

Konzeptpapier zur Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft

Stand: 02.04.2016

1. Grundverständnis

Die **Deutsche Bauindustrie** setzt sich für eine **funktionsfähige und qualitativ hochwertige Verkehrsinfrastruktur** in Deutschland ein. Wir weisen daher seit Jahren auf die Unterfinanzierung der Verkehrswege hin, die zu einem stetig steigenden Investitionsstau geführt hat.

Die **Bundesregierung hat bereits** mit verschiedenen Maßnahmen **reagiert**:

- **Anhebung der Investitionslinie** Verkehr bis 2018 auf rund 13,4 Mrd. Euro,
- zusammen mit der geplanten **Ausweitung der Nutzerfinanzierung** steigen die Investitionen im Bundesverkehrswegebau bis 2018 um 40 %,
- **Start der neuen Generation ÖPP** mit einem Investitionsvolumen von 7 Mrd. Euro und
- **Lösungsansätze** der **Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“** für eine **effizientere Infrastrukturbereitstellung** und –finanzierung, **auch** unter **Einbindung privaten Kapitals**.¹

Die Deutsche Bauindustrie begrüßt diese Maßnahmen. Es sollte allerdings unstrittig sein, dass die Steigerung der Investitionen mit einem effizienten Mitteleinsatz „Hand in Hand“ gehen muss.

Bauindustrie begrüßt daher die Diskussion über die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft. Wir sehen in einer solchen Gesellschaft **drei wesentliche Vorteile**:

- **Schaffung eines Finanzierungskreislaufs**, in dem die Mauteinnahmen – ergänzt durch Haushaltsmittel – zweckgebunden dafür eingesetzt werden, den bedarfsgerechten Ausbau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen sicherzustellen.
- **Verstetigung der Investitionsmittel**, so dass die Bundesfernstraßeninvestitionen nicht länger nach „Kassenlage“ sondern ganzjährig aus den Mauteinnahmen – ergänzt durch Haushaltsmittel – getätigt werden können.
- **Bündelung der Finanzierungs-, Bau- und Betriebsverantwortung** in einer Hand auf Bundesebene. Dadurch können Ineffizienzen überwunden werden, wie sie sich in der Vergangenheit aus Interessensunterschieden zwischen Bund, Ländern und Landesstraßenbauverwaltungen ergeben haben.

¹ Vgl. Abschlussbericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, April 2015

Bauindustrie unterstützt die von der Fratzscher-Kommission aufgeführten **wesentlichen Elemente**:

- Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen nach dem **Lebenszyklusansatz**,
- eine **eigene Kreditaufnahmekapazität** ohne staatliche Garantie,
- die **Finanzierung** überwiegend oder ausschließlich **aus Nutzerentgelten**,
- öffentliche **Kontrolle durch den Deutschen Bundestag** und
- **keine „Privatisierung“** der Straßeninfrastruktur.

