GASTKOMMENTAR

Perspektivwechsel – Wie kann der Investitionsstau aufgelöst werden?

In den vergangenen Jahren haben sich viele Experten, Kommissionen, Verbände und die Politik zum Zustand der Infrastruktur in Deutschland geäußert. Und der Befund ist wenig überraschend: Die Infrastruktur leidet an einer strukturellen Unterfinanzierung mit der Folge einer ständig abnehmenden Qualität und Verfügbarkeit sowie eines massiven Sanierungsstaus. Gleichzeitig gelingt es immer weniger, große und damit auch komplexe Infrastrukturinvestitionen in Time und in Budget umzusetzen.

Prof. Torsten R. Böger ist einer von zwei Geschäftsführern der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH.

So einhellig der Befund, so heterogen sind aber auch die Vorschläge. Jahrelang konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage einer Erhöhung der benötigten Finanzmittel. Heute müssen wir aber im Bereich der Bundesfernstraßen feststellen, dass der vom Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt, eingeleitete Investitionshochlauf auf Umsetzungsschwierigkeiten in den Ländern trifft. Denn in den Straßenbauverwaltungen der Länder, die die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes bewirtschaften, fehlen schlichtweg die Kapazitäten, um die notwendigen Planungen zur Sanierung von Brücken oder für den Ausbau von Teilstrecken durchzuführen. Auch können aufgrund der Personalknappheit nur wenige zusätzliche Erhaltungsmaßnahmen umgesetzt werden.

Daher hat sich die Diskussion um die Auflösung des Investitionsstaus von der Finanzierung auf die Frage der Leistungsfähigkeit der Organisationsstruktur verlagert. Oder anders ausgedrückt: Wie muss eine effektive Governance-Struktur aus Aufbau- und Ablauforganisation für die Steuerung und Bewirtschaftung von Infrastruktur aussehen?

Hinsichtlich der Aufbauorganisation für das Management der Bundesautobahnen hat sich die Bundesregierung auf die Gründung einer staatlichen, bundeseigenen Bundesautobahngesellschaft festgelegt, in der die Verantwortung für Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb der Bundesautobahnen gebündelt werden soll. Denn heute ist im Grundgesetz Art. 90 geregelt, dass zwar der Bund Eigentümer der Bundesfernstraßen ist, die Länder jedoch diese Straßen im Auftrag des Bundes verwalten. Dieses System haben nicht nur der Bundesrechnungshof, sondern viele Verkehrsexperten bereits in der Vergangenheit massiv kritisiert. Denn das System der Auftragsverwaltung erlaubt es den Ländern, ihre eigenen landespolitischen Interessen auf Kosten des Bundes erfolgreich umzusetzen. Um diesen Interessengegensatz im Sinne des Bundes aufzulösen, sollen Leistungs-, Finanzierungs- und Erfüllungsverantwortung in einer bundeseigenen Gesellschaft zusammengeführt werden. Dies ist die Kernüberlegung des Bundes für die Einrichtung einer Bundesautobahngesellschaft, die perspektivisch auch die Verantwortung für die Bundesfernstraßen übernehmen kann. Aufgrund dieses Interessengegensatzes verwundert es allerdings nicht, dass sich die

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

© Wolfilser/Fotolia

Länderverkehrsminister geschlossen für die Beibehaltung des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung aussprechen.

Gleichzeitig ist es in der Vergangenheit versäumt worden, eine Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu etablieren. Mit einem geschätzten Anlagevermögen von fast 400 Milliarden Euro sowie jährlichen Investitions- und Betriebskosten von mittlerweile rund sieben Milliarden Euro weisen die Bundesfernstraßen die Dimensionen eines weltweiten Industriekonzerns auf. Trotzdem erfolgt die Bewirtschaftung nach wie vor mit den Mitteln der kameralistischen Haushaltsführung und damit ohne ein geschlossenes betriebswirtschaftliches Rechnungswesen, ohne Anlagenbuchhaltung und ohne eine Kosten- und Leistungsrechnung. Damit fehlt dem Bund heute die Möglichkeit für eine umfassende betriebswirtschaftliche Steuerung seiner Infrastruktur.

