

## **Stellungnahme des Deutschen Verkehrsforums**

anlässlich der Anhörung vor dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
des Deutschen Bundestages am 13. April 2016

### **Rahmenbedingungen und Ausgestaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft**

In seinem „Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur“ hat sich das Deutsche Verkehrsforum (DVF) frühzeitig für eine ganzheitliche Reform der Prozesse und Strukturen bei Planung, Finanzierung, Bau und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt.

Mit dem Investitionshochlauf, der Überjährigkeit des Verkehrsinvestitionshaushaltes, der Bewirtschaftung aller Bundesfernstraßenmittel durch die VIFG sowie der Nutzung der Planungs- und Projektmanagementexpertise der DEGES seitens der Bundesländer wurden bereits einige unserer Ansätze aufgegriffen.

**Dennoch fehlen immer noch weitere wichtige Bausteine, um mehr Effizienz zu erreichen. Hierzu gehört auch die Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft.**

Das DVF begrüßt daher ausdrücklich, dass fraktions- und ressortübergreifend sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene Überlegungen hinsichtlich der Struktur und Realisierung einer Bundesfernstraßengesellschaft angestoßen wurden. Dazu gehören sowohl der Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) an den Verkehrsausschuss des deutschen Bundestages vom 11. Dezember 2015 als auch der Endbericht der Bodewig II – Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ und der Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 23. Februar 2016.

**Die aktuelle Diskussion zeigt, dass die Auffassungen von Bund und Ländern im Kern der Sache nah beieinander liegen.**

- Die Bundesländer benötigen einerseits finanzielle Planungssicherheit für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Straßennetzes. Hier soll nach Auffassung der Bundesländer eine Finanzierungsgesellschaft und ein klares Verhältnis zwischen dem Bund als Besteller und den Auftragsverwaltungen als Ersteller etabliert werden.
- Auf der anderen Seite braucht der Bund eine bessere Steuerung bei Planung, Bau und Erhaltung der Bundesfernstraßen. Eine Bundesfernstraßengesellschaft wird hierfür als Lösung angesehen.

Die Zeit drängt – beide berechtigten Interessen müssen nun zügig und einvernehmlich zusammengebracht und ergänzt werden.

**Denn das DVF sieht mit großer Sorge, dass die zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verantwortung für Finanzierung einerseits und Planung / Realisierung andererseits zu Ineffizienzen führt.**

- Die bundesweit einheitliche Entwicklung und Modernisierung der Bundesfernstraßen ist gefährdet.

- Ebenso sind ein effektives Controlling und notwendige Transparenz bei der Planung, Finanzierung und Realisierung der Bundesfernstraßen für den Bund selten oder unzureichend gegeben.

**Um diese Defizite zu adressieren, muss im Konsens zwischen Bund und Ländern eine Bundesfernstraßengesellschaft etabliert werden, die**

- sich im vollständigen staatlichen Eigentum befindet,
- privatrechtlich agiert und organisiert ist,
- für Bundesautobahnen – mittelfristig ggfs. auch für Bundesstraßen – zuständig ist,
- eine Steuerungs- und Koordinierungsfunktion gegenüber den Auftragsverwaltungen der Bundesländer ausübt,
- für Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhalt aus einer Hand verantwortlich zeichnet,
- ihre Mittel effizient und mehrjährig zur Durchfinanzierung von Projekten einsetzt,
- auf Nutzerentgelte, Steuermittel und kurzfristige begrenzte Kredite zurückgreift
- und privates Kapital auf Projektebene mobilisiert.

Viele Fehlentwicklungen bei der Verkehrsinfrastruktur liegen jedoch nicht nur in einer mangelnden zentralen und übergeordneten Steuerung und Koordinierung begründet, sondern auch in einer unzureichenden Planungssicherheit für alle Akteure. Ursachen dafür sind eine unstetige Finanzierung und eine aktuell immer noch nicht realisierte Priorisierung der Infrastrukturprojekte.

**Die Maßnahme der Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft darf daher nicht alleine stehen, sondern muss vor allem von folgenden Reformen begleitet werden:**

- strikte Priorisierung der verfügbaren Bundesmittel für Projekte mit übergeordneter Bedeutung,
- bedarfsgerechte über- und mehrjährige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur,
- ausreichende Bereitstellung von Mitteln für die Planung,
- Steigerung der Effizienz und Optimierung der verbleibenden Aufgabenbereiche der Auftragsverwaltung der Länder vor Ort verbunden mit einem Benchmarking der Auftragsverwaltungen untereinander sowie
- verstärkte Einbindung privaten Know-Hows und Kapitals auf Projektebene.

