

Diskussionspapier

zu den politischen Überlegungen zur Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft des Bundes



Berlin, den 5. Oktober 2015

Kurzfassung¹:

Pro Mobilität²

- erkennt die **Leistungen der bisherigen Institutionen** von Bund und Länder beim Aufbau und Betrieb des heutigen Fernstraßennetzes und damit zur Mobilität in Deutschland an,
- sieht jedoch **erhebliche föderale Hemmnisse in der Organisationsstruktur der Bundesfernstraßen**, die eine Weiterentwicklung des Bundesfernstraßennetzes nicht mehr bundesweit einheitlich gewährleisten,
- möchte mit diesem Diskussionspapier erste **Anregungen zur Notwendigkeit von Veränderungen und deren Ausgestaltung** geben,
- verspricht sich von der Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft **erhebliche Chancen**, die bei richtiger Ausgestaltung von Modelloptionen zu Vorteilen für alle Beteiligten führen,
- regt an, dass bei jeglichen Veränderungen organisatorischer Strukturen eine **bessere Qualität von Autobahnen und Bundesstraßen anzustreben** ist, um Mobilität auf allen Ebenen des fernverkehrsrelevanten Straßennetzes dauerhaft gewährleisten zu können,
- sieht den **Gesetzgeber und die Bundesregierung** weiterhin in der Verantwortung für Entscheidungen über den Infrastrukturbedarf, Aus-/Neubauprogramme sowie Zielvorgaben und die Kontrolle der Fernstraßengesellschaft,
- empfiehlt, sich bei der Ausgestaltung von Modelloptionen vorrangig **von verkehrspolitischen Zielen und höherer Effizienz leiten** zu lassen und dabei ergänzend die Einbindung privaten Kapitals zu betrachten,
- unterstreicht, dass auch mit Blick auf die erforderlichen Änderungen des Grundgesetzes eine **Reform nur im Konsens von Bund und Ländern** gelingen kann.

Status Quo

Pro Mobilität

- sieht einen großen **Modernisierungstau** im Netz bei Straßenzustand, Engpassbeseitigung, Lärmminde- rung und Unfallvermeidung, der angesichts des weiteren Verkehrswachstums und der Bedeutung der Fernstraßen für die heutige und künftige Mobilität unserer Gesellschaft aufgelöst werden muss,
- macht die **Unterfinanzierung der Fernstraßen** in den beiden vergangenen Jahrzehnten mit einer real rück- läufige Investitionslinie als eine von mehreren Ursachen eines fehlenden Planungsvorlaufs bei Projekten und eines sich verschlechternden Infrastrukturzustands aus,
- erkennt bei den Ländern trotz der von den Landeshaushalten zu tragenden Kosten für die Verwaltung von Bundesfernstraßen **bisher kein Interesse, die heutige Möglichkeit im Grundgesetz zur Rückgabe der**

¹ Langfassung auf unserer Homepage unter www.promobilitaet.de

² Pro Mobilität setzt sich als branchenübergreifendes Bündnis für leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen ein. Träger sind Automobilclubs, Verbände und Unternehmen des Güterkraftverkehrs, der Automobil- und Bauwirtschaft, der Dienstleistungswirtschaft, sowie Infrastrukturbetreiber und Mautdienstleister.

Auftragsverwaltung an den Bund zu nutzen, weil die Einfluss auf Bauprojekte und den Betrieb offenbar attraktiv zu sein scheint,

