

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)313-C
Stellungnahme zur ÖA am 13.04.2016



Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages

am 13. April 2016

zu dem

Antrag der Fraktion DIE LINKE“ „Planungen für die Gründung einer Bundesfern-
straßengesellschaft sofort einstellen“
BT-Drucksache 18/6547

VIFG VerkehrsInfrastruktur-
FinanzierungsGesellschaft mbH
Georgenstraße 25
10117 Berlin
Geschäftsführung
Prof. Torsten R. Böger, Martin Friewald

Berlin, 11. April 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Zur Diskussion um Organisationsveränderungen im Bereich der Bundesfernstraßen.....	3
2	Komplettbewirtschaftung der Mittel im Bundesfernstraßenbau.....	3
3	Erfahrungen mit der Nutzung von privatem Kapital im Bundesfernstraßenbau und die Rolle der Finanzierung	5
4	Umsetzung von Veränderungsprozessen.....	7

1 Zur Diskussion um Organisationsveränderungen im Bereich der Bundesfernstraßen

Die Nachfrage nach Infrastruktur unterliegt einem stetigen strukturellen Wandel in Abhängigkeit der nationalen und internationalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die Frage, wie die Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit der Bundesfernstraßeninfrastruktur vor diesem Hintergrund sichergestellt werden kann, ist damit eine permanente Herausforderung.

Seit dem Vorliegen der Ergebnisse der Pällmann-Kommission im Jahr 2002 erleben wir eine intensive Diskussion um die Fragen der Finanzierung, Organisation und Projektfizienz, die bereits zu maßgeblichen Veränderungen in der Organisation und Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen geführt hat. Hierzu gehören u.a. die Einführung der LKW-Maut, die stärkere Orientierung an Qualitäts- und Verfügbarkeitsanforderungen über den Lebenszyklus von Infrastruktur wie in den ÖPP-Modellen oder die Schaffung von mehr Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten durch die Gesamtbewirtschaftung aller Mittel im Bundesfernstraßenbau über ein betriebswirtschaftliches Zahlungsverkehrssystem bei der VIFG.

Das Hinterfragen bestehender Organisationsstrukturen auf der Basis eines geordneten Strategieprozesses ist aus unserer Sicht daher eine Daueraufgabe und zugleich auch ein Gebot der Wirtschaftlichkeit.

2 Komplettbewirtschaftung der Mittel im Bundesfernstraßenbau

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat bereits am 13. November 2014 den Maßgabebeschluss gefasst, den Zahlungsverkehr für alle Ausgaben zur Finanzierung der Bundesfernstraßen, also einschließlich der konventionellen Haushaltsmittel für Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen ab dem 1. Januar 2016 über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft abzuwickeln.

Der Deutsche Bundestag hat auf der Grundlage des Beschlusses des Haushaltsausschusses in seiner Sitzung am 21.12.2015 das „Erste Gesetz zur Änderung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes“ beschlossen und damit die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, den Zahlungsverkehr für alle Ausgaben zur Finanzierung von Erhalt, Bau und Betrieb der Bundesfernstraßen von der VIFG Ver-

kehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) durchführen zu lassen. Das Gesetz ist am 28.12.2015 im Bundesgesetzblatt verkündet worden.

Seit dem Jahr 2005 erfolgt die Verteilung des Mautaufkommens über das von der VIFG entwickelte Finanzmanagementsystem (FMS). Hierbei handelt es sich um ein betriebswirtschaftlich aufgebautes Zahlungsverkehrssystem, bei dem alle Daten in einem geschlossenen System erfasst und bearbeitet werden. Neben der Abwicklung des Zahlungsverkehrs erfolgt auch die Finanzmittelsteuerung, also die Erfassung des Verfügungsrahmens für Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen gemäß den Vorgaben des BMVI im FMS.

Seit dem Jahr 2005 wurden über das FMS der VIFG jährlich bis zu 3,5 Mrd. EURO an Zahlungen für die Bundesfernstraßeninfrastruktur aus den Einnahmen der Bundesfernstraßenmaut abgewickelt. Der Zahlungsverkehr für die Mittel des Bundesfernstraßenbaus, die nicht aus der Maut stammen, wurde dagegen über das HKR-Verfahren des Bundes durchgeführt. Ab dem Haushaltsjahr 2016 wird nunmehr der gesamte Zahlungsverkehr für den Gesamtetat der Bundesfernstraßen – der sich in 2016 auf rund 7,34 Mrd. € beläuft – über das FMS der VIFG abgewickelt.

An das Finanzmanagementsystem sind wie auch schon in der Vergangenheit alle 16 Auftragsverwaltungen der Länder und die DEGES angeschlossen.

