

Positionspapier

Gründung einer Infrastrukturgesellschaft auf Bundes- ebene

Was fordert die Industrie?

Der BDI sieht in einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft insgesamt mehr Chancen als Risiken für eine höhere Effizienz sowohl bei der Organisation des Beschaffungsprozesses als auch bei der Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel und somit für die Verkehrsinfrastruktur insgesamt in Deutschland.

Bei der Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft schlägt der BDI eine Umsetzung der zwei Geschwindigkeiten vor, da die Komplexität des Themas, insbesondere mit Blick auf das Zusammenwirken zwischen einer Gesellschaft auf Bundesebene und den Auftragsverwaltungen der Länder einer Vorgehensweise mit politischer Umsicht und Weitblick bedarf.

Die zur Gründung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft notwendige Verfassungsänderung des Artikels 90 GG sollte nach Möglichkeit noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Für die konkrete Ausgestaltung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und einer schrittweisen Umsetzung sollte sich die Politik jedoch die notwendige Zeit nehmen, um das Ziel der konsequenten Erhöhung des Wirkungsgrades der eingesetzten Mittel zügig zu erreichen.

Dokumenten Nr.
D 0759

Datum
16. Dezember 2015

Seite
1 von 8

- A. Einleitung**
- B. Fratzscher-Kommission**
- C. Heutiges System der Auftragsverwaltungen**
- D. Bewertung und notwendige Maßnahmen**
 - 1. Aufgaben der Gesellschaft**
 - 2. Aufbauorganisation und Netz**
 - 3. Finanzierung**
 - 4. Eigentum und politische Kontrolle**
 - 5. Aktivierung privaten Kapitals**

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: +493020281528
F: +493020282528

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
M.Lederer@bdi.eu

A. Einleitung

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist für Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger unverzichtbar. Dennoch sind die Verkehrswege in Deutschland seit vielen Jahren dramatisch unterfinanziert. Die Folge: Deutschland lebt von der Substanz. Zwar haben Bundesregierung und Bundestag in den letzten Jahren Sonderinvestitionsprogramme für die Verkehrsinfrastruktur aufgelegt, dennoch ändern diese langfristig nichts an der strukturellen Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Ein Umdenken ist notwendig, denn Verkehrsinvestitionen sind Langfristinvestitionen in die Zukunft unseres Landes, die einer Verlässlichkeit und einer Verstetigung bedürfen.

Lange Jahre hat der Bund deutlich weniger als 11 Mrd. Euro jährlich in die Bundesverkehrswege investiert. Der Bedarf liegt für Straße, Schiene und Wasserstraße aber bei mindestens 14 Mrd. Euro jährlich als Maßstab für nachhaltiges Konsolidieren und wachstumsorientiertes Investieren. Die Daehre-Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" hat 2012 eine Finanzierungslücke allein für die Bestandsnetze in Höhe von jährlich 7,2 Mrd. Euro aufgezeigt. Dieses wurde 2013 noch einmal von der von Bund und Ländern eingesetzten Bodewig-Kommission bestätigt.

Ein Instrument zur Sicherung der Investitionsmittel für die Bundesfernstraßen wäre die Herstellung von stabilen, verlässlichen Finanzierungskreisläufen, in denen die Nutzerentgelte zweckgebunden für Infrastrukturinvestitionen verwendet werden. Hierdurch kann die Fernstraßenfinanzierung von den Zufälligkeiten der Haushaltspolitik entkoppelt und eine Verstetigung der Investitionsmittel erreicht werden. Die Finanzkreisläufe sollten überjährig ausgestaltet werden, um eine langfristige und betriebswirtschaftlich optimierte Planung und Projektrealisierung zu gewährleisten.

B. Fratzscher-Kommission

Im August 2014 hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel eine Expertenkommission ins Leben gerufen, die konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen ausarbeiten sollte. Im April 2015 wurde der Bericht der Expertenkommission übergeben, der eine Reihe von Handlungsfeldern identifiziert und konkrete Empfehlungen ausspricht. Unter anderem spricht sich die Kommission dafür aus, die Einrichtung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) als langfristige Lösung zur Sicherung der Investitionen in Bundesfernstraßen zu prüfen. Diese sollte aus Sicht der Kommission folgende Eigenschaften erfüllen:

- Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ nach dem Lebenszyklusansatz

- Finanzierung überwiegend oder ausschließlich aus Nutzungsentgelten, ohne zu einer Mehrbelastung der Pkw-Nutzerinnen und -Nutzer zu führen
- Eigene Kreditaufnahmekapazität ohne staatliche Garantie, um eine klare Abgrenzung zum Staatssektor zu gewährleisten
- Wahrung der öffentlichen Kontrolle, das heißt insbesondere keine „Privatisierung“ der Bundesfernstraßen in jeglicher Form.

Für den BDI muss zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur an zwei Hebeln angesetzt werden. Zum einen bedarf es einer ausreichenden Mittelausstattung. Nach Jahren der massiven Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur wurden bereits in der letzten Legislaturperiode mit den Infrastrukturbeschleunigungsprogrammen I und II erste Schritte in die richtige Richtung getan, die mit dem Investitionshochlauf in der laufenden Legislaturperiode fortgesetzt wird. Die Verstärkung dessen auch über das Jahr 2018 hinaus ist notwendig, damit Bauverwaltung, Bauindustrie und Consulting ihre Kapazitäten an den längerfristig und verlässlich zu erwartenden Investitionsmitteln ausrichten können.

Zum anderen bedarf es einer massiven Effizienzsteigerung der eingesetzten Mittel. Deutschland braucht nicht nur mehr Euro für die Verkehrswege, sondern auch mehr Verkehrswege für den Euro. Deshalb muss der Wirkungsgrad des Mitteleinsatzes bei Planung, Bau und Betrieb der Bundesverkehrswege konsequent erhöht werden. Alle bei diesem Prozess Beteiligten leisten in ihren originären Zuständigkeitsbereichen eine hervorragende Arbeit, so dass sich ein genauerer Blick auf das Gesamtsystem lohnt, um Synergien zu identifizieren.

C. Heutiges System der Auftragsverwaltungen

Das deutsche Fernstraßennetz besteht aus rund 13 000 Kilometern Autobahnen und etwa 40 000 Kilometern Bundesstraßen. Das Netz muss erhalten und Engpässe nach Bedarf beseitigt werden. Die Aufgaben sind zwischen Bund und Bundesländern aufgeteilt: Der Bund finanziert Baumaßnahmen an den Bundesfernstraßen aus den Einnahmen der Nutzerfinanzierung (Lkw-Maut) und den vom Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln.

In Vertretung des Bundes als Bauherr der Bundesfernstraßen plant das **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)** die Schwerpunkte der Bundesfernstraßeninvestitionen, legt die Verteilung der Mittel fest und bewirtschaftet diese gemeinsam mit den 16 Auftragsverwaltungen der Länder. Die Bundesländer planen wiederum selbstständig diese Baumaßnahmen (Neubau, Ausbau, Erhalt und Sanierung) mit ihren landeseigenen Auftragsverwaltungen, setzen diese um und betreiben die Bundesfernstraßen. Da Planungen wiederum vom Bund genehmigt werden müssen, sind Planung und Finanzierung häufig nicht konsistent aufeinander abgestimmt.

Die Mittel aus der Nutzerfinanzierung werden vom privatwirtschaftlichen Konsortium **Toll Collect GmbH** erhoben. Toll Collect wurde vom Bundesverkehrsministerium beauftragt, das System zur Einnahme der Lkw-

Maut auf deutschen Autobahnen aufzubauen, zu betreiben und die fälligen Gebühren abzurechnen.

Die Mittel fließen dem Bundeshaushalt und von dort der bundeseigenen **Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG)** zu, die wiederum die Verteilung übernimmt. Die VIFG unterstützt das BMVI auch bei der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von ÖPP-Projekten. Sie nimmt dadurch auch eine Funktion als Kompetenzzentrum für ÖPP im Fernstraßenbereich wahr. Planung, Bau, Finanzierung und laufender Betrieb der Bundesfernstraßen sind nicht Gegenstand des Unternehmens.

Um Planung und Baudurchführung der Bundesfernstraßenprojekte Deutsche Einheit schneller zu realisieren, als dies mit den im Aufbau befindlichen Straßenbauverwaltungen der neuen Länder möglich gewesen wäre, wurde 1991 die **Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)** von Bund und Ländern gegründet. Gesellschafter der DEGES sind neben dem Bund mittlerweile 12 Bundesländer. Neben den Auftragsverwaltungen der Länder übernimmt auch sie Planung und Bau von Bundesfernstraßen im Sinne einer Projektmanagementgesellschaft, da sie weite Teile von Planung und Bau extern vergibt. In die Finanzierung und den laufenden Betrieb ist sie nicht einbezogen.

D. Bewertung und notwendige Maßnahmen

Die so bis heute bestehende Kompetenzersplitterung zwischen Bund und Ländern findet ihren Ursprung in den ersten Jahren der Nachkriegszeit, in der es zwar schon die Länder, aber noch nicht den Bund gab und die Länder sich mit ihren eigenen Verwaltungen im Auftrag des dann späteren Bundes um Bau und Erhalt der ehemaligen „Reichsfernstraßen“ kümmerten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sich diese Organisationsform im 21. Jahrhundert nicht überholt hat. Es ist verständlich, dass die Länder ein Interesse daran haben, auch weiterhin Ihre Kompetenzen in Bezug auf die Bundesfernstraßen zu wahren. Aber auch der Bund hat einen berechtigten Anspruch darauf, seine Kompetenzen zu bündeln und auszuweiten, um eine Optimierung des Bundesnetzes zu erreichen und zugleich dem grundgesetzlichen Auftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik nachzukommen.

Die **Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft**, wie unter anderem von der Expertenkommission vorgeschlagen, wäre ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Ziels. **Der BDI unterstützt daher grundsätzlich den Vorschlag der Gründung einer solchen Gesellschaft sowie die dafür von der Fratzscher-Kommission vorgeschlagenen Eckpunkte.** Durch sie würde der oben bereits erwähnte **Finanzierungskreislauf Bundesfernstraße** geschaffen, in dem die Mauteinnahmen dafür eingesetzt werden, den bedarfsgerechten Ausbau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen sicherzustellen. Gleichzeitig wäre die Gesellschaft unabhängig von jährlichen Haushaltsentscheidungen, was der Verkehrsinfrastruktur mehr Planungssicherheit gäbe.

Für das Gelingen einer solchen Verwaltungsreform, sind für den BDI folgende Punkte bei der Ausgestaltung von großer Bedeutung:

1. Aufgaben der Gesellschaft

Die Aufgaben einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft müssen in der **Zusammenführung von Finanzierungs-, Planungs-, Bau- und Betriebsverantwortung** in einer Hand auf der Ebene des Bundes liegen. Dadurch können Ineffizienzen überwunden werden, wie sie sich in der Vergangenheit aus Interessensunterschieden zwischen Bundesverkehrsministerium, Ländern und Landesstraßenbauverwaltungen ergeben haben. Die Gesellschaft muss die Verantwortung für ein definiertes Bundesfernstraßennetz innehaben und nach verkehrspolitischen Zielen handeln.

Die Infrastrukturprojekte müssen im Sinne der Kostenklarheit und Kostenwahrheit nach dem **Lebenszyklusansatz** realisiert werden. Dieses sorgt für Kostentransparenz über den gesamten Lebenszeitraum der Infrastruktur, so dass beim Bau bereits schon der Erhalt mit berücksichtigt wird und der Projektverlauf einschließlich Unterhaltung so effizient wie möglich gestaltet werden kann. Dazu ist auch die Erstellung eines **Infrastrukturzustandsberichts** entlang einheitlicher Kriterien notwendig – analog zum bereits bestehenden Infrastrukturzustandsbericht der Deutschen Bahn. Dieser dokumentiert dem Bund die Verwendung der Haushaltsmittel sowie Nutzerentgelte aus Mauteinnahmen für die bestehende Infrastruktur. Gleichzeitig wird mit dem Bericht das Erreichen der Qualitätskriterien für das Autobahnnetz bewertet.

Die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen sollte auf Grundlage des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Bundeshaushaltsordnung) entweder durch private Unternehmen oder durch die öffentliche Hand selbst erfolgen. Hierbei sollte die Wirtschaftlichkeit stets im Einzelfall nachgewiesen werden. Gleiches gilt für Planungsleistungen, die auch heute schon teilweise über Fremdvergaben erfolgen. Kernaufgabe der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft liegt dann neben dem Finanzmanagement in der Abnahme und Kontrolle der Maßnahmen.

2. Aufbauorganisation und Netz

Die Aufbauorganisation der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft muss zwei Gegebenheiten berücksichtigen. Zum einen muss sie eine **zentrale Steuerung** für Finanzierung, Planung, Bau und Betrieb gewährleisten und entsprechende Standards vorgeben, zum anderen muss sie im Rahmen der Ausführung vor Ort für Ausschreibungen von Leistungen über regionale Kenntnisse in der Fläche verfügen. Hier liegt aus Sicht des BDI die größte politische Herausforderung: Ziel muss es sein, das Zusammenwirken einer Gesellschaft auf Bundesebene mit den bestehenden Verwaltungsstrukturen der Länder und der DEGES effizient zu gestalten, um einen verkehrlichen Mehrwert für alle Beteiligten herzustellen.

Ein möglicher Weg könnte sein, neben einer zentralen Einheit auch einige regionale Außenstellen zu unterhalten, die für Ausschreibungen und die örtlichen Durchführungskontrollen verantwortlich sind.

Dabei könnte der Bund auf bereits bestehende leistungsfähige Strukturen zurückgreifen. Eine schrittweise Integration existierender Verwaltungsstrukturen auf Landesebene, der DEGES und der VIFG in eine mögliche Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnte vor diesem Hintergrund sinnvoll sein, zumal die VIFG ab dem 1. Januar 2016 das gesamte Finanzcontrolling des Bundesfernstraßenbaus übernehmen wird. Hierdurch könnten Aufgaben und vorhandene personelle Kompetenzen sinnvoll gebündelt und Doppelstrukturen vermieden werden.

Ein reines Zusammenführen aller Verwaltungseinheiten, inklusive der Landesauftragsverwaltungen ist abzulehnen, da dieses nur zu einer „Mammutbehörde“ führen würde mit allen Ineffizienzen sowie Kontroll- und Steuerungsschwierigkeiten.

Denkbar wäre somit eine **schlanke Managementgesellschaft** mit bedarfsgerechten **regionalen Ablegern**, in denen die ortskundigen Kompetenzen vorhanden sind und die mit der Planung und Vergabe von Bau- und Betriebsleistungen vertraut sind. Auf Projektebene muss die Gesellschaft auf eine Vielfalt an Projektgrößen und Vertragsmodellen zurückgreifen können, um die im Einzelfall wirtschaftliche Realisierungsform umsetzen zu können. Dies erfordert für jedes Infrastrukturprojekt eine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Kosten und Nutzen möglicher Beschaffungsvarianten über den Lebenszyklus vergleicht und Risiken realistisch bewertet. Die Planfeststellungsverfahren könnten anfangs weiterhin von den Auftragsverwaltungen der Länder durchgeführt werden. In einem zweiten Schritt wäre aber auch hier die Durchführung aus einer Hand auf Ebene des Bundes zwingend, um eine durchgängige und länderübergreifende Planfeststellung zu erreichen.

Zusätzlich sollte geprüft werden, in welcher Form die heutigen Auftragsverwaltungen in eigene Länderverwaltungen umgebaut werden können, die dann die Straßen in ihrer Verantwortung hat, die nicht der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zugeordnet sind. Denn auch die Länder benötigen eine eigene Verwaltung zur Betreuung der Kreis- und Landstraßen.

Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollte sich in einem ersten Schritt auf die Bundesautobahnen beschränken, wobei eine Zuordnung weiterer Bundesfernstraßen in Abhängigkeit von Fernverkehrsfunktion und Synergien abzuwägen wäre. Eine optionale Öffnung zur Integration auch der restlichen Bundesfernstraßen zu einem späteren Zeitpunkt ist ebenso denkbar, wie deren Umwandlung in Landstraßen in der Baulast der Länder.

3. Finanzierung

Eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft bietet die Möglichkeit einer „**echten**“ **Überjährigkeit** in der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen. Dadurch können Projekte von Beginn an durchfinanziert werden und deren Realisierungsgrad ist nicht mehr abhängig von der Mittelbereitstellung im Bundeshaushalt und der gegenwärtigen landespolitischen Lenkung. Die so zustande kommende Planbarkeit der Mittel ermöglicht auch die Projektfinanzierung nach dem Lebenszyklusansatz.