- nimmt dennoch **bei der Auftragsverwaltung durch die Bundesländer große Unterschiede in der Ausstattung und Leistungsfähigkeit** wahr, so dass teilweise zu geringe Planungsaktivitäten und erhebliche Mittelumschichtungen zu anderen Bundesländern in der Umsetzung der jährlichen Bundeshaushalte festzustellen sind,
- sieht eine an den Erfordernissen des Fernverkehrs ausgerichtete **Fortentwicklung des Bundesfernstraßennetzes** dadurch mittlerweile als **nicht mehr bundesweit gewährleistet** an und erwartet bei Fortführung des Status Quo sich verschärfende Probleme zu Lasten der Straßennutzer und der Wirtschaft,
- stuft vor dem Hintergrund des Modernisierungstaus eine **dauerhafte Stärkung der Leistungsfähigkeit** bei Planung, Genehmigung, Finanzierung und Vergabe, sowie die Steigerung von Bau, Betrieb und Erhaltung als unerlässlich ein,
- hält es für notwendig, die **Attraktivität künftig zuständiger Institutionen als Arbeitgeber** zu steigern,
- stellt fest, dass die heutige föderale **Mischstruktur für Autobahnen und Bundesstraßen** mit der Eigentümerfunktion und der Finanzverantwortung beim Bund sowie der Aufgabenverantwortung im Rahmen der Auftragsverwaltung bei den Ländern zwar **Stärken** wie Erfahrung, Vor-Ort-Kompetenz oder Synergien im Betrieb hat, aber ebenso erhebliche **Schwächen** wie Fehlanreize, Koordinationsprobleme, Ineffizienzen und Intransparenz aufweist, die oftmals föderal bedingt sind und keinen Bestand haben sollten,
- identifiziert als besondere **Handlungsfelder**:
 - die Bündelung der bisher auf zwei föderale Ebenen verteilten Verantwortung, bei Bewahrung der Vor-Ort-Kompetenz,
 - die Optimierung der operativen Aufgaben über das Gesamtnetz,
 - die Verknüpfung von Bedarf, Planung und Finanzierung in einem Finanzierungskreislauf,
 - die Attraktivitätssteigerung der zuständigen Institutionen für Fachkräfte.

Handlungsoptionen

Ob die Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft die aufgezeigten Schwachpunkte der heutigen Struktur mindern wird, ohne deren Vorteile einzubüßen oder neue Problembereiche hinzuzufügen, ist abhängig davon,

- mit welchen Zielen die Gesellschaft beauftragt wird,
- welche Aufgaben ihr zugeordnet werden,
- wie nachhaltig das Handeln angelegt wird,
- für welche Netzteile sie zuständig sein wird und wie ggf. außerhalb ihrer Zuständigkeit verbleibende Netzteile gemanagt werden sollen,
- in welcher Struktur sie tätig sein soll und
- wie ein Übergang mit allen Beteiligten gestaltet werden kann.

Pro Mobilität

- betont, dass eine Reform sich das verkehrspolitische Ziel setzen sollte, **Verkehr, Verkehrssicherheit und Umweltschutz dauerhaft** auf allen Teilen des heutigen Bundesfernstraßennetzes zu gewährleisten, und dabei Strukturen zu schaffen, die Finanzmittel im Sinne der Nutzer, Gebühren- und Steuerzahler wirtschaftlich und zielgerichtet einsetzen,
- präferiert grundsätzlich die **Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Hand**, weil gegenüber der heutigen Mischstruktur erhebliche Vorteile zu erwarten sind,

