

## Positionspapier

1. Juli 2016

### Bundesautobahnbau - Eine Aufgabe für die deutsche Bauwirtschaft!?

#### Intakte Infrastruktur – Voraussetzung für den Standort Deutschland

Der Erfolg unseres Landes als Industriestandort beruht auch auf einer verlässlichen Infrastruktur. Eine intakte Infrastruktur wird auch in Zukunft eine zwingende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg des Standortes Deutschland und für den Wohlstand der Menschen sein.

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland entspricht den hohen Anforderungen jedoch schon lange nicht mehr. Über Jahre hinweg wurde sie auf Verschleiß gefahren, der Verfall ist überall erkennbar. Ob die Rheinbrücke in Leverkusen oder die Schiersteiner Brücke zwischen Mainz und Wiesbaden, an Straßen, Brücken, Schienen- und Wasserwegen nagt der Zahn der Zeit, die Substanz bröckelt.

Die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte und die seit 2009 geltende Schuldenbremse haben zur Reduzierung der öffentlichen Investitionen geführt. Insbesondere die Nettoinvestitionen der öffentlichen Hand im Bereich der Verkehrsinfrastruktur wurden stark zurückgefahren und blieben stets deutlich hinter den eigenen Bedarfsprognosen der Bundesregierung zurück. Zwischenzeitlich sind erhebliche Instandhaltungsdefizite und ein Substanzverlust in Milliardenhöhe entstanden; mit negativen Auswirkungen auf Mittelstand, Beschäftigte, Straßennutzer und Steuerzahler.

Dabei wird die Notwendigkeit einer intakten und hinreichenden Verkehrsinfrastruktur in Deutschland absehbar weiter deutlich wachsen. Nach aktuellen Verkehrsverflechtungsprognosen nehmen der Personen- und Güterverkehr bis 2030 weiter zu. Für mehr als 80 Prozent der beförderten Tonnage nutzt die Wirtschaft heute den LKW, weshalb insbesondere dem Autobahnnetz eine tragende Rolle zukommt. Ebenso grundlegend ist ein funktionsfähiges Straßennetz für den regional tätigen Mittelstand, um seine Leistungen bei Kunden und auf Baustellen erbringen zu können. Auch für den privaten Verkehr ist angesichts der wachsenden Pendlerdistanzen und Reiseverkehre ein intaktes Verkehrsnetz unverzichtbar.

Angesichts dieser ernsten Lage fordert das Handwerk, insbesondere der Straßen- und Tiefbau stellvertretend für alle Nutzer und Verbraucher, für eine zügige, zielführende und nachhaltige Verbesserung der Infrastruktur - konzentriert auf den Bundesfernstraßenbau - folgende Voraussetzungen zu schaffen:

- **Das Investitionsvolumen muss auf bedarfsgerechtem Niveau verstetigt werden,**
- **die Investitionsmittel sind langfristig und überjährig zu binden,**
- **die Bauherrenkompetenz und Planungseffizienz der Bauverwaltung muss gestärkt sowie**
- **passgerechte institutionelle Strukturen geschaffen werden,**

damit private und gewerbliche Nutzer, Bauunternehmen und die Bauverwaltungen von Bund und Ländern wieder unter planbaren Rahmenbedingungen agieren können.

### **Öffentliche Investitionsausgaben für die Verkehrswege müssen erhöht, dauerhaft verstetigt und überjährig bereitgestellt werden!**

Für den langfristig stabilen sowie kontinuierlichen Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur steht die öffentliche Hand – je nach Verkehrsträger der Bund, die Länder oder die kommunale Ebene – in originärer Verantwortung. Dies schließt eine stabile und kontinuierliche Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel ein.

Die von der Bundesregierung bis 2018 beschlossene Aufstockung der für den Verkehrsbau vorgesehenen öffentlichen Mittel wird ausdrücklich begrüßt. Eine Aufstockung nur bis 2018 ist jedoch nicht ausreichend. Angesichts des zwischenzeitlichen Erhaltungs- und Ausbaurückstaus ist es notwendig, die jährlichen

**Verkehrswegeinvestitionen des Bundes auf ein Niveau von ca. 15 Milliarden Euro anzuheben und in dieser Größenordnung dauerhaft zu verstetigen.**

**Neben der Erhöhung des Finanzierungsvolumens ist der Übergang zu mehrjährigen Finanzierungszyklen notwendig, um den Grundstein für finanzielle Planungssicherheit bei Bauverwaltung und Wirtschaft zu legen.**

Mit dem Haushalt 2014 wurde erstmals eine erweiterte Überjährigkeit eingeführt, sodass nicht genutzte Investitionsmittel nun auch im Folgejahr ohne Kürzungen bereitstehen. Dies ermöglicht zwar eine zwischenjährliche Finanzmittelschiebung, stellt aber nicht sicher, dass mehrjährige Maßnahmen und Projekte über ihre gesamte Laufzeit hinweg eine gesicherte Finanzierung besitzen. Insbesondere die Realisierung von großen Projekten wie auch der Erhalt des Bestandsnetzes würden in Zukunft jedoch profitieren, wenn durch mehrjährige Festlegung der Investitionsmittel langfristige, am Lebenszyklus orientierte Erhaltungsstrategien sowie gezielte Projektfinanzierungen umgesetzt werden könnten.

