

# **Abschlussbericht**

**der Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“**

## Kommissionsmitglieder

### Vorsitzender der Kommission:

Herr Prof. Kurt Bodewig, Bundesminister a.D.

### Mitglieder der Kommission:

Herr Minister Christian Pegel (VMK-Vorsitz, Mecklenburg-Vorpommern)

Herr Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg)

Herr Staatsminister Joachim Herrmann (Bayern)

Herr Senator Frank Horch (Hamburg)

Herr Minister Michael Groschek (Nordrhein-Westfalen)

Herr Minister Thomas Webel (Sachsen-Anhalt)

Herr Minister Reinhard Meyer (Schleswig-Holstein)

Frau Ministerin Birgit Keller (Thüringen)

### Mitarbeiter:

Florian Schnoor, Geschäftsführer Kommission

Kerstin Hurek, Leiterin der Geschäftsstelle

### Berater:

Frank M. Schmid, Schmid Mobility Solutions GmbH

### Experten:

Prof. Dr Tanja Kessel, TU Braunschweig

Dr. Harald Noack, Mitglied des Europäischen Rechnungshofes a.D.

Rainer M. Türmer, Präsident a.D. Bundesanstalt für Post u. Telekommunikation

## Inhaltsverzeichnis

Kommissionsmitglieder .....	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
Inhaltsverzeichnis .....	II
1. Vorbemerkung: Einordnung des Abschlussberichts.....	1
2. Ausgangssituation .....	3
2.1. Überblick .....	3
2.2 Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur .....	3
2.3 Wesentliche Herausforderungen .....	6
3. Verkehrsinfrastruktur im Kontext .....	8
3.1 Zeitlicher Rahmen.....	8
3.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen.....	9
3.2.1 Regionalisierungsmittel .....	10
3.3 Prozessablauf.....	11
3.3.1 Genehmigungsverfahren.....	13
3.3.2 „RE-Entwurf“ und „Gesehen-Vermerk“: Die Fachinstrumentarien des Straßenbaus.....	14
3.3.3 Vorlagegrenzen.....	15
3.3.4 Zweckausgaben .....	15
3.3.5 Fehlende Langfristigkeit .....	16
3.4 Organisationsstruktur.....	16
3.5 Finanzierungsstruktur.....	20
3.6 Mittelherkunft .....	22
4. Zusammenfassung der wesentlichen Expertenbeiträge .....	25
4.1 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig I) .....	25
4.2 Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher Kommission).....	26
4.3 Reformkommission „Bau von Großprojekten“ .....	27
4.4 Politische Stellungnahmen .....	28
4.5 Bewertung der Lösungsansätze.....	30
5. Lösungsszenarien (Szenarienbericht).....	31
5.1 Szenario 1: Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung – internes Szenario .....	34
5.2 Szenario 2: Kombination der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung mit einer zentralen Finanzierungsgesellschaft .....	40
5.3 Szenario 3: Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft für die Autobahnen ..	46
5.4 Bewertung der Lösungsansätze.....	51
6. Anforderungen an ein Gesamtkonzept (Prozessoptimierung) .....	54

6.1 Prozessablauf.....	54
6.1.1 Synchronisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand .....	54
6.1.2 Optimierung der Arbeitsteilung .....	57
6.1.3 Kosten- und Ablauftransparenz.....	60
6.1.4 Einheitliche Standards hinsichtlich bedarfsgerechter Aus- und Weiterbildung.....	64
6.1.5 Dauerhafte Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards der Bundesfernstraßen.....	66
6.1.5 Bonus – Malus – Regelungen .....	67
6.2 Organisationsstruktur.....	68
6.2.1 Straffung von Verfahrensabläufen .....	68
6.2.2 Verbesserung der personellen Situation bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen.....	70
6.2.3 Veränderung der Anreizstrukturen .....	71
6.3 Finanzierungsstruktur & Mittelherkunft .....	73
6.3.1 Lebenszyklusansatz unter verstärkter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei Bau, Erhaltung und Finanzierung .....	73
6.4 Mittelherkunft .....	77
6.4.1 Nachhaltige Sicherung der Finanzierung.....	77
6.4.2 ergänzende Finanzierung – privates Kapital .....	77
6.5 Zeiteffizienz der Reform .....	79
6.6 Zusammenfassung.....	81
7. Der Lösungsvorschlag der Kommission .....	82
7.1 Zusammenfassung des Konzeptes der Kommission.....	83
7.2 Finanzierungsstruktur.....	85
7.2.1 Finanzierung der laufenden und zukünftigen Investitionen .....	85
7.2.2 Einrichtung einer Finanzierungsgesellschaft .....	86
7.2.3 Finanzierung zur Beseitigung des Substanzverlustes der Infrastruktur .....	86
7.3 Empfehlung an die Verkehrsminister der Länder .....	87
8. Abbildungsverzeichnis .....	90
9. Tabellenverzeichnis .....	91

## 1. Vorbemerkung: Einordnung des Abschlussberichts

Mit einstimmigem Beschluss vom 13. Juli 2015 wurde durch die Verkehrsministerkonferenz der Länder die Kommission "Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes" unter Leitung von Prof. Kurt Bodewig eingesetzt. Die Aufgabenstellung der Kommission war es, das bestehende System der Auftragsverwaltung im Lichte aktueller Untersuchungen und Vorschläge zur Optimierung der Auftragsverwaltung zu bewerten. Angesichts einer zunehmenden politischen Konkretisierung auf die Bundesfernstraßen, musste dabei die ursprüngliche Zielstellung angepasst werden: Weitergehende Überlegungen, ein umfassendes Konzept auch für die nachgeordneten Netze und anderen Verkehrsträger aufzuzeigen, konnten, auch angesichts des knappen Bearbeitungszeitraums, nicht entwickelt werden.

Im Vordergrund der Überlegungen stand der Grundsatz: Sicherung der bedarfsgerechten Leistungsfähigkeit des Bestandsnetzes. Die Untersuchungen und Vorschläge der Kommission bezogen sich primär auf das Straßenverkehrsnetz des Bundes.

Mit dem ersten Berichtsteil, dem **Zwischenbericht**, hat die Kommission eine verkehrsträger- und baulastträgerübergreifende Analyse der Ausgangslage und damit einen inhaltlichen Rahmen für die Folgeberichte geschaffen. Die Systematik folgte der Logik der Leistungselemente vom "Prozessablauf" über die "Organisationstruktur", "Finanzierungsstruktur" bis hin zur "Mittelherkunft". In den Zwischenbericht flossen insbesondere die bisherigen Erkenntnisse aus den Kommissionen

- „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig I),
- „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre Kommission),
- „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzcher Kommission) und
- Reformkommission „Bau von Großprojekten“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur - BMVI)

ein. Der Verkehrsministerkonferenz wurde der Zwischenbericht am 8./9. Oktober 2015 in Worms vorgestellt.

Mit dem zweiten Berichtsteil, dem **Szenarienbericht**, wurden alternative Ansätze zur Weiterentwicklung der Prozessabläufe, Organisations- und Finanzierungsstrukturen und der Mittelherkunft in drei Szenarien abgebildet. Dabei wurden auch erste Grundzüge der Überlegungen des Bundes für das Modell einer Bundesautobahngesellschaft und deren mögliche Implikationen erörtert. Eine zusammenfassende Matrix bildete abschließend den Zielerreichungsgrad der drei Szenarien für notwendige Leistungselemente ab.

Mit dem dritten Berichtsteil - dem **Prozessoptimierungsbericht** - wurde aufgezeigt, welche Bedeutung die Prozessoptimierung für die Auftragsverwaltung hat. Dabei wurden Reformnotwendigkeiten und Reformziele genannt, die von der Kommission formuliert wurden und sich in Teilen auch in der Information des BMVI an die Mitglieder des Bundestagsverkehrs-ausschusses wiederfinden.

Die bereits im Zwischenbericht entwickelte Systematik – Prozessablauf, Organisationsstruktur, Finanzierungsstruktur und Mittelherkunft – bildete erneut den strukturellen Rahmen. Kernelement des Berichts war nicht zuletzt die Entwicklung eines Besteller-Ersteller-Prinzips zwischen dem Bund und den Straßenbauverwaltungen der Länder – fokussiert in dem Perspektivenwechsel „von der Auftragsverwaltung zur Auftragsverantwortung“.

Das Ziel des nun vorliegenden **Abschlussberichts** der Kommission – Empfehlungen an die Länder – ist eine Zusammenführung der drei bisherigen Berichtsteile: Die Analyse der Ausgangssituation, das Aufgreifen von Reformzielen im Rahmen der Prozessoptimierung, verknüpft mit den Erkenntnissen aus dem Szenarienbericht. Richtschnur war dabei stets die Logik und Stringenz der Verabredungen aus der Bodewig I Kommission aus dem Jahr 2013 sowie der VMK-Beschluss vom Oktober 2013.

## 2. Ausgangssituation

### 2.1. Überblick

Infrastrukturnetze sind das Rückgrat von Wohlstand und Wachstum. Moderne Industrienationen wie Deutschland sind im besonderen Maße auf leistungsfähige Infrastrukturen angewiesen.

Die Leistungsfähigkeit dieser Infrastrukturen ist dadurch gekennzeichnet, dass sie rund um die Uhr leistungs- und funktionsfähig sein müssen.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die gesamte Bestandsinfrastruktur in Deutschland, aufgeteilt nach Verkehrsträgern:



Abbildung 1 - Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur

### 2.2 Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Die stetige Inanspruchnahme und die unterlassenen Erhaltungsinvestitionen haben allein bei der Verkehrsinfrastruktur in den vergangenen 30 Jahren dazu geführt, dass der Wert der vorhandenen Infrastruktur um ein Achtel gesunken ist. Dies entspricht einem jährlichen Verzehr von € 4,5 Mrd. Aufgrund der nicht ausreichenden Erhaltungsmaßnahmen in der Vergangenheit hat der Verzehr einen Nachholbedarf zur Wiederherstellung der vollen Leistungsfähigkeit von € 45 Mrd. verursacht.



Abbildung 2 - Finanzierungsbedarf 2015-2030

Auf die jeweiligen Baulast- und Verkehrsträger verteilt sich die Höhe der Unterfinanzierung wie in Abbildung 3 dargestellt:

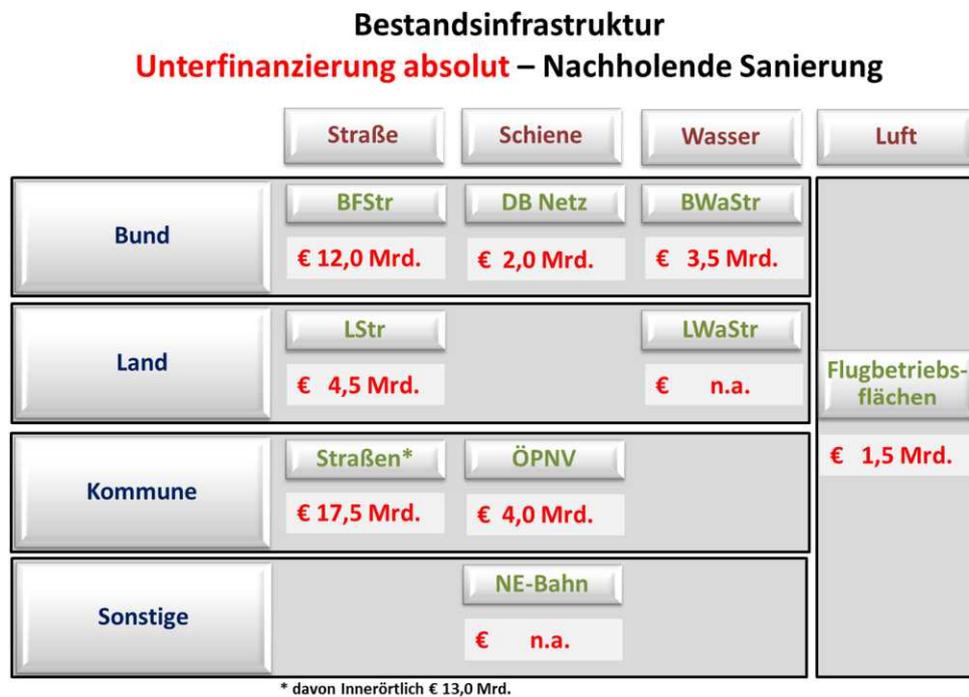


Abbildung 3 - Defizit Nachholende Sanierung

Der Substanzverzehr hat dabei viele Ursachen und führt im Ergebnis immer zu einer erheblichen Einschränkung der Leistung- oder sogar der Nutzbarkeit der Verkehrsinfrastruktur.

**Substanzverzehr:**

Die Ursachen für den Substanzverzehr im Netz der Verkehrsinfrastruktur sind mannigfaltig:

- Chronische Unterfinanzierung bzw. Unterlassung von Erhaltungsmaßnahmen;
- Prioritätensetzung zu Gunsten des Neubaus;
- Wesentlich stärkere Inanspruchnahme – höhere Achslasten – höhere Geschwindigkeiten;
- Materialermüdung und Korrosion z.T. aufgrund von Umwelteinflüssen oder Betriebsstoffen;
- Konstruktive oder bauliche Mängel bzw. minderwertiges Material bei der Ersterstellung.

Beispiele:

1. Im Bereich der Brücken und Ingenieurbauwerke ist über die Jahrzehnte ein kumulierter Substanzverzehr über alle Baulastträger der Straße, Schiene, Wasserstraße von nahezu € 20 Mrd. entstanden.<sup>1</sup>
2. Im Bereich des U-Bahn- und Straßenbahnnetzes entstand allein in Nordrhein-Westfalen ein Substanzverzehr von € 2,4 Mrd.<sup>2</sup>
3. Im Bereich der Flugbetriebsflächen ist durch den Betonkrebs als Folge des Einsatzes anderer Streumittel ein Substanzverzehr von rund € 1,5 Mrd. entstanden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kumulierte Beträge aus den Untersuchungen (Erhaltungsbedarfsprognose für die BFStr, Landstraßen etc. sowie DIFU – zusammengefasst durch Schmid Mobility Solutions GmbH).

<sup>2</sup> Ergebnisse einer noch nicht veröffentlichten Untersuchung zum ÖPNV in NRW im Auftrage des Landtages NRW.

<sup>3</sup> Ergebnisse des AK Luftverkehrs der GKVS.

Auch der laufende Erhalt und Betrieb der Infrastruktur ist nach wie vor unterfinanziert: Die folgende Abbildung zeigt die jährliche Unterfinanzierung, aufgeteilt nach Verkehrs- und Baulastträgern:

Bestandsinfrastruktur				Stand 2015
Unterfinanzierung p.a.	laufender Erhalt / Betrieb			
	Straße	Schiene	Wasser	
Bund	BFStr	DB Netz	BWaStr	
	€ 0 Mrd.	€ 0 Mrd.	€ 0,6 Mrd.	
Land	LStr		LWaStr	Flugbetriebs- flächen
	€ 0,5 Mrd.		€ 0,1 Mrd.	
Kommune	überörtlich	ÖPNV		€ 0 Mrd.
	€ 0,5 Mrd.	€ 0,3 Mrd.		
Sonstige		NE-Bahn		
		€ 0,2 Mrd.		

Abbildung 4 - Unterfinanzierung pro Jahr<sup>4</sup>

Trotz des „Investitionshochlaufs“ im Bereich der Bundesfernstraßen und der neuen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung des Bundes mit der DB AG verbleibt in den anderen Verkehrs- und Baulastträgern immer noch eine Lücke der Unterfinanzierung von jährlich 2,2 Mio. Euro.

### 2.3 Wesentliche Herausforderungen

Die wesentlichen Herausforderungen liegen somit im Bereich der nachholenden Sanierung des Bestandsnetzes und des bedarfsgerechten Ausbaus. Daneben wird eine zentrale Herausforderung darin bestehen, eine Basisinfrastruktur für Kommunikation, Datenaustausch und Sicherheit aufzubauen.

Die Ursachen für die unterlassenen Erhaltungsmaßnahmen sind im Wesentlichen eine chronische Unterfinanzierung des Erhalts und Betriebs der Verkehrsinfrastruktur. Verschärft wurde dieses Problem von Bund und Ländern durch eine Umleitung von designierten Erhaltungsmitteln in den Ausbau und einer ineffizienten Beschaffung und Organisation des Erhaltungs- und Betriebsprozesses.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Gemäß Ausführungen des BMVI gibt es ab 2016 aufgrund des Investitionshochlaufs keine Defizite mehr für den laufenden Erhalt der Bundesfernstraßen. Gleiches gilt für das Netz der DB AG, welches durch die Mittelerrhöhung im Zuge der LuFV II eine auskömmliche Finanzierungsbasis für die Erhaltungsinvestitionen hat. Die Daten für die weiteren Straßennetze wurden aus den Erhebungen der Bodewig I Kommission übernommen.

<sup>5</sup> Wesentliche Ursache für den Substanzverzehr liegt in der Priorisierung der Mittelverwendung begründet. Siehe hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes vom 22.05.2015.

Allein im Bundesfernstraßennetz fehlen heute zur Beseitigung des Nachholbedarfes in der Sanierung mindestens € 7,5 Mrd. Die weitere Ursache für diesen Vermögensverzehr und die nach und nach spürbare, eingeschränkte Nutzung der Verkehrsinfrastruktur, ist auch dem teilweisen Fehlen bzw. Nichtbeachten von Frühwarnsystemen zuzuschreiben.

Die Herausforderung liegt nun darin, Strukturen und Prozesse für die Zukunft zu schaffen, die die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur auf Generationen hin sicherstellt und deren Erhalt und Betrieb höchst effizient organisiert.

### Netzlängenzuwachs Bundesautobahnen in % seit 1950

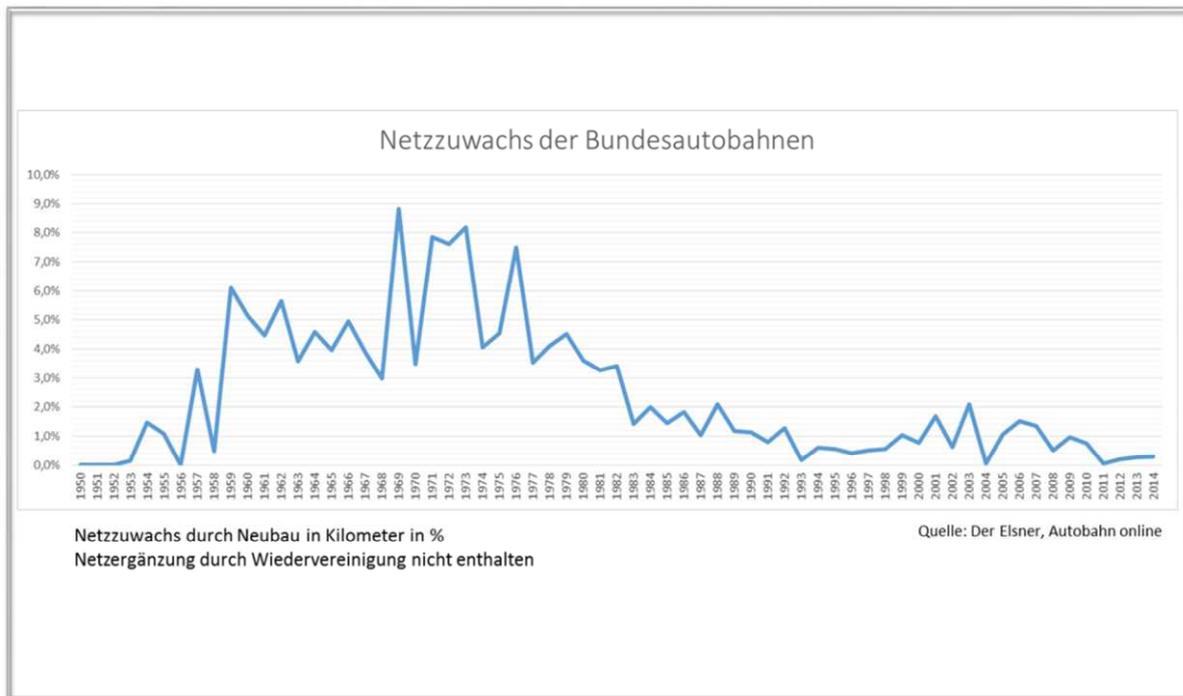


Abbildung 5 - Netzlängenzuwachs BAB seit 1950

Der damit einhergehende Paradigmenwechsel „Ausbau vor Neubau“ ist in vielen Verwaltungen bereits vollzogen. So zeigt die Netzentwicklung der vergangenen Jahre, wie sich die Neubaumaßnahmen verlangsamen und der Bedarf für die Entwicklung des Bestandsnetzes in den Fokus des Handelns rückt.

Zentral ist dabei der Substanzerhalt durch eine laufende Erhaltung und die Konzentration des notwendigen Ausbaus auf Lückenschlüsse u.ä.

In der Folge müssen die Strukturen auf eine effiziente Bestandsverwaltung auf allen Ebenen ausgerichtet werden. Dazu bedarf es der politischen Weichenstellung bei Bund und Ländern und der auskömmlichen Finanzierung mit transparenten, kontrollierbaren und nachvollziehbaren Prozessen.

### 3. Verkehrsinfrastruktur im Kontext

Die beschriebenen Herausforderungen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur müssen jeweils im Gesamtkontext betrachtet werden. Dies betrifft sowohl den zeitlichen Rahmen, als auch die zu Grunde liegenden Prozesse und Organisationsstrukturen.

#### 3.1 Zeitlicher Rahmen

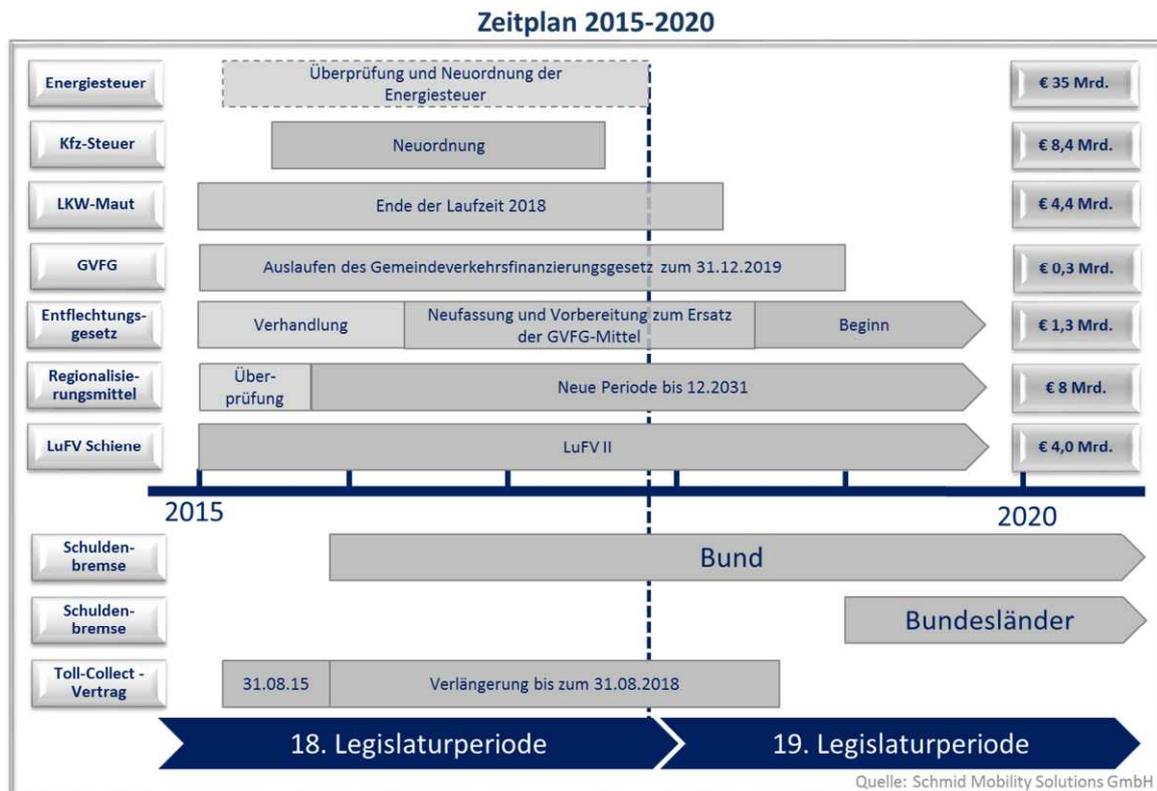


Abbildung 6 - Zeitplan 2015-2020

Hinsichtlich der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gibt es in den nächsten Jahren dringenden Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf wird nicht nur durch die chronische Unterfinanzierung, sondern auch durch die in der Verfassung verankerten Schuldenbremsen (für den Bund seit 2014 und für die Länder ab dem Jahr 2019) verschärft. Dabei beschränkt sich das Problem nicht nur auf die in der Baulast des Bundes befindlichen Verkehrsinfrastrukturen, sondern erstreckt sich auf alle Baulastträger wie Land-, Kreis- und Gemeindeverkehrsinfrastruktur.

Vorausschauend wurden von den Verkehrsministern der Länder mit der Kommission zur „Zukunft der Verkehrsinfrastruktur“ und der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ Wege für die nun anstehende Umsetzung vorbereitet. Dabei wurde ein wichtiger Bund-Länder-Konsens erreicht: Insbesondere mit dem „16:0“-Beschluss der Landesverkehrsminister, unter Beteiligung des Bundes, aus dem Jahr 2013 wurde ein schlüssiges Gesamtkonzept für die nachholende Sanierung, den Erhalt und Betrieb des Bestandsnetzes wie auch den bedarfsgerechten Ausbau entwickelt. Neben dem nachholenden Sanierungsbedarf wurden auch Wege zur baulastträgerübergreifenden Finanzierung des Bestandsnetzes und dessen Betrieb und Erhalt aufgezeigt.

### 3.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Finanzströme im föderativen Aufbau beruhen auf der im Grundgesetz verankerten Aufgabenverteilung. Über die Zuweisung der Steuererträge<sup>6</sup> und der Ausgabenzuständigkeit<sup>7</sup> sichert das Grundgesetz die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern.<sup>8</sup> Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz muss die staatliche Ebene (Bund oder Länder), die für die Wahrnehmung einer Aufgabe zuständig ist, die entsprechenden (Zweck-)Ausgaben tragen. Das Grundgesetz weist die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben daher stets Bund oder Ländern zu.<sup>9</sup> Dieses sogenannte „Konnexitätsprinzip“ wird durch die Regelung in Absatz 5 ergänzt, wonach die für die Aufgabenwahrnehmung zuständige staatliche Ebene auch die Verwaltungsausgaben zu tragen hat.<sup>10</sup> Dadurch sind Aufgaben- und Ausgabenverantwortung grundsätzlich verknüpft. Über klare Finanzierungszuständigkeiten sollen Finanztransfers und Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern möglichst vermieden werden.<sup>11</sup>

Vom Konnexitätsgrundsatz gemäß Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz abweichende Zuordnungen der Ausgabenlast sind im Grundgesetz festgelegt.

Mit der Finanzreform des Jahres 1969 und den danach geschaffenen Durchbrechungen des Trennprinzips eröffnete sich dem Bund die Möglichkeit, sich über Gemeinschaftsaufgaben und finanzielle Leistungen an der Wahrnehmung originärer Länderaufgaben zu beteiligen. Wesentliche Abweichungen und Durchbrechungen sind hierbei u.a.

- die Bundesauftragsverwaltung gemäß Artikel 104a Absatz 2 Grundgesetz,
- Regionalisierungsmittel nach Artikel 106a Grundgesetz oder
- Entflechtungsmittel nach Artikel 143c Grundgesetz.

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind also in verschiedenen Bereichen dadurch geprägt, dass die Länder Haushaltsmittel des Bundes einsetzen, etwa im Rahmen der Auftragsverwaltung. Diese Entwicklung kehrte die ursprüngliche Regelung um.

Mit der Kfz-Steuer war ab 1949 die Zweckbindung der Einnahmen für die Straßenverkehrsfinanzierung gesichert. In der Summe konnte so mit den zweckgebundenen Einnahmen der Mineralölsteuer das gesamte, in der Baulast des Bundes befindliche und mit der Kfz-Steuer das in der Baulast der Länder, Kreise und Gemeinden stehende vollständige überörtliche Straßennetz für den Neubau, Ausbau, Erhalt und Betrieb gegenfinanziert werden.

Im Zuge der Föderalismusreform wurde die Kfz-Steuer ab 2009 zu einer Bundessteuer ohne die seinerzeitige Zweckbindung für die Straßeninfrastruktur.

Somit haben der Bund wie auch die Länder eine nachhaltige, gesicherte Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur im Laufe der Jahre aufgegeben und darüber hinaus die Entflechtung in diesem Bereich aufgehoben.

<sup>6</sup> Artikel 106, 106b und 107 Grundgesetz.

<sup>7</sup> Artikel 104a, 104b 106a Grundgesetz.

<sup>8</sup> Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke Grundgesetz, Artikel 104a Rz. 6.

<sup>9</sup> Artikel 30, 83 ff. Grundgesetz.

<sup>10</sup> Heintzen in von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 2, Artikel 104a Rz. 8.

<sup>11</sup> Hellermann in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, Band 3 Artikel 104a, Rz. 36.

### 3.2.1 Regionalisierungsmittel

Die Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) liegt seit dem 1. Januar 1996 bei den Ländern. Als Ausgleich für die damalige Bahnstrukturreform wurde Artikel 106a Grundgesetz geschaffen. Danach stellt der Bund den Ländern für die Aufgaben des ÖPNV jährlich gesondert Bundesmittel aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung. Das Nähere ist im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) geregelt. Im Jahr 2008 betragen die Mittel knapp € 6,7 Mrd. und sollten jährlich um 1,5 % steigen.

Die Regionalisierungsmittel sind auf knapp € 7,3 Mrd. im Jahr 2014 angewachsen. Bei der letzten Novelle des RegG im Jahr 2007 wurde § 6 Absatz 2 RegG eingeführt. Danach stellen die Länder jährlich dem Bund die Verwendung der Mittel „nach gemeinsam vereinbarten Kriterien transparent dar“. Nach Angabe der Bundesregierung haben sich Bund und Länder im Jahr 2009 auf einheitliche Kriterien für diese Berichtspflicht geeinigt. Sanktionen bei Nichterfüllen der Berichtspflicht sind nicht vorgesehen.

Gemäß Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 war bei der anstehenden Revision der Regionalisierungsmittel im Jahr 2014 „eine zügige Einigung“ mit den Ländern angestrebt. Diese Mittel sollen in der Bund-Länder-Finanzkommission für den Zeitraum ab dem Jahr 2019 auf eine neue Grundlage gestellt werden, um die „Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs langfristig zu sichern“. Dabei wird von den Ländern erwartet, dass sie „einen effizienten Mitteleinsatz nachweisen und Anreize für gute Qualität und einen Zuwachs an Fahrgästen schaffen“.

Bund und Länder haben sich nach langer Auseinandersetzung Ende September 2015 auf die Eckpunkte über die künftige finanzielle Ausstattung und Verteilung der Regionalisierungsmittel geeinigt. Danach erhöht der Bund diese Mittel ab dem Jahr 2016 von derzeit rund € 7,4 Mrd. auf € 8 Mrd. Die Mittel steigen über einen Zeitraum von 15 Jahren - statt bislang um 1,5% - um jährlich 1,8%. Die genaue Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder muss noch im Rahmen einer Rechtsverordnung aufgeschlüsselt werden, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Überdies wurde die Fortführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes über das Jahr 2019 vereinbart. Damit ist der Reformvorschlag "13" der Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastruktur" und die Forderung der Verkehrsministerkonferenz aus dem Jahr 2013 umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die derzeitige und zukünftige Finanzierungssituation – aufgeteilt nach Bund und Ländern – wie folgt dar:

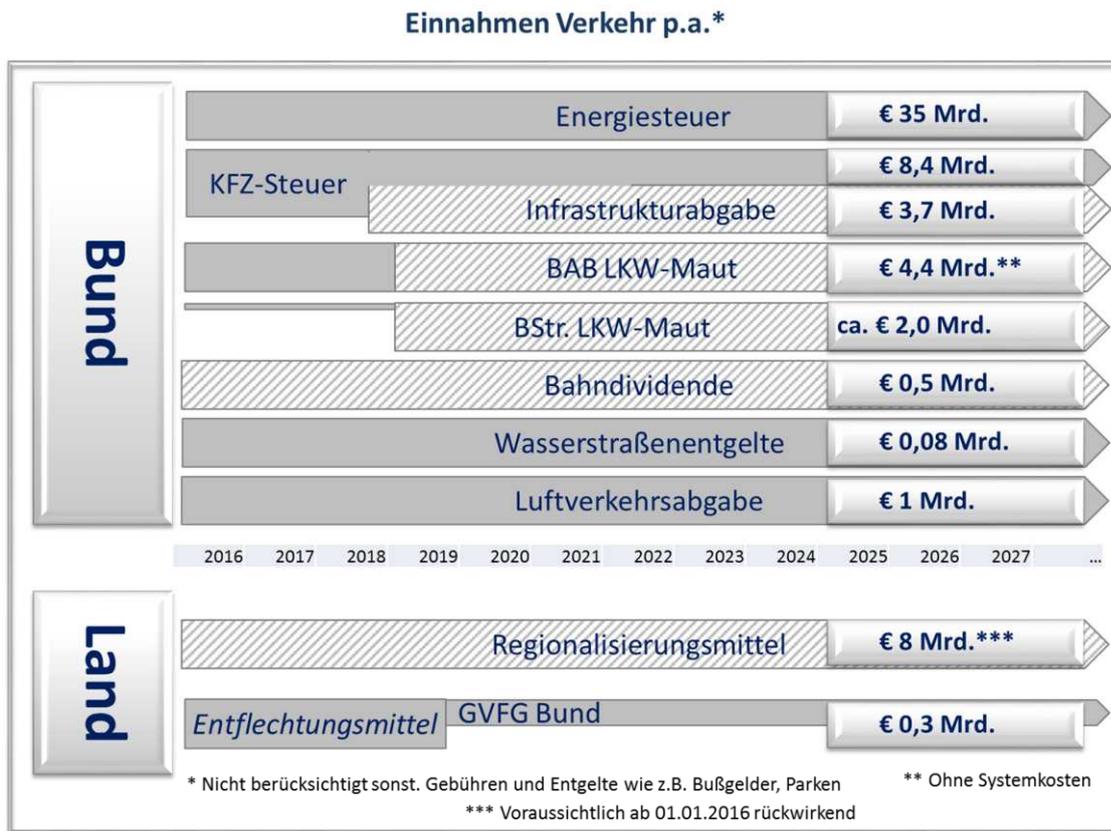


Abbildung 7 - Einnahmen Verkehr p.a.<sup>12</sup> –schraffierte Pfeile sind nicht gesicherte Einnahmen

### 3.3 Prozessablauf

Die Notwendigkeit einer Reform der Auftragsverwaltung liegt in den sich verändernden Aufgabenstellungen der Zukunft als auch in operativen Defiziten bei laufenden Prozessen begründet.

Die derzeitige Diskussion der Reform der Auftragsverwaltung wird auf vielen politischen Ebenen geführt: Ausgangspunkt der aktuellen Diskussion ist die Aufgabenstellung aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2013: „Zudem werden wir gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine Reform der Auftragsverwaltung Straße erarbeiten und umsetzen“.<sup>13</sup> Im Jahr 2015 wurde die Diskussion insbesondere vorangetrieben durch die Ergebnisse der Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher Kommission), die u.a. die Prüfung der Schaffung einer

<sup>12</sup> Energiesteuer – Basis Bericht BMF aus 2015

Kfz-Steuer – Basis Bericht des BMF aus 2015 und Prognose des BMVI aus Zusatzeinnahmen der "Infrastrukturabgabe" durch die „Ausländermaut“

BAB LKW-Maut Bestand – Basis BAG Einnahmen 2015

BAB LKW Maut Ausdehnung – Schätzungen des BMVI

Bahndividende – Erwartungen des BMVI

Wasserstraßenentgelte – Bericht BMVI aus 2014

Luftverkehrsabgabe – Bericht BMF aus 2015

<sup>13</sup> Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode von CDU/CSU und SPD.

"Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen" für notwendig hielt. Diese Gesellschaft sollte nach dem Vorschlag der Kommission als Funktionsebene zwischen dem Bund und der Auftragsverwaltung der Länder fungieren und die Aufgaben im Rahmen eines zentralen Wissensmanagements übernehmen. Die Refinanzierung sollte, dem Vorschlag folgend, über Nutzerentgelte erfolgen sowie über nachhaltige und verbindliche Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.

Dieser Vorschlag überlagert seitdem politisch und z.T. auch medial die Erörterung der Reform der Auftragsverwaltung. Sie führt dazu, dass der Fokus der Diskussion sich zeitweise von der eigentlichen Optimierung der Prozessabläufe verschoben hat, hin zu der Frage, "wie" und "wann" eine "Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen" eingeführt wird. Um dessen ungeachtet die Frage des "ob" wieder in den Vordergrund zu rücken, muss im Weiteren gewährleistet sein, dass die Diskussion sich wieder

1. an den operativen Defiziten im laufenden Prozess,
2. an der Prozessoptimierung selbst und
3. an den sich verändernden Aufgabenstellungen der Zukunft orientiert.

Die zukünftigen Aufgaben liegen dabei insbesondere in der bedarfsgerechten Bereitstellung (Erhaltung und Ausbau) und dem effizienten Betrieb des Bestandsnetzes. Der Bedarf an Neubau steht dabei nicht mehr im Vordergrund. Hierzu bedarf es Rahmenbedingungen, die diese Sicherung des Bestandsnetzes effektiv und effizient ermöglichen.

Nachfolgend werden exemplarisch zentrale Herausforderungen des Prozessablaufs näher beleuchtet:

### Hohe Komplexität des heutigen Prozesses

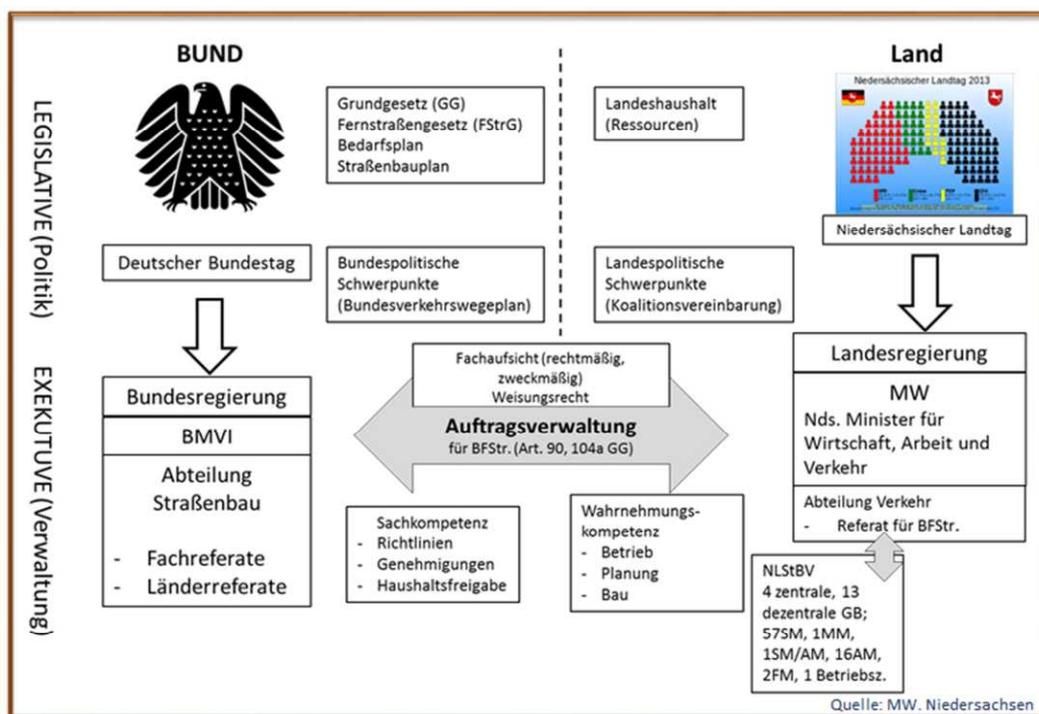


Abbildung 8 - Auftragsverwaltung heute

### 3.3.1 Genehmigungsverfahren

Genehmigungsverfahren sind in Deutschland durch ein hohes Maß an Komplexität gekennzeichnet. Regelmäßig kommt es hierdurch zu Kostensteigerungen und Verzögerungen. Dies betrifft sowohl die Planungsebenen der Bedarfsplanung und Raumordnung, als auch der eigentlichen Genehmigung und Umsetzung. Auch der EU-Verkehrsrat hat sich im Konsens für eine Vereinfachung der Genehmigungsverfahren ausgesprochen.

#### Planungsebenen – hier: Genehmigung und Umsetzung

Planungsebene	Planungsstufe	Entscheidungsinhalte	Gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung
	Linienbestimmung	Bestimmung der Linienführung (Ressortabstimmung, BMVI)	
Genehmigung	Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlagen	Entwurf der Vorzugsvariante (Maßstab in der Regel 1:5.000 bis 1:10.000) Prüfung und Genehmigung der Regelkonformität und Wirtschaftlichkeit durch BMVI („Gesehenvermerk“) Parzellenscharfe Lage und Ausführung des Vorhaben mit notwendigen Folgemaßnahmen Abwägung aller Schutzgüter durch Planfeststellungsbehörde (NLSStBV, LK)	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde
	Planfeststellungsverfahren		
Umsetzung	Ausführungsplanung	Weitere Details der Bauausführung	
	Bauausführung	Technische Details der Bauausführung	

Quelle: MW. Niedersachsen

Abbildung 9 - Prozessablauf: Bedarfsplanung und Raumordnung

## Planungsebenen – hier: Bedarfsplanung und Raumordnung

Planungsebene	Planungsstufe	Entscheidungsinhalte	Gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes bis Kabinettsbeschluss	Projektmeldungen, Bewertungsverfahren, Investitions-/Bedarfsentscheidung über Zielnetze, die aus gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Neu- und Ausbauprojekten bestehen (BMVI, Bundesregierung, Bundestag)	Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP (neu für BVWPI 2015)
	Aufstellung des Bedarfsplanes für BFStr. Ausbaugesetz Straße (FStrÄbG)		
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen	Varianteuntersuchung (Maßstab in der Regel 1:10.000 bis 1:25.000) Raumordnerische Verträglichkeit Verlauf und grundsätzliche technische Ausführungsmerkmale (z. B. Damm- und Einschnittslagen) (Raumordnungsbehörden, Landkreise, Regierungsvertretungen)	I. d. R. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen und ggf. zu darüber hinausgehenden Belangen durch Raumordnungsbehörde
	Raumordnungsverfahren		

Quelle: MW. Niedersachsen

Abbildung 10 - Genehmigung und Umsetzung

### 3.3.2 „RE-Entwurf“ und „Gesehen-Vermerk“: Die Fachinstrumentarien des Straßenbaus

Das Regelwerk „Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE)“ beinhaltet die Beschreibung des für den Neu-, Um- und Ausbau von Bundesfernstraßen üblichen Planungsprozesses. Hier werden Begriffe der Planungsstufen im Planungsprozess definiert. Darüber hinaus werden die Anforderungen an Inhalt, Form und Umfang an die öffentlichen und verwaltungsinternen Verfahren bei der Erstellung der Entwurfsunterlagen für die Bundesfernstraßen festgesetzt.

Ziele der RE sind:

- die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsprozesse im Straßenbau,
- die Erhöhung der Planungssicherheit und -effizienz durch einen einheitlichen Kommunikations- und Abstimmungsprozess (vorliegend nur zwischen Bund und Ländern),
- die Verbesserung der Lesbarkeit und Verständlichkeit der Entwurfsunterlagen für die am Planungsprozess Beteiligten durch einheitliche Anforderungen an den Inhalt und an die Gestaltung der Entwurfsunterlagen,
- die Sicherung eines Qualitätsstandards der Entwurfsunterlagen.

Mit dieser im Jahr 2012 überarbeiteten und mit allgemeinen Rundschreiben veröffentlichten Richtlinie werden konkrete Vorgaben für die Planungsprozesse im Straßenbauvorhaben formuliert.

In Teil I wird der Planungsprozess von Straßenbauvorhaben beschrieben. Er legt den Rahmen für die Entwurfsunterlagen fest. Weiterhin werden im Teil I Regelungen zum Abstimmungsprozess im Rahmen der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen getroffen. Für andere Verwaltungen oder Geschäftsbereiche können diese übernommen werden.

Teil II regelt die Anforderungen an die Entwurfsunterlagen im Straßenbau, um eine einheitliche Gestaltung und damit leichte Verständlichkeit der Unterlagen zu erzielen. Er stellt die Aktualisierung der RE – Ausgabe 1985 – dar.

Die Anwendung der RE dient der Qualitätssicherung in der Straßenplanung. Die RE tragen zur Beschleunigung der Planungsprozesse bei. Sie verwenden ein Baukastensystem, das mit standardisierten Entwurfsunterlagen Verwaltungsabläufe im Zusammenhang mit Straßenplanungen flexibel unterstützt und von der Vorplanung bis zur Genehmigungsplanung anwendbar ist. Die RE legen ein einheitliches und im Planungsablauf durchgängiges Gliederungssystem der Entwurfs- und Verfahrensunterlagen von Straßenbaumaßnahmen fest.

Durch die Anwendung wird unterschiedlichen Verwaltungen bzw. Baulastträgern unabhängig vom Vorhabenumfang ermöglicht, den mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsprozess bei Straßenplanungen einheitlich zu handhaben. Die Anwendung der RE ist für alle Arten von Straßenplanungen und die erforderlichen Unterlagen vorgesehen. Die nach RE gegliederten Unterlagen sind für die Arbeit mit digitalen Planungsordnern geeignet.

Erst mit erfolgtem Gesehen-Vermerk nach der Vorlage des RE-Entwurfes beim Bundesverkehrsminister kann eine Weiterplanung durch die Auftragsverwaltung stattfinden.

In der Praxis vergehen zwischen der Vorlage des RE-Entwurfes beim Bundesverkehrsministerium und dem Gesehen-Vermerk bis zu 30 Monate. Anmerkungen, Anregungen und Veränderungen können erst dann mit den Fachbehörden weiter abgestimmt werden.

### 3.3.3 Vorlagegrenzen

Die Vorlagegrenzen zur Erteilung von Gesehen-Vermerken für Vorentwürfe und gültige Veranschlagung im Straßenbauprogramm sind seit langem in der Diskussion zwischen dem BMVI und den Ländern. Eine Erhöhung der Vorlagengrenze für die jeweiligen Maßnahmen könnte die Verfahren erheblich beschleunigen. Bisher konnte hierzu zwischen Bund und Ländern keine neue Regelung erzielt werden.

### 3.3.4 Zweckausgaben

Das allgemeine Rundschreiben vom 04. Januar 2005 regelt die Ausgabenzuordnung und Kostenzuordnung zwischen Bund und Ländern. Hier wird die Rückerstattung von Zweckausgaben der Länder geregelt. Mit rund 3 % sind diese weit unter den tatsächlichen Kosten. Dabei müssen die Länder in Vorleistung treten. Eine Vorfinanzierung der Planungskosten erfolgt aus dem Landeshaushalt. Aufgrund fehlender nachhaltiger Finanzierung der Vorhaben werden diese von den Länderfinanzministern nicht überall bewilligt. Dies führt zu weiteren Verzögerungen. Die Folgen der schweren Planbarkeit von zu erwartenden Mitteln für Investitionsmaßnahmen führen aktuell zu der Schwierigkeit einzelner Länder, baureife Projekte anzumelden.

Die Finanzierungsstruktur müsste künftig passgenau zu den anstehenden Projekten geschaffen und mit ausreichenden Mitteln versehen werden.

### 3.3.5 Fehlende Langfristigkeit

Aufgrund der fehlenden Planungssicherheit über die zukünftigen Investitionsmittel ist nur eine sehr begrenzte, nachhaltige Personalplanung und -entwicklung möglich. Verschärft wird diese Situation durch den Fachkräftemangel in technischen Berufen.

Die regelmäßig wiederkehrenden Sonderprogramme (ZIP, ASP, KPI + KPII etc.) sorgten in der Vergangenheit nicht für die notwendige Kontinuität einer Organisationsentwicklung. Im Gegenteil: Die infolge der fehlenden Überjährigkeit schnell zu verbauenden Mittel führten zu erheblicher Ressourcenbindung und -verschwendung.

Auch die z.T. praktizierte Vorratsplanung erscheint als Fehlentwicklung. Stattdessen wäre eine vorausschauende Bedarfsplanung erforderlich, die auf einer passgenauen Finanzierungsstruktur basiert und Finanzierung und Planung in ein ausgewogenes Verhältnis bringen würde.

## 3.4 Organisationsstruktur

Insbesondere vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzcher-Kommission) werden derzeit verschiedene Organisations- und z.T. auch Finanzierungsmodelle (Mittelherkunft) hinsichtlich der zukünftigen Zuständigkeit für den Neubau, Ausbau, Erhalt und Betrieb von Autobahnen/Bundesstraßen in Deutschland erörtert. Dabei werden nicht zuletzt auch internationale Modelle mit dem deutschen System verglichen. Die Organisationsform reicht dabei von der Auftragsverwaltung über die eigene Verwaltung bis zur Privatisierung. Bei der Finanzierungsform wird im Wesentlichen zwischen der Haushalts-, Misch- und Nutzerfinanzierung unterschieden (siehe Abbildung 11).

Da bereits in den vorhergehenden Kommissionen „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“<sup>14</sup> und „Nachhaltige Verkehrsinfrastruktur“<sup>15</sup> detailliert auf die Modelle aus Österreich (Asfinag), der Schweiz und Frankreich eingegangen wurde, werden diese nachfolgend nur noch systematisch und in ihrem Wirkungsbezug zwischen Organisationsform und Mittelherkunft abgebildet:

<sup>14</sup> <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-abschlussbericht-komm-zukunft-vif.html>

<sup>15</sup> <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/13-10-02-sonder-vmk-nachhaltige-vif.html?nn=4812498>

### Alternative Organisations- & Finanzierungsformen

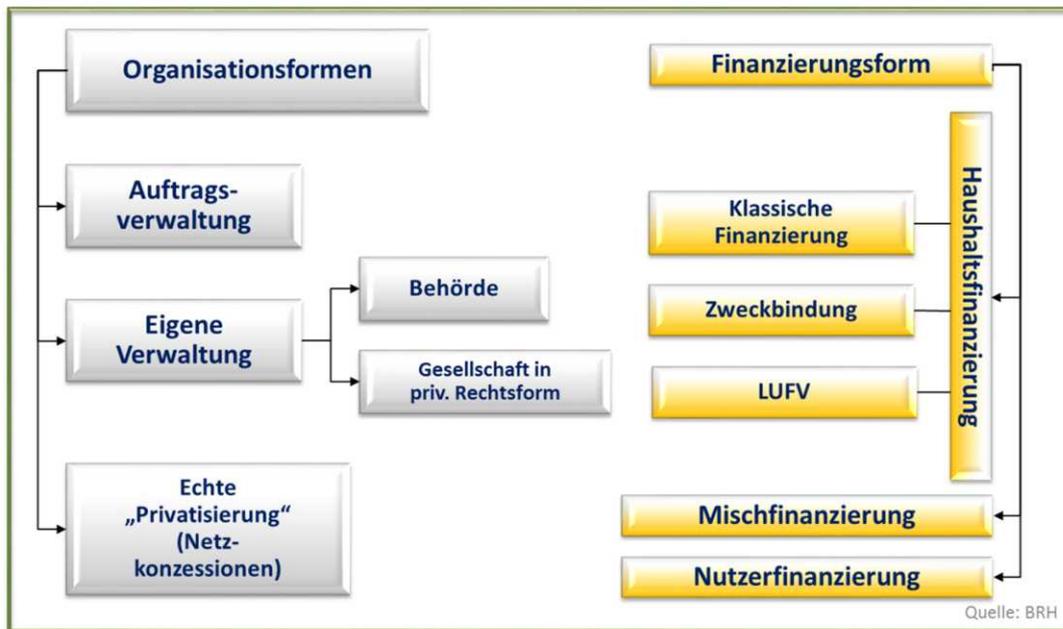


Abbildung 11 - Alternative Organisations- und Finanzierungsformen

### Deutsches Modell

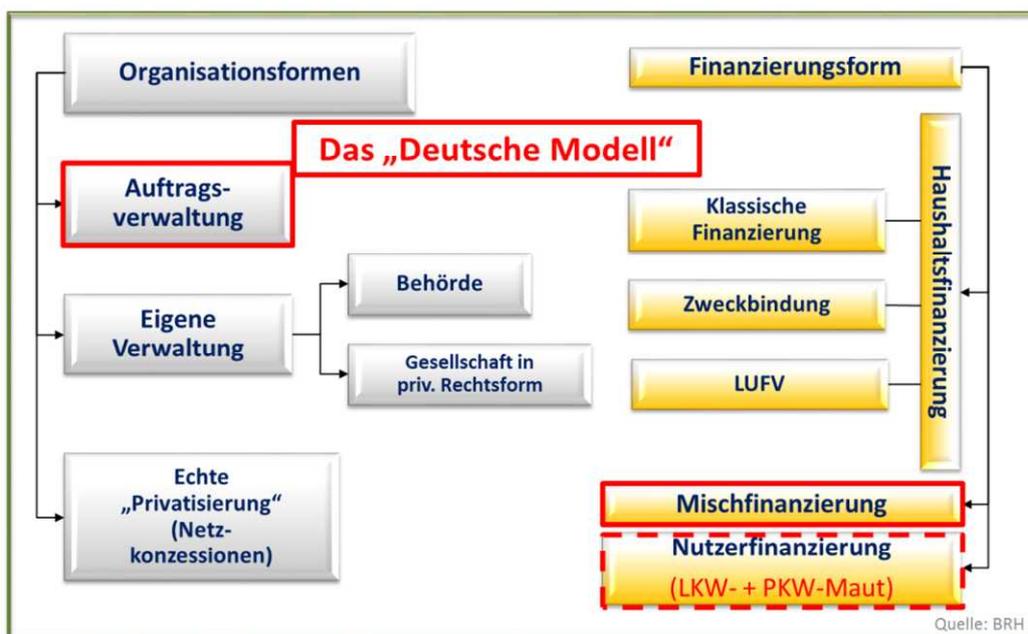


Abbildung 12 - Das „Deutsche Modell“

Das deutsche Modell basiert auf der Aufgabentrennung zwischen Bund als Baulastträger und Ländern als Auftragsverwalter. Diese Aufgabe ist verfassungsrechtlich verankert. Der Bund kommt dabei für alle investiven Aufwendungen auf. Die Länder organisieren die Abwicklung und übernehmen die Personal- und Sachkosten.

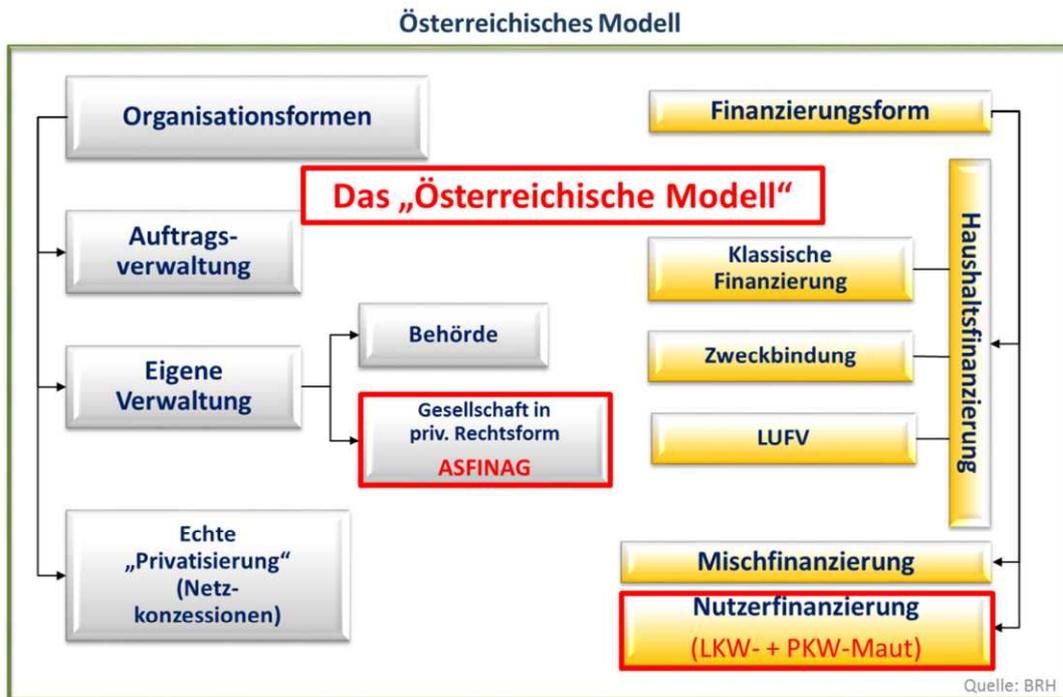


Abbildung 13 - Das „Österreichische Modell“

Das österreichische Modell basiert auf einer Übertragung der Zuständigkeit für den Neubau, Ausbau, Erhalt und Betrieb der Autobahnen auf eine rechtlich selbständige Gesellschaft, die sich zu 100% im Staatsbesitz befindet. Diese Gesellschaft refinanziert sich vollständig aus Nutzerentgelten.

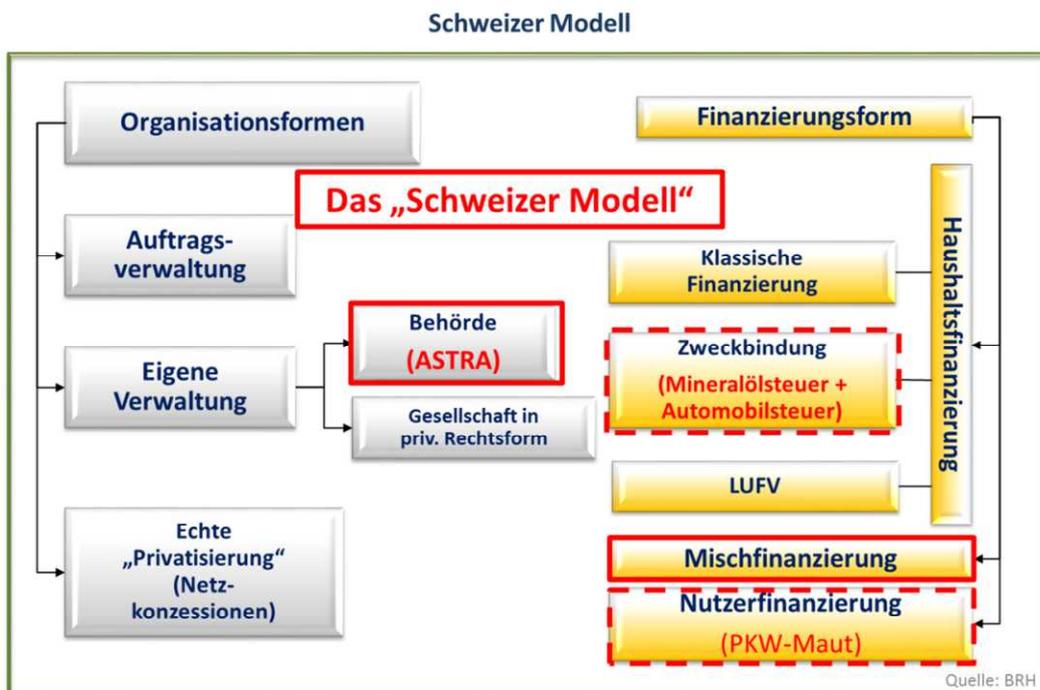


Abbildung 14 - Das „Schweizer Modell“

Das Schweizer Modell basiert auf einer Übernahme aller Leistungen in eine eigenständige Behörde, deren Refinanzierung verkehrsträgerübergreifend aus Nutzerentgelten und Steuern sichergestellt ist.

### Französisches Modell

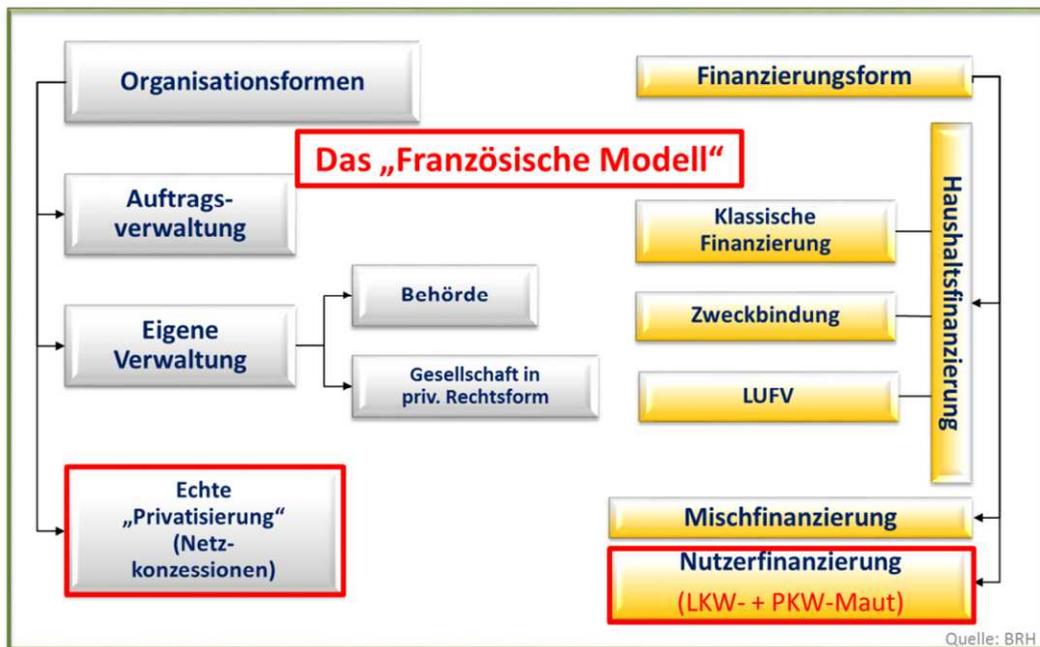


Abbildung 15 - Das „Französische Modell“

Das französische Modell basiert auf einer vollständigen Privatisierung auf Konzessionsbasis von Autobahnteilabschnitten. Die Refinanzierung erfolgt ausschließlich aus Nutzerentgelten.

### Dänisches Modell

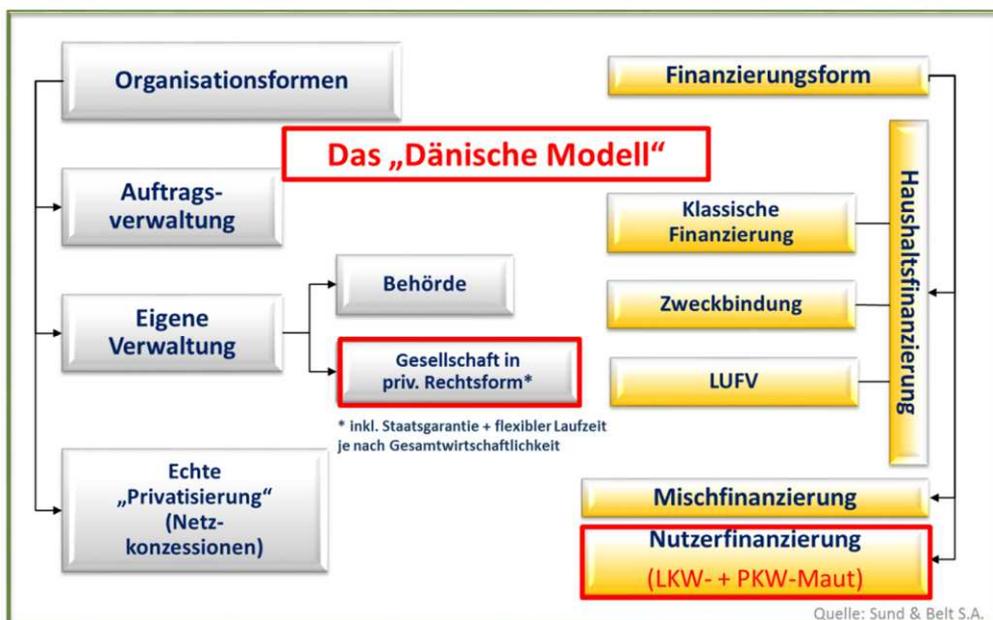


Abbildung 16 - Das „Dänische Modell“

Das dänische Modell stellt eine - über die Staatsgarantie und variable Laufzeiten - Form der Weiterentwicklung von Verfügbarkeitsmodellen dar. Dabei kommt es zu einer Übertragung von Entwurf, Bau, Finanzierung, Betrieb und Wartung auf eine Aktiengesellschaft, die zu 100% dem

dänischen Staat gehört. Dieses Modell wurde z.B. für die Verwirklichung der festen Querungen über den Großen Belt sowie den Öresund realisiert.

### 3.5 Finanzierungsstruktur

Alleine die Bereitstellung neuer Mittel führt nicht zwingend zu einer effizienteren Bewirtschaftung. Auch Schlagworte und Konzepte wie „geschlossene Kreisläufe“, „Kosten-Leistungs-Bezüge“ können ohne die rechtlichen und institutionellen Rahmen hoch ineffizient werden. Es gilt deshalb: Der institutionelle und rechtliche Rahmen muss - einhergehend mit der Beschaffung neuer Mittel - so verbessert werden, dass

1. die Zuweisung der Mittel strikt zweckgebunden,
2. eine überjährige Verwendung sichergestellt und
3. die Verwendung kontrollier- und sanktionierbar ist.

Dabei muss vor allem sichergestellt werden, dass die Kontrolle beim Parlament und den Haushältern (Bund, Ländern und Gemeinden) verbleibt. Dies gilt nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch für die Haushalte der anderen Baulastträger.

Nachfolgend werden grafisch mögliche Finanzierungsstrukturen dargestellt, die der langfristigen Deckung des Finanzierungsbedarfs dienen könnten:



Abbildung 17 - Finanzierungsstruktur nach Leistungsbereich

Korrespondierend zu den Anforderungen an die Finanzierung eignen sich danach folgende, bewährte Finanzierungsmodelle:

1. Unbefristete, zweckgebundene Mittelbereitstellung durch z.B. Verpflichtungsermächtigungen;
2. Projektfinanzierung, Fonds, Bürgerfonds;
3. Sondervermögen für befristete Zeit und definierte Nutzung.



Abbildung 18 - Finanzierungsstruktur<sup>16</sup>

Im Ergebnis wird deutlich, dass eine passgenaue Finanzierungsstruktur zwar möglich ist und auch die Effizienz der Umsetzung positiv beeinflusst. Die Frage der Mittelherkunft wird damit allerdings nicht gelöst.

<sup>16</sup> Weitere Ausführungen siehe Zwischenbericht der Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ (Bodewig II Kommission) vom 08./09.10.2015, Kapitel 7.

### 3.6 Mittelherkunft

Der Anteil des Verkehrsressorts am Bundeshaushalt ist in den vergangenen 15 Jahren von rund 10% auf 8% gesunken. Erst mit dem so genannten „Investitionshochlauf“ des BMVI erreicht dieser wieder einen Zuwachs. Dieser Zuwachs liegt im Wesentlichen begründet in der dritten Tranche des so genannten "5-Mrd. Euro-Paketes" (€ 400 Mio.), der Ausdehnung der Lkw-Maut auf weitere 1.100km Bundesstraße und ab dem 01. Oktober 2015 der Ausdehnung der Lkw-Maut auf 7,5 t mit rund € 300 Mio. p.a. Im Weiteren zählen zu den Mehreinnahmen auch die Frequenzerlöse des Breitbands für 2016 mit € 155 Mio. netto. Ergänzend hierzu wird aus dem EP 60 der Einzelplan 12 von 2015 – 2018 um zusätzliche € 4,35 Mrd. erhöht.

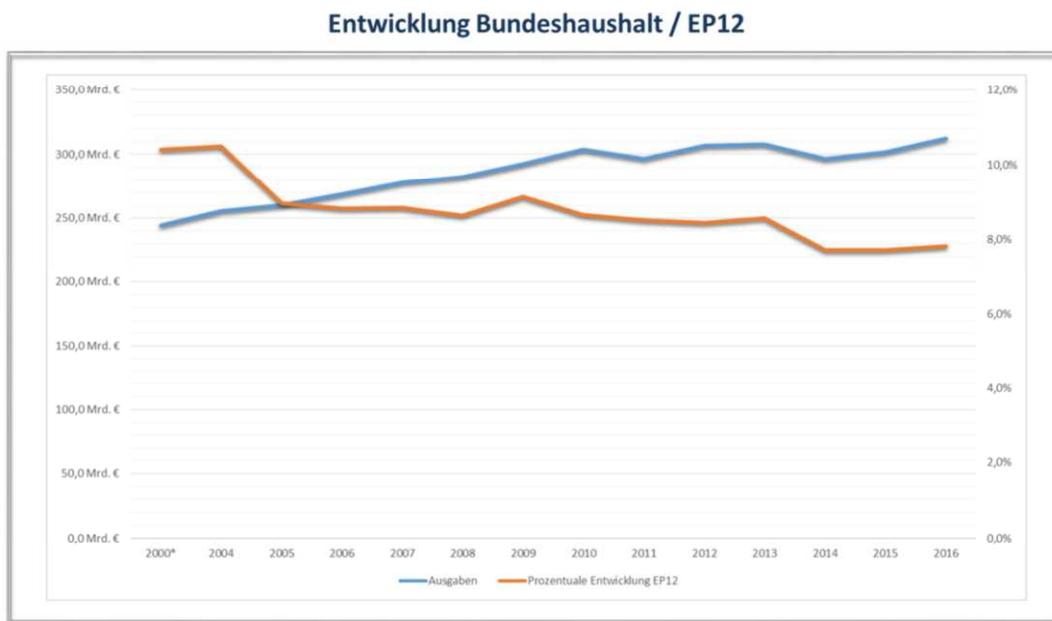


Abbildung 19 - Entwicklung Bundeshaushalt / EP12

Zusammengefasst bedeutet dies für den Bundeshaushalt 2016 einen Gesamtumfang für den „Einzelplan 12“ von € 24,4 Mrd. Davon entfallen € 7,97 Mrd. auf die Bundesfernstraßen, € 4,73 Mrd. auf die Schiene, € 1,21 Mrd. auf die Wasserstraße und € 3,48 Mrd. auf die digitale Infrastruktur. Insgesamt liegt der Haushalt 2016 damit € 1,12 Mrd. über dem Ansatz von 2015<sup>17</sup>.

Damit ist ein wesentlicher Teil des "Investitionshochlaufs" für die laufende Legislaturperiode auf Einzelmaßnahmen bzw. Sonderprogramme des allgemeinen Haushaltes begründet und erscheint nicht nachhaltig bzw. langfristig gesichert. So werden beispielsweise ab dem Jahr 2019 u.a. die Mittel aus dem EP 60 entfallen.

<sup>17</sup> Schwerpunktpapier zum Bundeshaushalt 2016 des BMVI von Bettina Hagedorn, MdB.

**Kap. 6002, Titelgruppe 03: Zukunftsinvestitionen:**

Maßnahmen	2016	2017	2018	(2019)
	<i>in Mrd. Euro</i>			
BMVI: Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasser)/ Digitale Infrastruktur/Nationales Innovationsprogramm	1,324	1,526	1,499	-
BMWi: Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE)	0,308	0,386	0,493	0,531
BMUB: Nationale Klimaschutzinitiative	0,150	0,150	0,150	0,150
BMEL/BMUB: Hochwasserschutz	0,100	0,100	0,100	0,100
BMUB: verschiedene Maßnahmen, z. B. nachhaltiges Wohnen, altersgerechtes Umbauen	0,117	0,150	0,137	0,005
BMWi: verschiedene Maßnahmen, z. B. GRW, DLR	0,035	0,035	0,035	-
BMFSFJ: Bundesprogramm KitaPlus	0,034	0,034	0,033	-
AA: verschiedene Maßnahmen zur Anpassung von Liegenschaften an verschärfte Sicherheitslage	0,067	0,067	0,066	-
<b>Summe</b>	<b>2,135</b>	<b>2,448</b>	<b>2,513</b>	<b>0,786</b>

Quelle: BMF

Tabelle 1 - Zukunftsinvestitionen

Die mittelfristig geplante Sicherung des Investitionshochlaufs fußt auf der vom BMVI beabsichtigten Einführung einer "Infrastrukturabgabe" und der Ausdehnung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen. Für die Einführung der Lkw-Maut bedarf es noch der technischen Spezifikation und der Ausschreibung.

Nach derzeitigem Stand der Dinge wird die Bundesregierung an Toll Collect festhalten. Bis Herbst 2018 kann kein komplett neues Mautsystem errichtet werden, daher muss das vorhandene Mautsystem auch nach Auslaufen des verlängerten Betreibervertrages mit der Toll Collect GmbH weitergenutzt werden.<sup>18</sup>

Die Höhe der geplanten Einnahmen durch die Ausdehnung der Lkw-Maut auf die Bundesstraßen wird derzeit mit rund € zwei Mrd. brutto angesetzt. Diese Annahme fußt auf dem alten Wegekostengutachten und müsste zur Validierung nochmals angepasst werden. Zudem wurde bei der Ausdehnung auf die bisherigen Bundesstraßen kein erhöhter Mautsatz zugrunde gelegt.

Eine Absicherung des Investitionshochlaufs für den Verkehr ist durch die im Kabinett angenommene Änderung des Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur

<sup>18</sup> Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Herbert Behrens, Caren Lay, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/5083.

Finanzierung von Bundesverkehrswegen (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz), vollzogen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat am 13. November 2014 den Maßgebungsbeschluss gefasst, den Zahlungsverkehr für alle Ausgaben zur Finanzierung der Bundesfernstraßen, also einschließlich der konventionellen Haushaltsmittel für Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen, ab dem 1. Januar 2016 über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft abzuwickeln. Um dies rechtzeitig sicherzustellen, wurde der Kabinettsbeschluss mit der Eilbedürftigkeit im Sinne von Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz versehen.<sup>19</sup>

Eine weitere Absicherung der Mittel wurde durch die Zusammenfassung der Haushaltskapitel 1209 und 1210 sichergestellt. Für die Bundesfernstraßen stehen im Haushalt 2016 € 7,97 Mrd. zur Verfügung. Im Vergleich zum Vorjahr sind das € 730 Mio. mehr (Soll 2015: € 7,24 Mrd. 2014: € 7,10 Mrd.). Diese Mittel werden bereits heute im Rahmen einer gemeinsamen Bewirtschaftung von Maut- und Steuermitteln durch die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) haushaltstechnisch abgebildet. Von den € 7,97 Mrd. stehen für Bau, Erhalt und Betrieb insgesamt € 6,8 Mrd. zur Verfügung (Soll 2015: € 6,1 Mrd.), davon wiederum € 2,9 Mrd. für Erhaltungsmaßnahmen.

Eine tatsächliche Gewähr, dass der Investitionshochlauf auch in den Jahren nach 2018 gesichert ist, hängt somit im Wesentlichen von der erfolgreichen Umsetzung der Lkw-Maut sowie der tatsächlichen Einführung und der Einnahmehöhe der "Infrastrukturabgabe" ab.

Letztendlich gilt, dass alle Modelle der Refinanzierung einer stringenten Logik, aufbauend auf dem optimalen Prozessablauf, den dazu sinnvollen Organisationsstrukturen und den passgenauen Finanzierungsstrukturen, folgen müssen. Schließlich müssen hinsichtlich der Mittelherkunft auch die Kosten der jeweiligen Mittelbeschaffung im Blick behalten werden.

#### Vergleich der Mittelherkunft und Systemkosten

	2014	2014	2014	201x
	Energiesteuer	LKW Maut	Kfz-Steuer	PKW Maut
Basis	PLAN Haushalt	PLAN Haushalt	PLAN Haushalt	Annahmen BMWI
<b>Einnahmen Brutto</b>	<b>35.314,0</b>	<b>4.400,0</b>	<b>8.400,0</b>	<b>3.700,0</b>
Rückerstattungen	1.092,0	646,2	-150,0	3.000,0
<b>Einnahmen vor Betrieb + Kontrolle</b>	<b>34.222,0</b>	<b>3.753,8</b>	<b>8.550,0</b>	<b>700,0</b>
Betrieb + Kontrolle	120,0	627,7	455,0	226,0
<b>frei verfügbare Mittel</b>	<b>34.102,0</b>	<b>3.126,1</b>	<b>8.095,0</b>	<b>474,0</b>
<b>Erhebungseffizienz (frei verfügbare Mittel zu Bruttoeinnahmen)</b>	<b>96,6%</b>	<b>71,0%</b>	<b>96,4%</b>	<b>12,8%</b>
<b>Anteil Betrieb- + Kontrollkosten auf freie Mittel</b>	<b>0,4%</b>	<b>20,1%</b>	<b>5,6%</b>	<b>47,7%</b>
<b>Anteil Betrieb- + Kontrollkosten zu Einnahmen</b>	<b>0,4%</b>	<b>16,7%</b>	<b>5,3%</b>	<b>32,3%</b>
vorrangiges Merkmal	verbrauchsabhängig	nutzungsabhängig	Hubraum + Schadstoffklasse	zeitabhängig + Anlehnung an KfZ Steuer

Quelle: BMF, Bundeshaushalt, Schmid Mobility Solutions GmbH

Tabelle 2 - Vergleich der Mittelherkunft und Systemkosten

<sup>19</sup> Kabinettsache – Datenblatt-Nr. 18/12067 v. 07. September 2015.

## 4. Zusammenfassung der wesentlichen Expertenbeiträge

Während sich die politische Diskussion lange Zeit in einer generellen Forderung nach einer verbesserten finanziellen Ausstattung erschöpfte, hat in den letzten Jahren eine differenzierte Diskussion über die zugrundeliegenden Strukturen und Prozesse eingesetzt.

### 4.1 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig I)

Mit einstimmigem Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 02. Oktober 2013 hat die Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Bodewig I)“ ihre Arbeit erfolgreich abgeschlossen. Das Zukunftskonzept „Nachhaltige Verkehrsinfrastruktur“ hatte folgende Bestandteile, die allesamt in einem 16:0 Beschluss der Verkehrsminister eingegangen sind. Diese waren im Einzelnen:

- Feststellung des Defizits der nachholenden Sanierung und der laufenden Erhaltung bei allen Verkehrs- und Baulastträgern;
- Erhalt vor Neubau;
- Dringender Nachholbedarf im Bestandsnetz;
- Zusammenführung bisheriger Erhebungen zur Substanz- und Gebrauchsqualität des Bestandsnetzes der Verkehrsinfrastruktur in einen Netzzustands- und Leistungsberichte;
- Bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur – Orientierung am zukünftigen verkehrlichen Bedarf. Für die Optimierung einer bedarfsgerechten Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur Erprobung und den Einsatz einschlägiger, effizienzorientierter Strategien und Instrumente der Bauwirtschaft wie überjährig orientierte Lebenszyklusansätze;
- Anreizsysteme für eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur;
- Schaffung der Rechtssicherheit der Finanzierungsinstrumente und Anreizsysteme;
- Pilotprojekte und Best Practice;
- Schrittweise Sicherung der Finanzierung;
- Schaffung von geeigneten Strukturen wie z.B. Nutzung von Fondsstrukturen;
- Abbau der Unterfinanzierung der nachholenden Sanierung über Sondervermögen;
- Einrichtung eines Begleitgremiums für den Reformprozess;
- Berücksichtigung der kommunalen Infrastruktur, der Regionalisierungsmittel und der passgenauen Weiterentwicklung;
- Umsetzung über einen Stufenplan.

Insbesondere hinsichtlich vieler Finanzierungsfragen wurden maßgebliche Empfehlungen der Kommission realisiert.

Offen sind dagegen bis heute nachfolgende strukturelle Forderungen:

- Die schnelle Wiederherstellung der vollen Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur durch Schaffung eines Sondervermögens für die nachholende Sanierung. Beseitigung der bestehenden Defizite aller Verkehrsinfrastrukturen binnen 15 Jahren
- Schrittweise Sicherung der Finanzierung unter Nutzung von überjährigen Finanzierungsstrukturen (Fonds, bzw. Infrastrukturkonten).
- Regelung der Planungs- bzw. Vorlaufkosten.
- Nutzung von Pilotprojekten und Best Practice zur Erprobung von Wegen zur effizienten und optimalen Gestaltung.
- Einrichtung einer Clearingstelle zur Umsetzung und Kontrolle der weiteren Schritte.
- Hebung einer Effizienzreserve von mindestens 10 % durch Nutzung aller Instrumente und Konzepte.

#### 4.2 Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzcher Kommission)

Die vom BMWi eingesetzte Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ hat zwei wesentliche Themen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur beleuchtet. Hierbei wurden zahlreiche Beiträge sowohl zur Finanzierungsstruktur als auch zur Mittelherkunft sowie Anmerkungen zur Organisationsstruktur geliefert.

Mehr Finanzmittel werden gesehen durch:

- Selbstbindung öffentlicher Haushalte zugunsten von Investitionen (betrifft auch Bundesfernstraßen)
- Mehr Geld für Kommunen – inklusive kommunaler Straßenbau

Bessere Organisationsstrukturen werden gesehen durch:

- Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft
- Infrastrukturgesellschaft für Kommunen
- Öffentliche Infrastrukturfonds + Bürgerfonds

Die Schaffung eines öffentlichen Infrastrukturfonds soll privates Kapital für die Infrastruktur mobilisieren. Dies soll bei gleichzeitiger Wahrung öffentlicher Interessen geschehen.

Ziele / Funktionen:

- Schaffung eines zusätzlichen Kanals für private Finanzierung (Institutionelle Anleger)
- Vorteil öffentlicher Auftraggeber: Mobilisierung zusätzlicher Finanzierungsquellen; Identifikation der Bürger mit der „eigenen“ Infrastruktur; Emanzipation von ÖPP-Vertragsformen
- Vorteil privater Investoren: Initiierung von Projekten, die sonst kaum Chancen auf Umsetzung hätten.

Ein offener Publikumsfonds soll darüber hinaus eine sichere Anlage für Bürgerinnen und Bürger ermöglichen.

Ziele/Funktionen:

- Mobilisierung zusätzlicher Ersparnisse für Infrastruktur
- Erhöhung gesellschaftlicher Teilhabe
- Anlagemöglichkeit in Zeiten niedriger Zinsen.

#### 4.3 Reformkommission „Bau von Großprojekten“

Am 29.06.2015 hat die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ im Auftrag des BMVI ihren Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen für Politik, Wirtschaft und Verwaltung vorgelegt.

Ausgangspunkt der Empfehlungen ist die Erkenntnis, dass es keinen Alleinverantwortlichen für die Fehlentwicklung bei Großprojekten gibt. Die Komplexität von Großprojekten erfordert einen kompetenten und leistungsstarken Bauherren, eine intensive Planung unter Nutzung digitaler Möglichkeiten, einen ehrlichen und fundierten Umgang mit Zeit, Kosten und Risiken, klare Anreize für alle Beteiligten zur Erreichung der gleichen Ziele und eine offene Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Von der Bedarfsplanung bis zur Nutzung ist ein partnerschaftliches Zusammenwirken der Bauherren, der Planer, der Bauunternehmer, der Berater und der Nutzer notwendig.

Um Großprojekte in Zukunft erfolgreicher zu gestalten, fordert die Reformkommission deshalb von allen Projektbeteiligten bei der Planung und Realisierung von Großprojekten einen grundlegenden Kulturwandel und gibt folgende zehn Kernhandlungsempfehlungen:

1. Kooperatives Planen im Team
2. Erst planen, dann bauen
3. Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt
4. Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht den Billigsten
5. Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit
6. Außergerichtliche Streitbeilegung
7. Verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
8. Klare Prozesse und Zuständigkeiten/Kompetenzzentren
9. Stärkere Transparenz und Kontrolle
10. Nutzung digitaler Methoden – Building Information Modeling (BIM)

Die Handlungsempfehlungen richten sich an alle, die an der Planung und Realisierung von Großprojekten beteiligt sind. Auch wenn sich die Reformkommission in erster Linie mit öffentlichen Großprojekten befasst hat, können die meisten Empfehlungen auch auf private Großprojekte übertragen werden. Die Reformkommission wird in unregelmäßigen Abständen weiterhin zusammenkommen, um die Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu bewerten.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> BMVI: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html>

Die Überlegungen der Kommission sind ein wichtiger Beitrag für eine Verbesserung der Kostenwahrheit, Kostentransparenz, Effizienz und Termintreue bei (Groß-)bauprojekten. Auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Hand als Bauherr kann durch die Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Reformkommission gestärkt werden.

#### 4.4 Politische Stellungnahmen

Die Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD, aber auch die Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag haben die Vorschläge der Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher Kommission) genutzt, um die Möglichkeiten einer Optimierung der Bundesauftragsverwaltung für Bundesfernstraßen zu diskutieren. Exemplarisch wird an dieser Stelle auf das sog. "Eckpunktepapier" der AG Verkehr und digitale Infrastruktur der SPD-Bundestagsfraktion vom Sommer 2015 verwiesen. Dieses Papier war zum damaligen Zeitpunkt Ausgangslage vieler Stellungnahmen von Stakeholdern. Nicht zuletzt haben auch die Länder wie folgt Stellung genommen:

- Befürwortung der bestehenden Auftragsverwaltungsstrukturen unter Anpassung der Prozessabläufe
- Es besteht die Gefahr, dass bei Gründung einer Bundesgesellschaft nur das hochrangigste Netz betrachtet wird. Dies führt ggf. zu Doppel- bzw. Mehrfachstrukturen und zusätzlichem Verwaltungsmehraufwand in den Ländern
- Es werden neue Schnittstellen innerhalb des Straßennetzes geschaffen
- Wertvolle Synergieeffekte im Gesamtstraßennetz gehen bei einer ausschließlichen Betrachtung des Bundesautobahnen bzw. Bundesfernstraßennetzes verloren
- Die Umsetzung (Einführungs- bzw. