

## Konzeptpapier

# **Neuordnung der Straßenbewirtschaftung in Deutschland – Eckpunkte einer Bundesfernstraßengesellschaft**

Wirtschaftsrat der CDU e.V.  
Luisenstr. 44, 10117 Berlin  
Telefon: 0 30 / 240 87 - 213  
Telefax: 0 30 / 240 87 - 205  
E-Mail: verkehr@wirtschaftsrat.de

**Seit mehr als einem Jahrzehnt verzeichnet Deutschland einen Substanzverlust seiner Bundesfernstraßen. Vor allem die fehlende Zweckbindung der Finanzmittel, die regelmäßig Umschichtungen von Sanierungsgeldern zulässt, die ineffiziente Bund-Länder-Auftragsverwaltung mit ihren 16 unterschiedlich starken Einzellösungen und die fehlende Durchgriffsrechte des Bundes als Eigentümer der Bundesfernstraßen erweisen sich immer mehr als Hemmfaktoren für ein leistungsfähiges Fernstraßennetz.**

**Der Wirtschaftsrat fordert daher eine Neuausrichtung der Verkehrswegefinanzierung in Deutschland. Ziel ist es, die Investitionen für Erhalt, Betrieb und Ausbau der bundeseigenen Fernstraßen aus der Abhängigkeit öffentlicher Haushalte und den jährlichen Schwankungen verfügbarer Finanzmittel herauszulösen, damit planbarer und verlässlicher zu gestalten und zugleich Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen.**

**Konkret schlägt der Wirtschaftsrat die Schaffung einer betriebswirtschaftlich aufgestellten Bundesfernstraßengesellschaft vor.**

## Grundgedanke

Die **Bundesautobahnen und -straßen** werden in einem Sondervermögen Bundesfernstraße zusammengefasst. Dieses Sondervermögen wird von einer Infrastrukturgesellschaft mit eigenem Haushalt verwaltet und bewirtschaftet. Die zu gründende Gesellschaft steht im Eigentum des Bundes in der Rechtsform einer GmbH oder einer AG.

Das **nachgeordnete Netz**, die **Landesstraßen** und ein Teil der **Kreisstraßen** mit überörtlicher Funktion, werden in die zentrale Zuständigkeit der Länder überführt. Aufgabenträger sind die landeseigenen Straßenbauverwaltungen, die das nachgeordnete Straßennetz entweder selbst oder durch Beauftragung Dritter bewirtschaften.

*Anmerkung: Finanziert wird das nachgeordnete Netz zunächst aus Bundeszuweisungen, sukzessive dann aus Nutzergebühren und dort, wo es möglich ist, aus privatem Kapital. Die Finanzmittel für Erhalt und Betrieb der Landes- und Kreisstraßen stehen zweckgebunden zur Verfügung, um eine Umleitung zu unterbinden. Zugleich wird deren überjährige Verfügbarkeit in einem mehrjährigen Verkehrsbudget sichergestellt.*

## Aufgaben der Bundesfernstraßengesellschaft

Der Bundesfernstraßengesellschaft obliegen alle Aufgaben, die mit dem Erhalt und Betrieb der zum Sondervermögen gehörenden Verkehrswege zusammenhängen. In diesen Bereichen wird sie selbstständig und eigenverantwortlich tätig.

Zugleich zeichnet sich die Gesellschaft für die Durchführung von Aus- bzw. Neubauvorhaben verantwortlich. Die Entscheidung über Aus-/Neubau von Verkehrsprojekten liegt in den Händen des Deutschen Bundestages.

## Organisationsstruktur der Bundesfernstraßengesellschaft

Die Bundesfernstraßengesellschaft verfügt über drei unabhängig voneinander operierende Geschäftsbereiche:

- Sparte Netzinfrastuktur (mit den Zuständigkeiten Aus-/Neubau),

- Sparte Bewirtschaftung (mit den Zuständigkeiten Erhalt/Betrieb),
- Sparte Finanzierung (mit den Zuständigkeiten Gebührenerhebung, Einbindung privaten Kapitals).