**Für eine umfassende Reform der Finanzierung und Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland empfiehlt das DVF die rasche Umsetzung der nachfolgenden neun Handlungsempfehlungen im Konsens von Bund und Ländern.**

**Struktur und Aufgaben einer Bundesfernstraßengesellschaft**

1. **Verantwortung des Bundes zur Daseinsvorsorge beibehalten:** Der Bund steht auch weiterhin in der Pflicht, im Rahmen der Daseinsvorsorge eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur zu verantworten. Vor diesem Hintergrund muss er eine nachhaltige Finanzierung für den Ausbau und Erhalt der Bundesfernstraßen sicherstellen.

Gleichzeitig ist eine Veräußerung der Bundesfernstraßen an private Investoren auszuschließen. Aus Sicht des DVF sollte eine Bundesfernstraßengesellschaft daher vollständig im Bundeseigentum stehen.

2. **Auswahl und Umsetzung von Projekten entkoppeln:** Die Auswahl von Neu- und Ausbauprojekten sowie deren Priorisierung muss weiterhin in einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern und nicht durch eine Bundesfernstraßengesellschaft erfolgen – es gilt das Primat der Politik, so wie es auch der Entscheidungsprozess von Bundesverkehrswegeplan (BVWP) und Ausbaugesetzen vorsieht.

Wichtig ist dabei jedoch eine zweifache Entkoppelung:

- einerseits müssen Projektauswahl und Umsetzung voneinander getrennt gehalten werden;
- andererseits gilt es, auch die Priorisierung der Projekte stärker als bisher auf wirtschaftliche Grundlagen sowie verkehrliche Notwendigkeiten zu stellen und damit teilweise von rein politischen Entscheidungsprozessen abzukoppeln.

Die Bundesfernstraßengesellschaft sollte hier einbezogen werden, um aus ihrer operativen Tätigkeit heraus die notwendigen Investitionen im Netz unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu bewerten.

3. **Steuerung durch Bundesfernstraßengesellschaft schrittweise umsetzen:** Eine Bundesfernstraßengesellschaft sollte als schlanke Managementgesellschaft etabliert werden. Ihre Aufgabe sollte die effiziente Steuerung von Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen aus einer Hand sein.

Diese Zuständigkeiten müssen nicht vom Start an bei der Gesellschaft liegen, sie können auch schrittweise etabliert und ausgebaut werden. So könnte die Koordinierungsverantwortung des Bundes zunächst nur für die Bundesautobahnen gelten.

Wo die Weisungsbefugnis des Bundes gegenüber den Auftragsverwaltungen nicht ausreicht, muss eine vertragliche Lösung gefunden werden. Gleiches gilt für die schrittweise Einbeziehung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) und Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES). Dabei sind Doppelstrukturen zu vermeiden.

Sollte die Auftragsverwaltung eines Landes ihren Aufgaben gegenüber dem Bund im Bereich der Bundesfernstraßen nicht nachkommen, muss der Bund diese Aufgaben an sich ziehen können.

## Finanzierung und Lebenszyklusorientierung

4. **Lebenszyklusansatz verwirklichen:** Das Prinzip der Lebenszykluskosten muss beim Bau und der Bewirtschaftung von Verkehrswegen umgesetzt werden. Wichtig ist, dass diese Kosten nicht erst beim Bau, sondern bereits zum Zeitpunkt der Planung und Investitionsentscheidung des Bundes mit einkalkuliert werden.

Dies bedeutet, dass der Lebenszyklusansatz auch politisch gelebt werden muss. Erhaltung und Betrieb dürfen nicht nach Kassenlage erfolgen, sondern müssen auf den Bedarf hin ausgerichtet werden.

5. **Planung beschleunigen und Planungssicherheit schaffen:** Neben Planungspersonal der öffentlichen Hand sollten auch private Planungs- und Ingenieurbüros eingesetzt werden, um Spitzen abzudecken und Prozesse zu beschleunigen. Diese Wirkung kann jedoch nur erzielt werden, wenn für alle Beteiligte auch finanzielle Planungssicherheit über längere Zeiträume hinweg herrscht.

Zwingend erforderlich ist hierfür eine gesicherte über- und mehrjährige Bereitstellung von Finanzmitteln auf Projektebene – im Idealfall in Selbstbewirtschaftung. Gleichzeitig müssen Mittel zur regelmäßigen Vorplanung von Projekten, beispielsweise im Etat einer Bundesfernstraßengesellschaft oder über Planungsfonds, bereitgestellt werden. Eine solche Kontinuität kann auch wesentlich zur Lösung der Problematik des Fachkräftemangels beitragen. Ggfs. wäre die Übertragung der Planung auf Private in einem privatwirtschaftlichen Beschaffungsprozess zu prüfen.

6. **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) sowie Infrastrukturbericht aufbauen:** In einem ersten Schritt hin zum Lebenszyklusansatz ist das im Schienenverkehr bewährte Instrument der LuFV geeignet, um im Bereich der Bundesfernstraßen im Zusammenspiel mit einem regelmäßigen Infrastrukturbericht

eine nachhaltige Erhaltung sicherzustellen. Die Erhaltungsaufwendungen müssen für mehrere Jahre in ausreichender Höhe garantiert werden, damit der Lebenszyklusansatz verfolgt werden kann. Langfristig wird so eine hohe Verfügbarkeit der Infrastruktur zu geringeren Gesamtkosten abgesichert.

Das Prinzip der LuFV sollte später im Rahmen der Bundesfernstraßengesellschaft in Form von Qualitätszielen der Politik an die Gesellschaft einerseits und einer bedarfsgerechten Finanzausstattung andererseits institutionalisiert und damit verstetigt werden.

7. **Mehrjährige Finanzierung sicherstellen, Investitionsmittel bündeln:** Die Bundesfernstraßengesellschaft muss überjährig, mehrjährig und projektbezogen über Investitionsmittel ausschließlich aus Steuereinnahmen, Nutzerfinanzierung und begrenzten Krediten verfügen können.

Das DVF sieht als zwingende Notwendigkeit für die langfristige Entwicklung einer effizienten Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Deutschland die Zusammenführung der verfügbaren Investitionsmittel beispielsweise in einem Sondervermögen oder in einer Bundesfernstraßengesellschaft zur Selbstbewirtschaftung. Dabei kommt es darauf an,

- ein Bündel prioritärer Verkehrsprojekte politisch zu beschließen,
- auf dieser Basis den Finanzbedarf über einen festen Realisierungszeitraum zu ermitteln und festzuschreiben,
- in entsprechender Höhe Mittel aus Steuereinnahmen zuzuweisen und aus der Nutzerfinanzierung direkt zufließen zu lassen.
- Sollten die jährlichen Finanzzuweisungen und Nutzerentgelte nicht ausreichen, sorgt eine begrenzte Kredtermächtigung kurzfristig für den Ausgleich. Umgekehrt werden nicht für den Bau genutzte Mittel zur Tilgung von Darlehen eingesetzt.

Durch dieses System werden regionale Begehrlichkeiten vermieden, Projekte durchfinanziert und somit zügig realisiert. Die Laufzeit dieser Regelung orientiert sich damit nicht an Legislaturperioden, sondern rein an der realen Laufzeit der Projekte.

## **Wettbewerb der Systeme und Einbindung Privater**

8. **Wettbewerb der Systeme ermöglichen:** Ein „Wettbewerb der Systeme“ muss in Zukunft sicherstellen, dass der öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung aller Teilleistungen rund um Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur auf die jeweils günstigste Variante zurückgreifen kann.

Dies bedeutet ein Nebeneinander von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) und konventioneller Realisierung sowie von zentraler Planung und lokalem Handeln der Straßenbauverwaltungen vor Ort.

9. **Private Investoren auf Projektbasis über ÖPP einbinden:** Die direkte Beteiligung privater Investoren im Rahmen eines öffentlichen Fonds oder als Gesellschafter einer Bundesfernstraßengesellschaft ist abzulehnen. Eine Beteiligungsmöglichkeit von Investoren sollte vorzugsweise über Projektbonds und Eigenkapital im Rahmen von ÖPP-Projekten erfolgen. Somit wird auch auf der Ebene der Finanzierung der zuvor geforderte „Wettbewerb der Systeme“ gestützt.

Eine Beteiligungsmöglichkeit von institutionellen Anlegern an einzelnen Infrastrukturprojekten sichert so indirekt auch neue Anlageformen für private Anleger ab.

## **Fazit**

Bund und Länder müssen sich umgehend auf ein gemeinsames, langfristiges Konzept für die Finanzierung der Bundesfernstraßen, die Optimierung des Systems der Auftragsverwaltung und die Errichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft einigen. Die Ergebnisse der Bodewig II – Kommission zielen in die richtige Richtung, müssen jedoch um die Steuerungskompetenz einer Bundesfernstraßengesellschaft ergänzt werden.

Daher ist schnellstmöglich zu prüfen, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer Bundesfernstraßengesellschaft im oben beschriebenen Sinne angepasst werden müssen.

In jedem Fall gehört dazu die Änderung des Artikels 90 des Grundgesetzes hinsichtlich der Organisation der Auftragsverwaltung.

Gleichermaßen sollte die Priorisierung von Verkehrsprojekten mit der über- und mehrjährigen, projektscharfen finanziellen Unterfütterung zügig enger verknüpft werden. Denn die Bundesfernstraßengesellschaft kann Effizienzvorteile nur in Verbindung mit einer solchen Priorisierung und finanzieller Planungssicherheit realisieren.

*Deutsches Verkehrsforum, April 2016*