

Konzeptpapier

Fahrplan zur Schaffung einer Bundesfernstraßengesellschaft

Im Rahmen der Verhandlungen um die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben sich Bund und Länder auf die Schaffung einer Bundesfernstraßengesellschaft mit dem Fokus auf die Bundesautobahnen verständigt. Über eine sog. „Opt out“-Regelung können die Bundesländer entscheiden, ob sie auch die Bewirtschaftung der Bundesstraßen ihres Territoriums an die zu gründende Bundesgesellschaft abtreten.

Fest steht: Mit der Entscheidung zur Schaffung einer Bundesfernstraßengesellschaft wird nicht nur mehr Effizienz und Transparenz in die Verkehrswegefinanzierung einziehen, sondern auch das föderale Klein-klein bei der Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen der Vergangenheit angehören – zum Nutzen des Gesamtnetzes.

Für den Wirtschaftsrat muss mit der Schaffung der bundeseigenen Fernstraßengesellschaft eine Optimierung der Strukturen verbunden sein. Das heißt, es müssen mehr betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte bei Bau, Erhalt, Betrieb und Finanzierung des Straßennetzes einziehen. Entscheidend dabei wird sein, dass die zu gründende Gesellschaft als schlanke Managementgesellschaft aufgesetzt wird und nach dem Grundsatz funktioniert: So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig.

Mit der Gründung der Gesellschaft abzuwarten, bis zunächst jedes Detail durchgeplant ist, scheint angesichts des Handlungsdrucks bei der Sanierung unserer Verkehrsinfrastruktur wenig zielführend. Vielmehr wird es darauf ankommen, die Etablierung der Bundesfernstraßengesellschaft in einem iterativen Prozess zu vollziehen.

Dazu schlägt der Wirtschaftsrat folgenden Fahrplan vor:

Step 1 – 2017/2018:

Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft als Management-Holdinggesellschaft

Die zu gründende Fernstraßengesellschaft ist zuständig für den gesamten Lebenszyklus der Straße, d. h. für Planen, Bauen, Betreiben, Erhalten und Finanzieren. Im Bereich Neu- und Ausbau wird sie nur aktiv, wenn der Deutsche Bundestag neue Verkehrsprojekte auch beschließt. Damit bleibt gewährleistet, dass der Staat nach wie vor die Hoheit über grundlegende Infrastrukturentscheidungen behält.

Das Bestandsnetz an Autobahnen und der zu bewirtschaftenden Bundesstraßen hält die Gesellschaft dagegen eigenständig in Schuss. Kennziffern dafür sind die staufreie Verfügbarkeit der Straßeninfrastruktur sowie die Kosteneffizienz der Leistungserbringung.

Die Gesellschaft steht im Eigentum des Bundes, etwa in der Rechtsform einer GmbH, und ist als schlanke Managementgesellschaft konzipiert. Die Leistungserbringung erfolgt, soweit möglich, durch Hinzuziehung Dritter, etwa in Form von Konzessionsvergaben oder Geschäftsbesorgungsverträgen.

Um sofort handlungsfähig zu sein, greift die Gesellschaft im Wesentlichen auf das Know how der im öffentlichen Eigentum stehenden VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH und der DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH zurück. Im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages wird der DEGES die Zuständigkeit für die Bauplanung und -überwachung übertragen. Nach gleichem Vertragsmuster betreut die VIFG das Controlling der Mittelbewirtschaftung, d. h. der investiven Verwendung der Finanzmittel aus Nutzergebühren (Maut) und Haushaltszuweisungen. Zugleich zeichnet sich die VIFG als einer der Partner für die Wirtschaftlichkeitsanalyse von Infrastrukturvorhaben verantwortlich. Dienstleistungen im Bereich Bauplanung/-überwachung können durch die Holdinggesellschaft ergänzend ausgeschrieben werden: an private Dritte oder auch Landesbauverwaltungen.

Die Geschäftsführung der Holding wird ausschließlich aus der Wirtschaft rekrutiert. Entscheidendes Kriterium für die personelle Besetzung der Führungspositionen ist der betriebswirtschaftliche Erfahrungshintergrund der Kandidaten. Die Bundesfernstraßengesellschaft darf kein Versorgungsapparat für politische Beamte oder Mandatsträger sein.

Die Finanzierung der Gesellschaft ruht auf drei Säulen:

- Zum einen stehen der Gesellschaft die Mauteinnahmen für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zu. Im Zuge der aktuell anstehenden 4. Änderung des Fernstraßenmautgesetzes muss daher umgehend festgeschrieben werden, dass die Lkw-Maut der Bundesfernstraßengesellschaft vollumfänglich zufließt und nicht über den Bundeshaushalt läuft. Die Zweckbindung der Mauteinnahmen ist ein wesentlicher Bestandteil der Finanzierung der Gesellschaft.
- Zum anderen werden die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung um Haushaltsmittel ergänzt. Diese Finanzierungssäule wird vor allem in der Anfangszeit für den Abbau des aufgelaufenen Sanierungsstaus eine entscheidende Rolle spielen. Der Einsatz der Haushaltsmittel wird nach Abarbeitung des Nachholbedarfs sukzessive zurückgefahren und dann nur noch zur Finanzierung von Aus-/Neubauvorhaben dienen. Der Grundsatz lautet: Für Vergangenheit ist der Staat zuständig, für die Zukunft die Nutzer.
- Zur Erweiterung der Finanzierungsbasis wird für die schnelle Projektrealisierung darüber hinaus privates Kapital – so dessen Einsatz wirtschaftlich ist – einbezogen. Staatsgarantien für Renditeprofile darf es hierbei nicht geben. Private Kapitalgeber müssen für ihr Engagement haften. Denn alle anderen Lösungen würden lediglich eine staatlich subventionierte Anlagemöglichkeit für Kapitaleinkünfte bedeuten.

Step 2 – 2018/2019/2020:

Konsolidierung der endgültigen Struktur der Management-Holdinggesellschaft

Ab 2018 wird sich die Gesellschaft dynamisch weiterentwickeln. Dabei sind auch einzelne Zukäufe oder Übernahmen möglich, etwa der VIFG und/oder DEGES. Leistungen, die die Gesellschaft selbst nicht abdeckt, werden auch weiterhin ausgeschrieben. Denn oberstes Kriterium für alle Konsolidierungsentscheidungen muss sein, dass die

Gesellschaft hoch flexibel und hoch effizient bleibt. Denkbar ist dabei aber auch, dass die Infrastrukturprojekte der Bundesgesellschaft weiterhin im Rahmen der Geschäftsbesorgung durch VIFG und DEGES abgewickelt und ergänzende Ausschreibungen an Dritte vorgenommen werden. Parameter für derartige Grundsatzentscheidungen ist die effizienteste Form der Leistungserbringung.

In dieser Phase wird sich zudem entscheiden, wie sich die Gesellschaft insgesamt organisiert: funktional oder regional. Ausschlaggebende Kriterien sind ebenfalls allein der Nutzen und die Effizienz, den eine Funktional- oder Regionalorganisation für das Fernstraßennetz als Ganzes erzeugt. Politische Vorgaben darf es hier nicht geben. Auf das Management der Holding kommt dabei die zentrale Aufgabe zu, den finalen Strukturierungsprozess mit einer breiten Kommunikation innerhalb der Organisation zu begleiten und die Mitarbeiter rechtzeitig einzubinden. Schließlich haben sich Bund und Länder ausdrücklich zur Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort verpflichtet.

Ausblick:
Lösung für das nachgeordnete Netz

Im Zuge der vollständigen Etablierung der Bundesfernstraßengesellschaft werden das nachgeordnete Netz, die Landesstraßen und ein Teil der Kreisstraßen mit überörtlicher Funktion, in die zentrale Zuständigkeit der Länder überführt.

Die Bewirtschaftung dieses nachgeordneten Straßennetzes erfolgt durch die Landesbauverwaltungen bzw. Landesgesellschaften, die nach ähnlichem Muster wie die Bundesgesellschaft arbeiten. Ob Landesgesellschaft oder -bauverwaltung beide Modelle beschränken sich auf ihre Funktion als Steuerungseinheit und schreiben die Leistungserbringung weitestgehend im Wettbewerb aus, so dass auch für dieses Netz gilt: So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig.

Berlin, im November 2016