Die Leistungserbringung der jeweiligen Sparten erfolgt soweit als möglich durch Hinzuziehung Dritter, etwa in Form von Konzessionsvergaben. Die Fernstraßengesellschaft ist insofern als Steuerungseinheit konzipiert. Als bundeseigene Gesellschaft verfügt sie über die entsprechenden Durchgriffsrechte, um eine qualitativ hochwertige Leistungserbringung im Sinne der Daseinsvorsorge zu garantieren.

### Finanzierung der Bundesfernstraßengesellschaft

Die in den Haushalt der Bundesfernstraßengesellschaft einfließenden Finanzmittel stehen jeweils zweckgebunden und mehrjährig zur Verfügung. Finanzierungsquellen sind:

- **Steuermittel:** Zum einen speisen sich die Finanzmittel aus adäquaten Zuweisungen aus verkehrsträgerbezogenen Steuereinnahmen, wie etwa der Mineralölsteuer. Diese Finanzierungssäule wird vor allem in der Anfangszeit für den Abbau des aufgelaufenen Sanierungsstaus eine entscheidende Rolle spielen. Der Einsatz der Steuermittel wird nach Abarbeitung des Nachholbedarfs sukzessive zurückgefahren und dann nur noch zur Finanzierung von Aus-/Neubau dienen. Als Motto gilt: Die Vergangenheit zahlt der Staat, die Zukunft der Nutzer.
- **Nutzergebühren:** Zum anderen werden für die Benutzung der zum Sondervermögen gehörenden Verkehrswege Gebühren (Maut) erhoben. Diese werden ausschließlich für Erhalt und Betrieb des Netzes verwendet. So ist sichergestellt, dass sich alleinig die direkten Infrastrukturkosten in den Entgelten wiederfinden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Nutzergebühren zum Spielball politischer Überlegungen werden.

Die Überwachung der Nutzerentgelte erfolgt durch eine unabhängige Regulierungsbehörde.

Die für die Benutzung der Verkehrswege zu entrichtenden Abgaben sind als Gebühren im Sinne des Abgabenrechts zu betrachten. Ziel der Gebührenerhebung ist nicht die Verkehrslenkung, sondern die Unterhaltskosten – also Erhalt und Betrieb – des Netzes zu erwirtschaften.

- **Einbindung privaten Kapitals:** Zur Erweiterung der Finanzierungsbasis wird darüber hinaus privates Kapital einbezogen.

Abzulehnen dabei sind Staatsgarantien für Renditeprofile. Denn dies würde lediglich eine staatlich subventionierte Anlagemöglichkeit für Versicherer und Finanzdienstleister bedeuten und keinen substanziellen Beitrag zur Lösung der Finanzierungsproblematik leisten. Möglich sein sollte in jedem Fall die Beteiligung sowohl kleiner und mittlerer Anleger als auch institutioneller Investoren, etwa Pensionsfonds oder Versicherungsgesellschaften.

Vor dem Hintergrund dieser Parameter kommen für das Engagement privater Investoren folgende Möglichkeiten in Betracht:

- **Institutionelle Anleger** könnten vollständig oder als Beimischung in Infrastruktur investieren durch:
  - Auftreten als Konzessionär und Vergabe der baulichen/technischen Leistungserbringung an Dritte,

- direkte Beteiligung an Projekt- bzw. Betreibergesellschaften, die als Konzessionäre die Infrastrukturleistungen erbringen,
  - Erwerb von Anleihen, die von der Bundesfernstraßengesellschaft oder einer Projekt-/Betreibergesellschaft emittiert werden.
- **Kleine und mittlere Anleger** könnten durch den Erwerb von Anleihen investieren.

