tragen demnach weder wirtschaftliches Risiko, noch haben sie Mitbestimmungsrechte bei der Projektgestaltung. Im Ergebnis würde die Rendite für die durch den Fonds vergebenen Infrastrukturanleihen nur knapp über dem Niveau von zehnjährigen Staatsanleihen liegen, derzeit also etwa bei 1 Prozent. Um größtmögliche Effizienz sicher zu stellen, sollten die vom Infrastrukturfonds ausgegebenen Anleihen in Auktionen versteigert werden.
- Die Entscheidung, welche Projekte mit wieviel Geld aus dem Fonds gefördert werden, ist objektiv nach dem Kriterium des langfristigen Verbrauchernutzens zu treffen. In politischen Planungsprozessen wie dem Bundesverkehrswegeplan ist bislang zu viel Geld in Prestigeprojekte investiert worden und zu wenig in die Verbesserung des Gesamtnetzes durch die Behebung von Engpässen. Umgekehrt würde ein Planungsprozess nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien dem Solidaritätsgedanken zuwiderlaufen. Daher sollte Grundlage der Investitionsentscheidungen eine langfristige Bedarfsplanung für die einzelnen Infrastrukturbereiche sein. Als Vorbild hierfür kann etwa das Schweizer Konzept „Bahn 2000“ dienen, das in einem partizipativen politischen Prozess entwickelt wurde und das Ausbauziele für Netz und Verkehrsangebot sowie Maßnahmen zur besseren Koordinierung des Angebots festlegt. Auf der Grundlage eines solchen Planungskonzepts sollte ein Expertengremium über Finanzierungsanträge der für die einzelnen Projekte verantwortlichen Körperschaften entscheiden.
- Es müsste ein weitreichender politischer Konsens über die Einrichtung eines solchen Fonds bestehen, damit in Bundestag und Bundesrat die hierfür erforderlichen Grundgesetzänderungen Mehrheiten finden. Denn durch den Fonds würde vom bisherigen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Auftragsverwaltung durch die Länder abgewichen, und zugleich

würde der Fonds zu einer vom Grundgesetz derzeit nicht vorgesehenen formellen Privatisierung des Verwaltungshandelns führen. Die Einrichtung des Fonds verstieße indes nicht gegen die Schuldenbremse, wenn der Fonds Funktionen hat, die über das Einsammeln von Kapital für Zwecke des Staates hinausgehen. Diesem Erfordernis wäre Genüge getan, wenn der Fonds ein Entscheidungsverfahren zur Verteilung der Mittel auf einzelne Projekte umfassen würde.

- **Eine Bürgeranleihe könnte Verbrauchern direkten Zugang zu sicheren Anlagemöglichkeiten im Bereich von Infrastrukturprojekten ermöglichen.**

Nach dem Modell der Bundesschatzbriefe könnte die öffentliche Hand Privatverbrauchern und Kleinanlegern direkt Schuldverschreibungen der öffentlichen Hand als Geldanlagen anbieten. Eine solche Geldanlage müsste durch staatliche Garantien abgesichert sein. Das Zinsniveau dürfte entsprechend nur wenig über dem Niveau von Bundes- oder Länderanleihen liegen und daher die Finanzierungskosten für die Infrastruktur nicht wesentlich erhöhen.

Die Idee einer solchen Bürgeranleihe ließe sich auch mit einem Infrastrukturfonds kombinieren, der den eben beschriebenen Anforderungen genügt. Die Verwendung der Mittel sollte ebenfalls den genannten Grundsätzen folgen. Zusätzliche Bereitschaft zum Kauf von Anleihen könnte dabei auch dadurch generiert werden, dass Verbraucher die Möglichkeit haben, durch ihre Anlageentscheidung gezielt Investitionen in ihrem lokalen Umfeld zu fördern. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass Infrastrukturen nur noch dort instandgehalten oder ausgebaut werden, wo die Bevölkerung zahlungskräftig ist.

Die Vermittlung einer Bürgeranleihe müsste auf direktem Wege erfolgen und nicht über die Vertriebskanäle der Finanzwirtschaft. Andernfalls würde ein Teil der dem Fonds zufließenden Gelder die bestehenden Vertriebskanäle von Finanzdienstleistern finanzieren. Eine solche Subventionierung würde gegen das Kriterium der größtmöglichen Kosteneffizienz verstoßen.

- **Einer eigenen Risikoklasse für Infrastrukturprojekte in der Versicherungsregulierung steht der vzbv offen gegenüber.**

Die Versicherungswirtschaft sieht ein Hemmnis für Investitionen in Infrastrukturprojekte in den derzeit geltenden aufsichtsrechtlichen Regelungen, wonach Infrastrukturprojekte von der Risikoregulierung her gleichgestellt sind mit Anlagen wie Hedge Fonds oder Private Equity⁹.

Der vzbv sieht wie beschrieben¹⁰ keine sinnvolle Betätigungsmöglichkeit für Versicherungen in haushaltsfinanzierten Infrastrukturprojekten. Infrastrukturprojekte im gebührenfinanzierten Bereich wie etwa im Bereich der Energiewirtschaft könnten aber durchaus auch für Investitionen aus der Versicherungswirtschaft in Frage kommen.

Insoweit steht der vzbv einer eigenen Assetklasse für Infrastrukturprojekte in der Versicherungsregulierung offen gegenüber. Voraussetzung ist allerdings zunächst, dass es gelingt, Infrastrukturprojekte ihrem tatsächlichen Risikoprofil entsprechend einzustufen. Anschließend muss geprüft werden, ob die Zusammenfassung in lediglich einer Risikoklasse sinnvoll ist oder ob unterschiedliche Risikoprofile unterschieden werden müssen.

⁹ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Positionspapier zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, Dezember 2014.

¹⁰ S. o. S. 6.