Mit der Komplettbewirtschaftung der Mittel des Bundesfernstraßenbaus ab 2016 wird eine vollständige Erfassung sämtlicher maßnahmebezogener Mittelbindungen und Ausgaben für Bau, Erhaltung, und Betrieb der Bundesfernstraßen innerhalb eines Systems gewährleistet:

- Die Finanzierung der Bundesfernstraßen kann künftig konsistent und vollständig innerhalb eines Bewirtschaftungssystems abgebildet werden.
- Die Ausweitung der Mittelbewirtschaftung der VIFG auf die konventionellen Mittel des Bundesfernstraßenbaus erschließt weitere Transparenzvorteile, da künftig eine durchgehende maßnahmenspezifische Kontierung erfolgt.
- Für die Straßenbauverwaltungen der Länder ergeben sich Vorteile, da die Bewirtschaftung der gesamten Mittel für die Bundesfernstraßen nur noch mittels eines Systems erfolgt.
- Die Struktur des Bundeshaushalts ist in Bezug auf die Bundesfernstraßen einfacher gestaltet worden, sodass sich weitere Erleichterungen für die Straßen-

bauverwaltungen der Länder in der Mittelbewirtschaftung ergeben (ein Kapitel 1201 anstelle der getrennten Kapitel 1209 und 1210).

Durch die Komplettbewirtschaftung aller Mittel für den Bundesfernstraßenbau können dem BMVI betriebswirtschaftlich auswertbare Informationen für die Steuerung der Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen zielgerichtet zur Verfügung gestellt werden. Durch die konsistente Erfassung aller einnahme- und ausgabebezogenen Daten ist es auch möglich, die Grundlagen für eine Bilanzierung des Verkehrsinfrastrukturvermögens zu schaffen.

3 Erfahrungen mit der Nutzung von privatem Kapital im Bundesfernstraßenbau und die Rolle der Finanzierung

Unabhängig von der künftigen Organisations- und Verantwortungsstruktur im Bereich der Bundesfernstraßen bietet der Einsatz vom privatem Kapital wie auch die Gestaltung der Finanzierung insgesamt erhebliche Anreizfunktionen für eine effektive und effiziente Realisierung von Bau-, Erhaltungs- und Betriebsdienstleistungen und damit für Kosten- und Termintreue.

Das Verständnis der Finanzierung wird im öffentlichen Bereich, auch aufgrund von Haushaltserfordernissen, vielfach auf die Bereitstellung von finanziellen Mitteln reduziert (Liquiditätsbereitstellungsfunktion). Dadurch entsteht oftmals aus Sicht der öffentlichen Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung eine Trennung zwischen dem leistungswirtschaftlichen Bereich (die Projekte, Bewirtschaftung, etc.) und der finanzwirtschaftlichen Sphäre (die Finanzmittel). Diese Trennung gibt es dagegen bei wirtschaftlicher Betrachtung jedoch nicht, da Finanzierung und Leistungserstellung spiegelbildlich miteinander verbunden sind. Jede leistungswirtschaftliche Aktivität wie beispielsweise die Abwicklung von Bauarbeiten, Unterhaltungsmaßnahmen oder der Betriebsdienst findet ihren Niederschlag in Zahlungsströmen und beeinflusst damit die Finanzierungsseite. Das gleiche gilt auch umgekehrt, denn stehen notwendige Finanzmittel nicht ausreichend oder nicht zum notwendigen Zeitpunkt zur Verfügung, so hat dies Auswirkungen auf den Leistungserstellungsprozess, so dass Baumaßnahmen zurückgestellt oder gestreckt werden, notwendige Erhaltungsmaßnahmen aufgeschoben werden oder die Qualität und Verfügbarkeit eingeschränkt wird.

Die Verfügbarkeit und flexible Anpassung der Finanzmittel an die Leistungserstellung allein bewirken noch keine effiziente Projekt- oder Maßnahmenabwicklung. Bei einer privatwirtschaftlichen Finanzierung drückt die Zinshöhe die Einschätzung der Kapitalgeber über das mit dem Projekt verbundene Risiko einer termin- und kostensicheren baulichen Umsetzung, einer vereinbarten Qualität und langfristigen Verfügbarkeit der Strecke aus. Aus der Risikobepreisung resultiert ein starker Anreiz, das Projekt eng zu steuern, ein umfassendes Risikomanagement zu betreiben und einen umfassenden und transparenten Controllingprozess aufzusetzen, um das risikoadjustierte Projektbudget nicht zu überschreiten. Der Lebenszyklusgedanke wird durch die Art der Finanzierung geradezu notwendig.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Nutzung von privatem Kapital bei den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau zeigen diesen Zusammenhang deutlich auf.

