

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Klaus Ernst, Herbert Behrens, Susanna Karawanskij, Kerstin Kassner, Jutta Krellmann, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Richard Pitterle, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Finanzierung öffentlicher Infrastruktur durch private Investoren

Unzweifelhaft wird in Deutschland seit Jahren sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor zu wenig investiert. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin schätzt den gesamten Investitionsbedarf auf rund 75 Mrd. Euro jährlich (www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.423458.de/13-26.pdf). Allein den Investitionsrückstand der Kommunen beziffert die KfW mit 118 Mrd. Euro (www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/Kommunalpanel-2014.pdf).

Im Sommer 2014 hat nun der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, eine externe Expertenkommission zum Thema „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ eingesetzt. Von der Kommission erhofft er sich Vorschläge, die offenbar vier zentrale Probleme lösen sollen: Zum einen sollen die Investitionen erhöht und hierüber der über lange Jahre aufgelaufene und mittlerweile sichtbare Verfall der öffentlichen Infrastruktur behoben werden, zum anderen soll dafür „insbesondere privates Kapital mobilisiert werden“ (www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/investitionsstrategie.html). Hierüber sollen insbesondere für Versicherungskonzerne in einer Phase niedriger Zinsen neue, lukrative Anlagemöglichkeiten geschaffen werden, der gesamtwirtschaftlich hoch problematische Leistungsbilanzüberschuss sinken und zugleich der öffentliche Haushalt geschont werden, um die Kriterien der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes einzuhalten, ohne Steuern zu erhöhen. Diese völlig unterschiedlichen Zielsetzungen erfordern geradezu die sprichwörtliche „Eier legende Wollmilchsau“ (vgl. WELT am SONNTAG vom 15. Februar 2015).

Einige Vorschläge aus den Arbeitspapieren der Kommission finden sich bereits in den Medien. Diskutiert werden unter anderem die flächendeckende Überführung des Autobahnnetzes in eine Fernstraßengesellschaft sowie ein Ende der Finanzierung bei Autobahnen aus den öffentlichen Haushalten und der Einstieg in die komplette Nutzerfinanzierung (vgl. Handelsblatt vom 11. Februar 2015). Ebenso sei auch ein „Regionaler Infrastrukturfonds (RIF)“ denkbar, um durch die gebündelte Weitergabe an private Investoren Finanzierungskosten zu senken. Dieser Fonds könnte auch „Wertpapiere emittieren“, so dass die „private Finanzierung indirekt – über den Fonds, und auch ohne ÖPP – in kommunale Investitionen fließen“ könnte (www.taz.de vom 6. März 2015). Unterm Strich wäre dies eine Variation der bisherigen ÖPP-Ansätze unter neuem Label, um deren schlechtes Image zu korrigieren. Bei aller Begriffskosmetik wird damit kein konkretes Problem der bisherigen ÖPP-Projekte gelöst. „Es gibt ja keine wirklich anderen Modelle“, meint auch der ehemalige Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel (vgl. taz vom 20. Dezember 2014).

Die Probleme des gesamten ÖPP-Ansatzes sind hinreichend bekannt und werden exemplarisch in einem Bericht des Bundesrechnungshofes zum Fernstraßenbau aufgelistet. Im Ergebnis sind alle „bisherigen ÖPP-Projekte unwirtschaftlich“. Einzelprojekte waren bis zu 46 Prozent teurer als die konventionelle Beschaffung. Auch ein gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten von 2011 zeigt, dass die ÖPP-Varianten in vielen Fällen schöngerechnet wurden und die Transaktionskosten teilweise den ursprünglich geplanten Betrag erheblich überstiegen haben „sodass – bei nur geringen Vorteilen der ÖPP-Maßnahme gegenüber der herkömmlichen Beschaffung – die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Beschaffungsvariante bereits dadurch infrage gestellt war“.

Keine Beachtung findet in der Regierungskoalition die Frage, in welchem Umfang trotz Schuldenbremse öffentliche Investitionen über eine staatliche Kreditaufnahme getätigt werden könnten, die kaum Zinskosten verursacht.