2. Aufgaben einer Bundesfernstraßengesellschaft

- **Aufgabenverantwortung für Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Instandhaltung sowie die Vergabe und das Controlling von Neu-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen „in einer Hand“.** Verantwortlichkeiten werden dadurch aus dem Spannungsfeld unterschiedlicher politischer Interessen herausgenommen sowie eine überjährige, vom Bundeshaushalt unabhängige Mittelbewirtschaftung ermöglicht. Zudem wird eine ganzheitliche, strategische Netzplanung möglich.
- Die **Gründung einer** (oder mehrerer) **Betreibergesellschaft(en) sowie einer separaten Finanzierungsgesellschaft** ist **nicht zielführend**. Zum einen würde die angestrebte Bündelung „in einer Hand“ konterkariert. Zum anderen böte eine reine Finanzierungsgesellschaft (Fonds) weder für die öffentlichen Hand noch für Investoren einen Mehrwert bieten, da
 - ohne Einbindung in das Projektgeschäft die effizienzsteigernden Funktionen einer projektspezifischen Finanzierung nur begrenzt genutzt werden können,
 - eine Finanzierungsgesellschaft im Vergleich zu einer direkten Finanzierung am Kapitalmarkt (bspw. über Anleihen) unverhältnismäßig hohe Kosten verursacht und
 - ein Investment in eine Finanzierungsgesellschaft für Investoren unattraktiv ist, da das Investment in eine mit hoher Liquidität ausgestattete Bundesfernstraßengesellschaft (Corporate Finance) quasi risikolos ist und die Renditen somit gering sein dürften.
- Die **Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge**. Die öffentliche Hand ist für die Bereitstellung einer funktionsfähigen Infrastruktur verantwortlich und muss Quantität und Qualität definieren (Aufgabenverantwortung). Die **Umsetzung** (Erledigungsverantwortung) **kann sowohl durch die öffentliche Hand als auch durch private Unternehmen erfolgen**. **Ausschlaggebend** für eine staatliche oder private Realisierung **ist laut § 7 Bundeshaushaltsordnung die Wirtschaftlichkeit**.
- Die **Umsetzung von Infrastrukturprojekten sollte nach dem Lebenszyklusansatz** erfolgen. Nur so werden alle Kosten, inkl. der Folgekosten für Betrieb und Instandhaltung, transparent ermittelt. Hierdurch wird Planungssicherheit geschaffen und ein Projektcontrolling von Anfang

an möglich. Die einzelnen Projektphasen werden zudem über den Lebenszyklus bestmöglich aufeinander abgestimmt, optimiert und der Projektverlauf so effizient wie möglich gestaltet. Hierdurch werden die Gesamtwirtschaftlichkeit sowie der Nutzen eines Projekts gesteigert.

- Der Lebenszyklusansatz erfordert die **Durchführung einer ergebnisoffenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für jedes Infrastrukturprojekt**. So können Kosten und Nutzen möglicher Beschaffungsvarianten verglichen und Risiken realistisch bewertet werden. **Dies fordert auch der Bundesrechnungshof.**
- Die Bundesfernstraßengesellschaft muss uneingeschränkt auf eine **Vielfalt an Projektgrößen und Vertragsmodellen zurückgreifen können**. Eine Vorfestlegung auf bestimmte Projektgrößen sowie auf ausgewählte Vertragsmodelle widerspräche § 7 Bundeshaushaltsordnung (siehe oben).²

3. Struktur einer Bundesfernstraßengesellschaft

- Die **Bundesfernstraßengesellschaft** sollte eigenständig und **nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben agieren** können.
- Die Gesellschaft sollte **im Eigentum des Bundes** bleiben, von einer Beteiligung privater Anteilseigner auf Gesellschafterebene ist abzusehen. Diese möchten zu Recht einen angemessenen Einfluss auf die Geschäftspolitik ausüben. Hierdurch würde aber der Einfluss des Bundes reduziert, was dazu führen kann, dass einzelne Strecken mit hohen Mauteinnahmen bevorzugt werden. Der Bund ist jedoch für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse verantwortlich und muss aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch Maßnahmen durchführen können, die aus einzelwirtschaftlicher Sicht weniger attraktiv sind.
- **Die politische Kontrolle und rechtliche Aufsicht durch Bundesregierung und Bundestag muss sichergestellt sein.** Möglich wäre eine Zweiteilung zwischen politischer Prioritätensetzung und Kontrolle der Geschäftstätigkeit:
 - Der **Deutsche Bundestag** gibt den **Rahmen für die Verkehrsinvestitionen vor, bspw. durch Genehmigung eines Erhaltungsprogramms** (für drei bis fünf Jahre), welches eigenverantwortlich durch die Gesellschaft umgesetzt wird, und **entscheidet über Neu- und Ausbauprojekte**.
 - Die Bundesregierung übernimmt die **Kontrolle der Geschäftstätigkeit** sowie die **rechtliche Kontrolle**. **Für ein Controlling sind folgende Instrumente denkbar:** ein

² „Über die Auswahl des Beschaffungsmodells für die Projektumsetzung und gegebenenfalls eine Abweichung vom Grundmodell der Trennung von Planung und Bau sollte ausschließlich auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden werden.“ Quelle: Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten, S. 9.

Netzzustandsbericht im zwei-Jahres-Rhythmus³, ein **Finanzmanagementsystem** (wie es bereits die VIFG nutzt), sowie eine **Verkehrsprognose** über die zu erwartende Verkehrsmengenentwicklung, um den Bedarf im Netz abschätzen zu können.

- Die Gesellschaft sollte als „**schlanke**“ **Managementgesellschaft** gegründet und durch **operative Einheiten vor Ort** unterstützt werden, nach dem **Prinzip: „So viel Zentralität wie nötig, so viel Dezentralität wie möglich“**. Die Gesellschaft sollte auf Bundesebene
 - die Aufgabe des Bestellers von Bau- und Betriebsleistungen,
 - die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
 - die Finanzierung,
 - das Controlling der operativen Ebene und
 - die strategische Netzplanung

übernehmen und für Planung und Vergabe von Großprojekten verantwortlich sein sowie bundesweit einheitliche Standards für die unterschiedlichen Beschaffungsvarianten festlegen.

Die **operative Ebene** sollte aus **mehreren regionalen Einheiten** bestehen, auch um notwendige Kompetenz vor Ort sicherzustellen.⁴ Die operativen Einheiten sollten Planung und Vergabe von Bau- und Betriebsleistungen nach Vorgabe der Managementgesellschaft übernehmen, den Grunderwerb durchführen sowie Bürgerbeteiligung vor Ort organisieren. Als operative Einheiten kämen sowohl bestehende Auftragsverwaltungen der Länder, die, wenn juristisch möglich, über öffentlich-rechtliche oder auch Werkverträge⁵ beauftragt werden könnten, als auch direkte Regionalgesellschaften in Frage.

Planungs-, Bau-, Erhaltungs- und Betriebsleistungen sollten (wie bisher) entweder **durch die öffentliche Hand oder private Unternehmen** erbracht werden. Entscheidungsgrundlage sollte die Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebenszyklus sein.

- Von einer reinen Verschmelzung von Teilen der Auftragsverwaltungen zu einer zentralen Bundesbehörde (ASFINAG-Modell) raten wir ab, da hierdurch eine „Mammutbehörde“ entstünde, die erhebliche Bürokratiekosten verursachen würde, nur schwer steuerbar wäre und regionale Aspekte nur schwer einbezogen werden könnten.
- **Das Personal der Auftragsverwaltungen der Länder wird** – gegebenenfalls in anderer Arbeitgeberstruktur – **auch weiterhin benötigt**.

³ Vgl. Roland Berger, Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und –finanzierung in der EU, Studie im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Industrie und des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Okt. 2013

⁴ Vgl. Christian Pegel, Vorsitzender des Landesverkehrsministerkonferenz, Dezentral ist klüger, Gastkommentar im Handelsblatt, 15. Juni 2015

⁵ Vgl. Franz Nauschnigg, Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, in Wirtschaftsdienst 2015 / 5

- Die im Bundesfernstraßenbereich tätigen **Bundesunternehmen**, VIFG und DEGES, sollten **sinnvoll integriert werden**, um das umfangreiche Know-how zu nutzen und Doppelstrukturen zu vermeiden.

4. Finanzierung der Bundesfernstraßengesellschaft

- **Künftige Investitionen** sollten **vorrangig aus Nutzerentgelten** finanziert werden. Wir befürworten die Umstellung der Bundesfernstraßenfinanzierung von der Haushalts- auf die Nutzerfinanzierung, um nicht länger von den Unwägbarkeiten der Haushaltsfinanzierung abhängig zu sein. Voraussetzung ist ein Finanzierungskreislauf Straße, in dem die Maut-einnahmen – ergänzt durch Steuermittel – dafür eingesetzt werden, den bedarfsgerechten Neu- und Ausbau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen sicherzustellen. Dieser kann die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für eine Nutzerfinanzierung sicherstellen. Die Bundesfernstraßengesellschaft bietet die Möglichkeit, einen solchen Finanzierungskreislauf zu etablieren.
- Damit die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung den Finanzierungsbedarf decken können, ist eine **vollständige Ausweitung der Nutzerfinanzierung gemäß Mautfahrplan** von Bundesverkehrsminister Dobrindt notwendig. **In der Zwischenzeit** ist eine **Ergänzung durch Steuermittel** sinnvoll.
- Für eine ausreichende finanzielle Planungssicherheit sollte eine **direkte Zuweisung der Nutzerentgelte an die Bundesfernstraßengesellschaft außerhalb des Haushalts erfolgen**.
- Die Bundesfernstraßengesellschaft sollte eine **eingeschränkte Kreditfähigkeit** erhalten. Hierdurch können zusätzliche Finanzmittel beschafft werden,
 - sollten unterjährig Mittel für einen effizienten Projektverlauf fehlen und/oder
 - notwendige Maßnahmen aufgrund ihrer Priorität und/oder Dringlichkeit vorgezogen werden müssen.

Die **Kreditfähigkeit unterstützt** auch eine **Verstetigung der Investitionsmittel**, da der Kapitalbedarf den Notwendigkeiten auf Projektebene entsprechend flexibel angepasst werden kann. Dies ist besonders aus Sicht der Bauunternehmen relevant, da hierdurch eine über das Jahr gleichmäßig verteilte Auftragslage sichergestellt werden kann.

- Eine **Staatsgarantie** ist **nicht zwingend notwendig**. Die Gesellschaft wird sich auch ohne Staatsgarantie zu äußerst günstigen Konditionen am Kapitalmarkt finanzieren. Allein durch die Zuweisung der Nutzerentgelte würde sie über eine hohe und langfristig gesicherte Liquidität verfügen, wodurch das Risiko eines Zahlungsausfalls äußerst gering einzustufen wäre.
- Eine **Übertragung von Staatsschulden**, wie im Fall der ASFINAG, **ist nicht sinnvoll**. Die künftigen Mauteinnahmen werden gerade dazu ausreichen, den Investitionsbedarf zu decken.

Eine zusätzliche Belastung durch den Schuldendienst wäre nur unter Reduzierung des Investitionsprogramms möglich.

- **Finanzierung** sollte **stets projektspezifisch und überjährig** erfolgen. Denn: Infrastrukturvorhaben kennen keine Haushaltsjahre. Finanzierung trägt zu einer effizienten Projektorganisationsstruktur bei und leistet einen Beitrag zur Kosten- und Terminalsicherheit. Dies bestätigt auch die Reformkommission „Bau von Großprojekten“.⁶
- Bei der **Mobilisierung privaten Kapitals** sollte der Grundsatz gelten: **Rendite nur gegen Risikoübernahme!** Sie ist **in erster Linie über eine direkte Einbindung auf Projektebene** möglich. Denn:
 - Die unmittelbare Beteiligung von privaten Investoren an den Projektrisiken rechtfertigt eine im Vergleich zur Bundesanleihe höhere Rendite.
 - Der Einzelprojektbezug kommt den Sicherheitenbedürfnissen vieler institutioneller Anleger entgegen.
 - Private Investoren haben bei einem Einzelprojektbezug mehr Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Finanzierungnehmer, was sich positiv auf die Anreizwirkung auswirkt.
- Die **Anleihefinanzierung** (auch ohne Staatsgarantie) ist eine geeignete Möglichkeit, Finanzmittel am Kapitalmarkt zu beschaffen. Als Anlagemöglichkeit für institutionelle Investoren ist sie aber nicht wesentlich attraktiver als der Kauf von Bundesanleihen.
- Ein **Verkauf von Anteilen** ist unter den privatisierungskritischen Rahmenbedingungen **nicht vorstellbar**. Die **Bauindustrie lehnt** zudem eine **Privatisierung der Gesellschaft ab**.
- Ein **Fonds (Kapitalsammelstelle)** bietet auf **Bundesebene** kaum **einen Mehrwert** (siehe Anmerkungen zur separaten Finanzierungsgesellschaft, Seite 2, Punkt 2, zweiter Bulletpoint).

⁶ Vgl. Reformkommission „Bau von Großprojekten“, Endbericht, S. 73