Allein in die ersten acht ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau sind bereits fast 3 Mrd. Euro an privatem Kapital geflossen. Dieser private Kapitaleinsatz schafft auch den Anreiz für eine effiziente Projektabwicklung. Ausufernde Kosten und langwierige Bauzeiten können daher anders als bei vielen Großprojekten vermieden werden. Gleichzeitig sichern die langen Vertragslaufzeiten eine dauerhaft hohe Qualität und sorgen für einen Innovationsanreiz bei Bau, Erhaltung und Betrieb.

Der Lebenszyklusansatz aus Planen, Finanzieren, Bauen und Betreiben aus einer Hand in Verbindung mit der vertraglich gesicherten langfristigen Verfügbarkeit und Qualität eines Streckenabschnittes (vereinbarte Service Level, Pönale-Regelungen bei Schlecht- oder Minderleistung, u.ä.) sorgt für eine direkte Verbindung von Leistungsseite und Finanzierung und sorgt für ein langfristiges und vorausschauendes Erhaltungsmanagement. Diese Anreizstruktur aus Risikoübernahme, privater Finanzierung und langfristiger Verantwortungsübertragung auf einen privaten Vertragspartner hat sich in den meisten Fällen bewährt und zu wirtschaftlichen Projektergebnissen geführt. Über den Projektverlauf kann er Risiken erfassen und deren wirtschaftliche Auswirkungen bei der weiteren Projektumsetzung berücksichtigen. So kann das Projekt über den Lebenszyklus nach technischen und wirtschaftlichen Kriterien umgesetzt und gesteuert werden. In den bisherigen Projekten ist es aus Sicht der öffentlichen Hand zu keinerlei Baukosten- oder Bauzeitüberschreitung gekommen, die Qualität im Bau und im Betrieb ist hoch.

Der Verweis auf die vermeintlich „billigere“ Zinshöhe bei öffentlicher Finanzierung greift daher zu kurz. Denn bei einer öffentlichen Finanzierung stellt die Höhe der Finanzierungskosten aufgrund des öffentlichen Selbstversicherungsansatzes keinen Indikator für das Risikomaß eines Projektes dar. Genau aus diesem Grunde bietet der öffentliche Finanzierungsprozess keine Anreize für die Verwaltung, eine vergleichbare Steuerung, ein projektbezogenes Risikomanagement und ein enges Controlling wie bei dem Einsatz von privatem Kapital in einem ÖPP-Projekt aufzubauen. Allerdings verschwinden die Risiken eines Projektes nicht, wenn die öffentliche Hand selber finanziert und baut. Daher wird der Preis für die vermeintlich billige Haushaltsfinanzierung auch in konventionellen Projekten gezahlt: längere Bauzeiten, deutliche Kostenüberschreitungen und Qualitätsmängel.

Die bei jedem Projekt gemäß den Vorgaben und Standards des BMF durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zeigen, dass der private Kapitaleinsatz durchaus zu wirtschaftlicheren Ergebnissen für den öffentlichen Auftraggeber führen kann.

4 Umsetzung von Veränderungsprozessen

Neben der Festlegung einer konsistenten Zielsetzung und einer geeigneten Präferenzordnung ist aus unserer Sicht die Gestaltung eines erfolgreichen Transitionsprozesses ebenso von entscheidender Bedeutung.

Seit der Gründung der VIFG im Jahr 2003 haben wir umfangreiche Erfahrungen mit Veränderungsprozessen im Bereich der Finanzierung und Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen durch

- die Einrichtung und den Betrieb eines eigenen Finanzmanagementsystems (FMS) für die Verteilung der Einnahmen aus der LKW-Maut zur Finanzierung der Bundesfernstraßen,
- die Übernahme der Komplettbewirtschaftung aller Mittel für den Bundesfernstraßenbau ab 2016,
- die Entwicklung von Projekt- und Finanzierungsstrukturen für ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau,
- die Mitentwicklung von Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- und durch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Machbarkeitsanalysen

machen können.

Alle diese Aufgaben haben zu Prozessveränderungen im Bereich der betroffenen Verwaltungen im Bund und bei den Auftragsverwaltungen der Länder geführt. Nach unserer Erfahrung sind für einen erfolgreichen Veränderungsprozess hierbei insbesondere die sogenannten weichen Faktoren wie die klare Unterstützung aller Entscheidungsebenen für das Veränderungsziel und die offene und breite Mobilisierung und Einbeziehung aller Beteiligten von herausragender Bedeutung. Unabhängige wissenschaftliche Forschungsstudien bestätigen diese Beobachtung, sowohl für die Privatwirtschaft wie auch für öffentliche Verwaltungen.