Vor diesem Hintergrund besteht die berechtigte Sorge, dass über die Vorschläge der Expertenkommission erstens auf Kosten der Allgemeinheit die privaten Lebensversicherungen subventioniert werden und zweitens durch die höheren Finanzierungskosten für die öffentliche Infrastruktur bei der signifikanten Beteiligung privater Investoren mittelfristig mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen ist (vgl. „Langsam wird das Bild deutlich: Die öffentlichen Infrastrukturen als Pfand für Garantierenditen an Versicherungskonzerne, bezahlt aus Steuergeldern und Gebühren für Leistungen der Daseinsvorsorge“, www.gemeingut.org).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche verschiedenen Ziele sollen die Vorschläge der vom Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel eingesetzten Expertenkommission verfolgen?
2. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass es bei der Einbeziehung von privaten Investoren bei der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur auch darum geht, die Vorgaben der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes zu umgehen?
3. Wie wird konkret vermieden, dass durch die diskutierten Varianten der Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte ein Schattenhaushalt aufgebaut wird?
4. Teilt die Bundesregierung den von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe am 3./4. Mai 2006 in München beschlossenen Grundsatz, dass sich die öffentliche Hand Projekte, die sie sich konventionell finanziert nicht leisten kann, ebenso wenig alternativ finanziert leisten darf, da „bei ÖPP-Projekten [...] laufende Zahlungsverpflichtungen aus Projektverträgen an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten [treten] und [...] künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise [belasten]“?
5. Wie soll die in der Expertenkommission diskutierte Finanzierung von Infrastrukturprojekten nach Ansicht der Bundesregierung im Haushalt transparent abgebildet werden?
6. Welche konkreten Vorteile hat nach Ansicht der Bundesregierung die Mobilisierung von privatem Kapital zur Infrastrukturfinanzierung, insbesondere da es nach Auffassung der Fragesteller aufgrund der sehr niedrigen Finanzierungskosten der öffentlichen Hand bei konventioneller Beschaffung keinen Finanzierungsvorteil geben wird und bis zu einem bestimmten Maß eine höhere öffentliche Kreditaufnahme trotz Schuldenbremse möglich wäre?
7. Teilt die Bundesregierung die Ansicht des Bundesrechnungshofes (Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung über ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundes-

fernstraßenbau), dass der Private, „Um seine Finanzierungsmehrkosten gegenüber der konventionellen Variante auszugleichen, müsste der Private beim ÖPP-Modell also erhebliche Einsparungen bei den übrigen Kosten erzielen. Im Straßenbau bestehen jedoch aufgrund des engen rechtlichen und technischen Rahmens kaum Innovationspotentiale, mit denen der Private in spürbarem Umfang Kosten gegenüber der konventionellen Realisierung einsparen könnte.“ (bitte begründen)?

8. Ist diese Aussage im Hinblick auf die bisher in der Kommission diskutierten Varianten von Fondslösungen unzutreffend (bitte begründen)?
9. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass auch private Investitionen in die öffentliche Daseinsvorsorge gelenkt werden, und falls nein, kann sie ausschließen, dass öffentliche Leistungen, die heute noch gebührenfrei sind, dadurch zukünftig gebührenpflichtig werden?
10. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung gerechtfertigt, dass die behaupteten Belastungen der Versicherungsbranche durch die Niedrigzinsphase möglicherweise von der Allgemeinheit der Steuerzahler und den Nutzern der öffentlichen Infrastruktur im Kontext der Mobilisierung von privatem Fremdkapital für deren Finanzierung zu tragen sind?
11. Inwiefern ist es nach Ansicht der Bundesregierung genuine Aufgabe der Versicherungskonzerne und deren Anteilseigner, das unternehmerische Risiko einer Phase niedriger Verzinsung durch signifikante Kostenreduktion, besseres Management und veränderte Ausschüttungen zu tragen und so eigenverantwortlich die vertraglich zugesicherten Leistungen an die Versicherten zu erfüllen?
12. Wo liegen für die Bundesregierung die verteilungspolitischen und unternehmerischen Nachteile (u. a. Risikoübernahme, Garantien und Subventionen), wenn über einen wie auch immer konstruierten „Bürgerfonds“ bei Infrastrukturprojekten Renditen gezahlt werden, für die die Allgemeinheit möglicherweise über Steuern und Abgaben aufkommt?
13. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass eine mögliche Finanzierung über Gebühren und Nutzerentgelte im Gegensatz zur Steuerfinanzierung die Bezieher niedriger Einkommen besonders hart trifft, da hier die progressive Wirkung der Steuergesetzgebung ausgesetzt ist (bitte begründen)?
14. Wäre es nicht sinnvoll gewesen, durch die Expertenkommission die Frage beantworten zu lassen, wie Infrastrukturinvestitionen über die konventionelle Beschaffung effizienter gestaltet werden können, und welche Vorteile hätte dies gegenüber der teureren Finanzierung über Versicherer und Pensionsfonds (Stellungnahme des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie zum Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss vom 4. Juni 2014), mit der die Effizienz der Projektvergabe und Erstellung als solche gar nicht verbessert wird?
15. Inwiefern wäre eine effiziente und kostengünstige Finanzierung, Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten durch eine engagierte öffentliche Verwaltung möglich, und wie begegnet die Bundesregierung dem Vorwurf, dass dies durch den Abbau von Kompetenzen und den kontinuierlichen Ressourcenentzug in den zuständigen Behörden massiv erschwert wird und die öffentliche Hand u. a. ihre Bauherrenfunktion oft gar nicht mehr richtig wahrnehmen kann (www.taz.de vom 20. Dezember 2014)?
16. Wäre es nach Ansicht der Bundesregierung nicht zielführender und ökonomisch rationaler, diese Probleme direkt anzugehen und motivierte und qualifizierte Mitarbeiter in den öffentlichen Verwaltungen zu fördern und mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen auszustatten, und nicht über den Umweg der privaten Finanzierung und Planung weit kostspieligere