Die Gesellschaft sollte sich dabei vorrangig aus der Nutzerfinanzierung finanzieren. Es sollte geprüft werden, ob auch die Einnahmekompetenz der Nutzerfinanzierung bei der Gesellschaft liegen kann. Die Gesellschaft sollte daneben aber auch über Haushaltsmittel des Bundes finanziert werden. Dieses erscheint insbesondere dann notwendig, wenn der Gesetzgeber über die Bedarfsplanung Mehrbedarfe beschließt, die finanziell von der Gesellschaft nicht abgebildet werden können (**Bestellerprinzip**). Dies ist bereits für die ersten Jahre zu erwarten, in denen Instandhaltungsrückstände zu höheren Folgekosten führen. Ebenso sollte die Gesellschaft begrenzt kreditfähig sein. Dieses ist notwendig, damit erkannte, notwendige Maßnahmen aufgrund ihrer Priorität unabhängig von der Kassenlage bereits angeschoben werden können. Eine Kreditfähigkeit ist auch wichtig, um die zu erwartenden konjunkturabhängigen Einnahmezyklen aus der Nutzerfinanzierung zwischenzeitlich ausgleichen zu können und somit zu einer Verstetigung der Investitionen zu gelangen.

Die **Übertragung von Staatsschulden** auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollte ausgeschlossen werden. Eine Übertragung könnte zu Zielkonflikten führen, da verkehrspolitische und finanzpolitische Aspekte miteinander vermischt würden, zum grundsätzlichen Nachteil der Verkehrspolitik. Zudem würde die Umstellung von der Haushalts- auf die Nutzerfinanzierung in Frage gestellt, da die Mittelverwendung für die Tilgung von Staatsschulden zweckentfremdet würde.

Staatliche Bürgschaften oder gar eine **Staatsgarantie für eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ist nicht zwingend notwendig**. Auch ohne Staatsgarantien dürfte die Gesellschaft in der Lage sein, sich zu staatsähnlichen Konditionen am Kapitalmarkt finanzieren zu können, da auch bei einer privatrechtlichen Organisationsform der Bund 100-prozentiger Anteilseigner (*siehe Abschnitt Eigentum und politische Kontrolle*) der Gesellschaft wäre und die Gesellschaft durch die Zuweisung der Nutzerentgelte über eine sehr hohe und langfristige gesicherte Liquidität verfügen würde.

4. Eigentum und politische Kontrolle

Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft muss selbstständig und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien agieren. Da die Gesellschaft auch umfassend kreditfähig sein sollte, bietet sich hier eine privatrechtliche Organisation an.

Sowohl die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als auch die ihr zugewiesenen Bundesfernstraßen sollten vollständig im Eigentum des Bundes bleiben.

Der Deutsche Bundestag muss auch weiterhin seine Kontrollrechte wahren können. So sollte er, mit fachlicher Begleitung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, auch weiterhin bei der Bedarfsplanung (Bundesverkehrswegeplan) über verkehrspolitische Schwerpunkte entscheiden. Die Kontrolle des operativen Geschäfts sollte bei der Bundesregierung bzw. beim BMVI liegen.

5. Aktivierung privaten Kapitals

Zur Aktivierung privaten Kapitals stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Zum einen bestünde die Möglichkeit einer Privatisierung oder Teil-Privatisierung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft. Dieses erscheint aus BDI-Sicht, wie bereits beschrieben, aus verkehrspolitischer Sicht derzeit nicht zielführend. Eine weitere Möglichkeit wäre die Ausgabe von Anleihen am Kapitalmarkt. Auch ohne Staatsgarantie würden die Renditeaussichten für private Investoren jedoch wohl sehr gering sein, da der Bund als Eigentümer weiterhin in der Haftung wäre. Diese Möglichkeit sollte aber nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Die größten Erfolgsaussichten für eine Finanzierung durch private Investoren bestünden aus BDI-Sicht auf der Einzelprojektebene, beispielsweise über Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP). So übernimmt der Investor bei ÖPP wesentliche Projektrisiken, was eine höhere Rendite im Vergleich zu fast risikolosen Bundesanleihen rechtfertigt. Darüber hinaus haben Investoren bei Einzelprojektbezug wichtige Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Finanzierungsnehmer (i. d. R. das Bauunternehmen), die sich aus öffentlicher Sicht zudem positiv auf die Termin- und Kostensicherheit auswirken.