- befürwortet, dass der Bund unter Nutzung einer Bundesfernstraßengesellschaft neben der Finanz- auch die **Aufgabenverantwortung** für Planung, Genehmigung, Bau und Erhalt von Projekten und perspektivisch ebenso für den Betrieb auf besonders fernverkehrsrelevanten Straßen übernimmt,
- sieht Entscheidungen über den Infrastrukturbedarf und die Kontrolle der Fernstraßengesellschaft weiterhin als politische Aufgaben **des Gesetzgebers und der Bundesregierung an**,
- unterstreicht, dass eine **bedarfsorientierte Finanzausstattung der Bundesfernstraßengesellschaft**, die sich auf einen **Finanzierungskreislauf mit direkter Zuleitung von Mautgebühren und mehrjährige Zuweisungen** aus dem Bundeshaushalt stützt, die Basis für ein nachhaltiges, am Lebenszyklus ausgerichtetes und betriebswirtschaftlich optimiertes Netz- und Vermögensmanagement ist,
- empfiehlt, dass sich eine Bundesfernstraßengesellschaft bei der Durchführung ihrer Aufgaben **öffentlicher und privater Partner** bedient und die **Vor-Ort-Kompetenz** der heutigen Struktur nach Möglichkeit erhält,
- stellt fest, dass sich auf der Basis bisher vorliegender Informationen **noch kein Votum zur Rechtsform und Struktur** der Gesellschaft abgeben lässt, empfiehlt aber, sich bei der **Beteiligung privaten Kapitals** an einer Bundesfernstraßengesellschaft auf der Netzebene auf die Fremdkapitalseite zu beschränken,
- weist darauf hin, dass vor Entscheidungen über konkrete Modelloptionen noch erheblicher **Informationsbedarf** vor allem zu verfassungs-, vergabe-, arbeits- und steuerrechtlichen Fragen besteht, zu dessen Deckung der Bund durch Gutachten und die Länder durch die Bodewig-Kommission beitragen können,
- regt angesichts von Erfahrungen des Bundes mit Verwaltungsreformen bei anderen Verkehrswegen an, bei der Ausgestaltung von Modellen auf die Umstellungskosten einer Reform (z.B. Bedarf des Wechsels von Beschäftigten und Institutionen zwischen Bund und Ländern) zu achten und **frühzeitig die Kommunikation mit Beschäftigten der relevanten Institutionen** aufzunehmen,
- befürwortet **als erste Säule einer Reform** in Abwägung der genannten Aspekte die **Übernahme der Aufgabenverantwortung für Autobahnen durch den Bund** (Änderung von Artikel 90 Grundgesetz) und damit die Bündelung der Gesamtverantwortung für das höchstrangige Netz unter Nutzung einer Bundesautobahngesellschaft, die bei der Ausführung von Aufgaben Know-how öffentlicher und privater Partner nutzt,
- nimmt **Vorbehalte gegen eine Übertragung aller Zuständigkeiten für die Bundesstraßen auf die Länder** wahr, weil der schlechte Zustand vieler Landesstraßen **eine weitere Abnahme von Qualität und Verkehrssicherheit der bisherigen Bundesstraßen** befürchten lässt und so deren Bedeutung für das Gesamtnetz nicht Rechnung getragen würde,
- verzeichnet **auf Seiten des Bundes eine Präferenz für eine Bundesautobahngesellschaft ohne Zuständigkeit für die Bundesstraßen**,
- sieht daher für den Fall der vorläufigen Fortführung der heutigen föderal getrennten Verantwortung **für Bundesstraßen als zweite Säule einer Reform** eine umfassende **Optimierung der bisherigen Verwaltungsstruktur durch Bund und Länder** an, die zur Stärkung von Weisungsrechten des Bundes Artikel 85 Grundgesetz anpassen und bei nicht ausreichender Leistungsfähigkeit einer Verwaltung dem Bund in Artikel 90 das Recht sichern sollte, die Aufgabenverantwortung für Bundesstraßen an sich ziehen zu können,
- erwartet **Vorteile für Bund und Länder von einer solchen Reform**, weil der Bund sein Netz bundesweit einheitlich entwickeln und modernisieren könnte, während die Länder von Verwaltungsaufgaben entlasten würden und zugleich mit einer bedarfsorientierten Beteiligung am unerlässlichen Investitionsanstieg und der Verbesserung der Infrastrukturqualität rechnen könnten,
- sieht diese **Vorteile auch für Länder mit leistungsstarker Verwaltung**, weil erst eine sachgerechte Mitelumsetzung in allen Bundesländern breite öffentliche Akzeptanz bedarfsorientierter Investitionen sichert,
- verspricht sich von einer Reform vor allem **Vorteile für Nutzer und Steuer- und Gebührenzahler**.