und qualitativ nicht unbedingt bessere Lösungen (Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss) anzustreben?

17. Inwiefern kann nach Ansicht der Bundesregierung bei Investitionen in die öffentliche Infrastruktur eine Risikoübertragung auf private Investoren bzw. Kapitalanleger erfolgen, obwohl die öffentliche Hand nach Auffassung der Fragesteller zentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge gar nicht ausfallen lassen darf und deshalb letztlich stets haftet?
18. Warum und aus welchem Anlass wurde durch eine Änderung der Anlageverordnung und der Kapitalfonds-Anlagenverordnung das sogenannte Konzernverbot gelockert, welches bisher dazu diente, die Investitionen privatwirtschaftlicher Anleger in sensible Bereiche wie die Infrastruktur zu begrenzen (Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Oktober 2013, C-105/12)?
19. Setzt die Bundesregierung mit der Änderung der in Frage 18 genannten Verordnungen bereits Diskussionen in der sog. Gabriel-Kommission zur Stärkung privater Investitionen in die Infrastruktur um?
20. An welchen Veranstaltungen, Sitzungen etc. der Bundesregierung – vor allem Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – nahm in dieser Legislaturperiode eine Vertreterin oder ein Vertreter der Versicherungswirtschaft (Allianz SE (Allianz Group), Munich Re, Allianz Deutschland AG, Talanx AG, Generali Versicherungen Holding AG, ERGO Versicherungsgruppe AG, Allianz Lebensversicherungs-AG, Hannover Re SE, R+V Versicherung, AXA Konzern AG, Debeka Versicherungen, Allianz Versicherungs-AG, Konzern Vers.Kammer Bayern (VBK), HUK-Coburg Versicherungsgruppe, Zürich Gruppe (Deutschland), Signal Iduna Gruppe, AachenMünchener Lebensversicherungs-AG, Generali Lebensversicherung AG, Gothaer Versicherungsbank VVaG, Wüstenrot & Württembergische AG, Barmenia Versicherungen, HDI-Gerling Industrie Versicherung AG, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV), Arbeitgeberverband der Versicherungsunternehmen in Deutschland e. V. (AGV), Bundesverband Vermögensanlagen im Zweitmarkt Lebensversicherungen (BVZL), Verband der Deutschen Versicherungsmakler (VDVM), Verband Öffentlicher Versicherer e. V., Verband der privaten Krankenversicherung e. V. (inklusive Vertreterinnen und Vertreter der Tochterunternehmen und Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter)) teil, und wann genau fanden diese statt (bitte mit Auflistung der entsprechenden Veranstaltungen, des Datums sowie der Namen des Vertreters bzw. der Vertreterin und des Unternehmens – siehe Antwort zu Frage 8 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/14698)?
21. Zu welchen Gesetzentwürfen (inklusive untergesetzliches Regelwerk) hat die Versicherungswirtschaft in dieser Legislaturperiode Stellungnahmen bei der Bundesregierung eingereicht (bitte unter Angabe des betreffenden Gesetzesentwurfes, des einreichenden Unternehmens bzw. Verbandes und Eingangsdatums aufschlüsseln)?
22. Welche Positionspapiere hat die Versicherungswirtschaft darüber hinaus an die Bundesregierung übermittelt (bitte unter Angabe des adressierten Bundesministeriums nebst Eingangsdatum, einreichenden Unternehmens bzw. Verbandes und Titels des Positionspapieres aufschlüsseln)?

Berlin, den 17. März 2015

Dr. Gregor Gysi und Fraktion