### **Bauherrenkompetenz bei der öffentlichen Verwaltung muss wieder aufgebaut und die Planungseffizienz gesteigert werden!**

Spiegelbildlich zum Aufbau des Investitionsstaus hat die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahrzehnten ihre Ressourcen im Bereich der Planung und Abwicklung von Infrastrukturmaßnahmen (Länder) und bei der Kontroll- und Steuerungsverantwortung (Bund) abgebaut. Unregelmäßige Sonderprogramme für den Infrastrukturbau behinderten eine kontinuierliche Organisationsentwicklung. Viele der heute feststellbaren Probleme beim Management von Bauprojekten haben hier ihren Ursprung. Aus dem personalmangelbedingten Know-how-Verlust resultieren insbesondere Durchführungsprobleme bei zentralen Aufgaben, wie z.B. der (Objekt-)Planung, Ausschreibungsvorbereitung und Bauüberwachung.

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) als eine Möglichkeit der Finanzierung und Umsetzung wichtiger Infrastrukturvorhaben trotz Ressourcenmangel in der öffentlichen Verwaltung

stehen jedoch hohe Renditeerwartungen der Kapitalgeber gegenüber, die somit die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten in Frage stellen. Der Bundesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass die Projektrealisierung mittels ÖPP teurer wird und es hierbei zu Einschränkungen des Wettbewerbs kommt. Das Gutachten des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes und auch die Erfahrungen zeigen, dass die bisherige Gestaltung von ÖPP-Projekten einer Beteiligung des Mittelstandes vielfach entgegensteht. Eine Marktverengung auf nur wenige sehr große Anbieter muss jedoch vermieden werden. Dazu ist es notwendig, die Modelle und Verfahren so zu gestalten, dass eine Beteiligung des Mittelstandes nicht durch Markteintrittsbarrieren (z.B. Eignungs-, Finanzierungs- und Sicherheitsanforderungen, nicht mittelstandsgerechte Losgrößen, hohe Angebotserstellungskosten) eingeschränkt oder unmöglich gemacht wird. Der Mittelstand muss weiter in der Lage bleiben, auch Konzessionsnehmer zu werden und darf nicht in die Nachunternehmerrolle verdrängt werden.

Anstelle der durch mangelnde Bauherrenkompetenz entstehenden faktischen Sachzwänge zur Nutzung von ÖPP, ist zukünftig die Bauherrenkompetenz wieder zu verbessern, um die zur Verfügung stehenden Finanzmittel in vollem Umfang nutzen zu können, ggf. auch mittels privater Finanzunterstützung. Parallel zum unabdingbaren Mittelzuwachs für Infrastrukturinvestitionen muss die öffentliche Hand deshalb auch ihre

**Kompetenz insbesondere in den Straßenbauverwaltungen angemessen aufstocken, um Auftragsvergaben wieder effektiv vorbereiten und koordinieren sowie eine effiziente Projektdurchführung realisieren zu können.**

### **Effektiver Mitteleinsatz durch passgerechte Strukturen zur Planung und Realisierung von Baumaßnahmen! Potenziale einer Fernstraßengesellschaft.**

Für die Stärkung der öffentlichen Finanzierung ist es unabdingbar, zukünftig die Organisations- und Durchführungsstrukturen im Bereich des Straßenbaus zu optimieren und institutionell zu stabilisieren. Nur so können die Defizite der auf das jeweilige Haushaltsjahr abstellenden Planungen, der schwankenden Mittelzuweisung nach jährlicher Haushaltslage und der unzureichenden Organisations- und Abstimmungsstrukturen in den Bauverwaltungen überwunden werden.

**Eine schnelle Verbesserung der Infrastruktur und die Schaffung effizienter Umsetzungsstrukturen muss und kann unter Wahrung ordnungspolitischer und sozialer Standards, der Einhaltung des Grundsatzes sparsamer Haushaltsführung und der Mittelstandsgerechtigkeit erfolgen.**

Erfahrungen mit solchen Reformen aus Österreich und der Schweiz legen nahe, dass hierbei ein schrittweises Vorgehen sinnvoll sein kann.