Bei der Ausgabe von Anleihen bilden die Einnahmen aus der Bemannung des Straßennetzes die das Investment absichernden Erträge. Als Risikokomponenten fungieren das Verkehrsaufkommen sowie das Mautausfallrisiko. Bezogen auf das Gesamtstraßennetz lassen sich auf einer solchen Basis unterschiedliche Risikoklassen mit unterschiedlichen Renditeprofilen zusammenstellen und auf dem Kapitalmarkt platzieren. Damit können Anleger Risikoklassen mit entsprechenden Risikoprofilen wählen und werden unterschiedlichen Kapitalanlegern unterschiedliche Kapitalanlagen ermöglicht – ohne dass der Staat den Anlegern gegenüber Garantien oder Versprechungen abgibt oder sich verschuldet.

Die zuvor skizzierten strukturierten Produkte ermöglichen vor allem den kleinen und mittleren Anlegern, also den Bürgern, den Zugang zu Investitionen in Infrastruktur und erhöhen damit deren Akzeptanz. Indem Anleger von den Kenntnissen eines professionellen Kapitalbeteiligungsmanagements profitieren, wird die Anlage der Bürger in Infrastruktur erleichtert. Es können je nach Präferenz der Anleger Papiere und Beteiligungsstrukturen mit unterschiedlichen Risiko-/Rendite-Profilen aufgelegt werden. Kapitalmarktfähige Papiere investieren das Geld ihrer Anleger über verschiedene Infrastrukturprojekte hinweg risikogemischt und bieten so einen höheren Schutz als der Direkterwerb entsprechender Wertpapiere oder Unternehmensanteile.

## Investitionspolitik

---

Auch mit Gründung der Bundesfernstraßengesellschaft gilt der Grundsatz: Erhalt vor Neubau.

Ist **Aus-/Neubau** aus verkehrs- und volkswirtschaftlicher Sicht erforderlich, richtet sich die Investitionspolitik nach dem Bundesverkehrsweplan. Mit der Umsetzung ist die Bundesfernstraßengesellschaft beauftragt. Neubauvorhaben werden dabei projektbezogen und im Grundsatz aus Steuermitteln finanziert. Damit bleibt gewährleistet, dass das Parlament die Hoheit über grundlegende Infrastrukturentscheidungen behält. Privates Kapital kann hinzugezogen werden.

Investitionen in **Erhalt und Betrieb** erfolgen prinzipiell aus den Mitteln der Nutzerfinanzierung, in Ergänzung ebenfalls aus der Einbindung privaten Kapitals. Aus dem Betrieb der Netze erwirtschaftete Überschüsse sind investiv zu verwenden.

## Appell

---

Seit langem macht sich der Wirtschaftsrat für eine Reform der Auftragsverwaltung und für die Schaffung einer betriebswirtschaftlich aufgestellten Fernstraßengesellschaft stark. Das Konzept der Bundesfernstraßengesellschaft steht für einen Befreiungsschlag für die verkrusteten Strukturen der Verkehrswegefinanzierung – weil es dem Grundsatz folgt: **So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig!**

Das Modell der Bundesfernstraßengesellschaft schafft eine sichere, auskömmliche und planbare Finanzausstattung für die Fernstraßeninfrastruktur und mehr Effizienz, Kontrollier- und Nachvollziehbarkeit für die eingesetzten Mittel – und damit deutlich größere Handlungsspielräume für Zukunftsinvestitionen.

Die Bundesregierung hat sich für eine Neuordnung der Straßenbewirtschaftung ausgesprochen. Auch die Bundesländer plädieren für mehr Effizienz in der Auftragsverwaltung und für eine Optimierung der Finanzierungsstrukturen. Damit scheint nach Jahren des Stillstands eine Reform der Verkehrswegefinanzierung in greifbare Nähe zu rücken.

Der Wirtschaftsrat appelliert an Bund und Länder, ihren politischen Gestaltungsauftrag wahrzunehmen und sich nicht hinter Partikularinteressen zu verschanzen. Er steht bereit, sich in den weiteren Gestaltungsprozess mit seiner Expertise aktiv einzubringen.

Berlin, im April 2016