Wie es auch anders gehen kann, zeigen die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau, bei denen ein privater Auftragnehmer üblicherweise mit der Planung und dem Ausbau eines Streckenabschnitts von vier auf sechs Spuren auf einer Länge von circa 50 bis 60 Kilometern, mit dem Betrieb und der Erhaltung dieses Abschnitts über 30 Jahre und mit der Finanzierung des Projekts beauftragt wird. Im Rahmen dieses Vertrags schuldet der Auftragnehmer eine vertraglich vereinbarte Bauzeit, ein langfristiges Verfügbarkeitsniveau auf der Strecke und eine definierte Qualität. Nur dann erhält er die vereinbarte Vergütung zur Refinanzierung seiner Kosten, zur Rückführung seines Kapitaleinsatzes und für seine kalkulierte Rendite. Bei dieser Struktur verwundert es nicht, dass die privaten Auftragnehmer das Projekt nicht nur technisch, sondern insbesondere auch wirtschaftlich umsetzen und steuern. Die Erfahrungen der öffentlichen Hand mit diesen Projekten sind mehr als positiv.

Trotz dieser positiven Erfahrungen werden die ÖPP-Projekte kritisch diskutiert, insbesondere seitens des Bundesrechnungshofs. Allerdings berücksichtigen die Kritiker nicht, dass eine vergleichbare Projektrealisierung durch die öffentliche Hand mit den gleichen Leistungsmerkmalen wie in einem ÖPP-Projekt durch die Verwaltung in den Ländern schlichtweg nicht machbar ist. Hierfür fehlen sowohl die betriebswirtschaftlichen Instrumente, ein umfassendes Risikomanagementsystem und die Kapazitäten für das Management der Baulogistik eines solchen komplexen Großprojekts auf öffentlicher Seite. Damit fehlt gegenüber den ÖPP-Modellen ein realistischer Vergleichsfall für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Und genau das macht die Diskussion um die Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Projekten so schwer.

Erfreulicherweise hat die „Reformkommission Großprojekte“, die sich im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur mit der Frage befasst hat, wie Großprojekte in Deutschland im Zeit- und Kostenrahmen realisiert werden können, im vergangenen Jahr hierzu umfangreiche Verbesserungsvorschläge, insbesondere für die konventionelle Realisierung, erarbeitet. Dabei hatte die Kommission den Blick jedoch in erster Linie auf die Realisierung einzelner Projekte gerichtet.

Für eine umfassende Auflösung des Investitionsstaus in der Bundesfernstraßeninfrastruktur ist daher nicht nur die Frage nach einer effektiven Organisationsform zu beantworten. Richtigerweise verfolgt die Bundesregierung mit ihren Überlegungen zur Einrichtung einer Bundesautobahngesellschaft explizit auch das Ziel einer Netzbewirtschaftung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und einer Erhöhung der Kostentransparenz. Nur dann kann eine Bundesautobahngesellschaft ihre Ablauforganisation und ihre Sourcing-Strategie nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aufbauen und an langfristigen Zielvorgaben wie Netzumfang, Qualität und Verfügbarkeit ausrichten. Dies sind Zielvorgaben, wie sie heute allein bei ÖPP-Projekten verwendet werden.

Für eine langfristig erfolgreiche Auflösung des Investitionsstaus müssen die Neuorganisation der Zuständigkeiten und die konsequente Orientierung an betriebswirtschaftlichen Zielen zwingend durch eine konsequente Einführung eines echten Finanzierungskreislaufs Straße begleitet werden. Die seitens der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Verbreiterung der Nutzerfinanzierung durch die Einbeziehung der Fahrzeuge ab 7,5 Tonnen in die Lkw-Maut und deren geplante Ausweitung auf das Bundesfernstraßennetz sowie die geplante Einführung der Infrastrukturabgabe für Pkw bietet die Möglichkeit, eine nutzungsbasierte und damit nachhaltige Einnahmequelle für eine Bundesautobahngesellschaft außerhalb des Bundeshaushalts zu etablieren. Und bietet so die Chance, den Nutzer zum echten Kunden der Infrastruktur zu machen.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.