### **1. Bedingung: Verbesserung der Planungs- und Umsetzungseffizienz der Bauverwaltung**

Um die Bauherrenkompetenz zu stärken, muss neben der Erhöhung der Planungs- und Realisierungskapazitäten in den Auftragsverwaltungen vor allem auch eine Optimierung der Prozessabläufe in den Schnittstellen mit dem Bund sichergestellt werden.

Die bisherigen Möglichkeiten des Bundes, seine Controlling- und Koordinierungsaufgaben wahrzunehmen, stellen sich als unzureichend dar. Kennzeichen hierfür sind ein fehlender einheitlicher Informationsfluss von den Ländern an den Bund und hieraus resultierende Kontroll- und Steuerungsprobleme der zentralen gegenüber der dezentralen Ebene. Selbst formell be-

stehende Kontrollkompetenzen werden nur unzureichend genutzt. Dies steht im Kontext von Informationsasymmetrien und einer starken rechtlichen und faktischen Stellung der Länder. Die unzureichende Ressourcenausstattung auf der zentralen Ebene zur Erfüllung der strategischen Management- und Steuerungsaufgaben verstärkt diesen Effekt.

**Neben Maßnahmen zur Effizienzsteigerung auf der dezentralen Ebene und optimierten Prozessen zwischen den Ebenen ist vor allem die Stärkung der strategischen Kontroll- und Koordinierungsverantwortung auf der zentralen Ebene notwendig.**

Diese gezielte Stärkung der entscheidenden institutionellen Ebenen kann aber nur ein erster Schritt sein, um bestehende Probleme der Bundesfernstraßenverwaltung zu überwinden. Dieser Reformschritt ist auch ohne Änderung des Grundgesetzes umsetzbar.

## **2. Bedingung: Stabile institutionelle Rahmenbedingungen**

Ein ergänzender Ansatz zur Stärkung der strategischen Kontroll- und Koordinierungsaufgaben auf der zentralen Ebene stellt die derzeit diskutierte und in Planung befindliche Schaffung einer Fernstraßengesellschaft dar.

**Diese in öffentlichem Eigentum befindliche Fernstraßengesellschaft des Bundes hätte folgende Aufgaben:**

- **Bereitstellung der Finanzmittel für die Umsetzung der strategischen Ziele auf Gesamtnetzebene;**
- **Koordination der Planung, Vergabe und Durchführung von Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie Erhalt und Betrieb auf dezentraler Ebene.**

Die Gesellschaft sollte als schlanke Managementgesellschaft die Integration der Finanzierung in die Leistungsprozesse verantworten und hierzu auf die regionale Planungs- und Umsetzungskompetenz der Länder aus der Auftragsverwaltung zurückgreifen. Dagegen ist eine umfassende Zentralisierung der Verwaltung einschließlich Planung und Auftragsvergabe ausschließlich auf Bundesebene nicht sinnvoll.

Als Organisationsform der Gesellschaft bietet sich die Ausgestaltung als Anstalt des öffentlichen Rechts an. Alternativ wäre auch eine privatrechtliche Organisationsform möglich. Hierbei muss die Gesellschaft jedoch dauerhaft und umfassend in öffentlichem Eigentum verbleiben. In diesem Kontext darf es auch nicht zu einer sukzessiven Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur kommen.

**Grundvoraussetzung bleibt, dass die öffentliche Hand die Verantwortung für eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge behält.**

Die Auswahl von Neu- und Ausbaumaßnahmen muss sich weiterhin nach den im Bundesverkehrswegeplan festgeschriebenen politischen Prioritäten richten. Innerhalb dieses verkehrspolitisch vorgegebenen Rahmens sollte die Infrastrukturgesellschaft jedoch über weitgehende Flexibilität in Hinblick auf die Organisation der Umsetzung der Maßnahmen verfügen.

Die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung einer solchen Gesellschaft sind zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Modifizierung der Art. 85, 90 und 104a GG zu prüfen.

### 3. Bedingung: Passgerechte Finanzierungsstrukturen

Neben der Zuweisung von aufgestockten Haushaltsmitteln ist die feste Einbindung der Maut-einnahmen in die Fernstraßengesellschaft unabdingbar. Bereits 2013 hat die Bodewig-Kommission vorgeschlagen, bei einer Mischfinanzierung aus Steuer- und Nutzerfinanzierung zu bleiben und dabei die Steuerfinanzierung, nicht aber die Nutzerfinanzierung auszudehnen. Wachsender Finanzierungsbedarf der Infrastruktur darf nicht durch Ausweitungen des Mautsystems erfolgen, sondern muss aus Haushaltsmitteln gedeckt werden.

Mittels Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen lassen sich nachhaltige Finanzierungsstrukturen schaffen, die eine mehrjährige sichere Bewirtschaftung aus Steuermitteln ermöglichen. Dies in Verbindung mit der gesetzlichen Zweckbindung der LKW-Maut könnte wesentlich zur Stärkung des Vertrauens der abgabepflichtigen Straßennutzer in die zweckgerichtete und effiziente Verwendung ihrer Nutzerabgaben beitragen.

Die Schaffung einer Fernstraßengesellschaft kann langfristig die Möglichkeit zur Prüfung der ergänzenden Einbeziehung privaten Kapitals für hierfür geeignete Baumaßnahmen bieten. Dies kann jedoch lediglich in Form von Fremdkapital über den Erwerb von Anleihen und Wertpapieren, sowohl durch institutionelle Anleger als auch aus dem Kreis der Kleinanleger, erfolgen. Voraussetzung muss jedoch sein, dass sich damit keine versteckte Verschuldung und kein langfristiges Finanzierungsrisiko für öffentliche Haushalte verbinden.

## Fazit

### Öffentliche Hand behält die Verantwortung für Verkehrsinfrastruktur als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

#### Verbesserung der Finanzierungslage

- ❖ Verkehrsinvestitionen des Bundes sind auf ca. 15 Milliarden Euro anzuheben.
- ❖ Finanzierungssituation muss auf mehrjährige Finanzierungszyklen ausgelegt und verstetigt werden.

#### Stärkung der Bauherrenkompetenz

- ❖ Planungs- und Realisierungskapazitäten in den Auftragsverwaltungen sind zu erhöhen.
- ❖ Optimierung der Prozessabläufe in den Bauverwaltungen ist erforderlich.
- ❖ Verbesserung der Steuerung und des Informationsflusses zwischen Bund und Ländern ist notwendig.

#### Keine Privatisierung von Fernstraßen

- ❖ Eine Privatisierung der Bundesfernstraßen durch ÖPP oder andere Betreibermodelle ist abzulehnen.
- ❖ Die kostentreibende Wirkung der Privatisierung ist in Frankreich mit drei Konsortien bereits Realität und soll eingeschränkt bzw. wieder rückgängig gemacht werden.
- ❖ Oligopole widersprechen einer freien Wirtschaftsordnung sowie der Daseinsvorsorgepflicht des Staates, die öffentliche Hand hat Eigentümer der Infrastruktur zu bleiben und verfassungsgemäße Verantwortung dafür zu übernehmen.

### **Vermeidung von ÖPP**

- ❖ ÖPP schränken den Wettbewerb extrem auf große internationale Konzerne ein, sie verschieben den Wettbewerb ins nachrangige Straßennetz.
- ❖ ÖPP grenzt den mittelständischen Straßenbau aus und vernichtet die Kompetenz, Effizienz und die Erfahrung des zur Verfügung stehenden Mittelstandes, im Weiteren auch die Ausbildungskapazitäten des Handwerks.
- ❖ ÖPP sorgt für den Abbau von Planungs-, Vergabe- und Durchführungskompetenz in den Bauverwaltungen für Neubau- und Ausbaumaßnahmen sowie für Erhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur.
- ❖ ÖPP ist nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes deutlich teurer als die herkömmliche Realisierung, weil die Finanzierungskosten privater Betreiber über denen der öffentlichen Hand liegen.

### **Strukturreform zur Verbesserung von Finanzierung und Bau, Fernstraßengesellschaft**

- ❖ Maßnahmen zur Effizienzsteigerung auf der dezentralen Ebene in Kombination verstärkter Kontroll- und Koordinierungsverantwortung auf zentraler Ebene und optimierten Prozessen zwischen den Ebenen ergreifen.
- ❖ Bildung einer Fernstraßengesellschaft zur Stärkung des strategischen Kontroll- und Koordinierungsaufwands auf zentraler Ebene kann ein Lösungsansatz sein.
- ❖ Verbleib von Planung, Vergabe und Durchführung von Neubau- und Ausbaumaßnahmen sowie Erhalt und Betrieb auf dezentraler Ebene.
- ❖ Bereitstellung von Finanzmittel in bedarfsgerechter Höhe und Umsetzung der strategischen Ziele auf Gesamtnetzebene soll Hauptaufgabe der Fernstraßengesellschaft sein.
- ❖ Fernstraßengesellschaft muss zu 100 % in Eigentum der öffentlichen Hand bleiben.
- ❖ Primat der Politik: Auswahl von Projekten (Neubau und Ausbau) hat nach politischen Prioritäten (→ Bundesverkehrswegeplan) zu erfolgen.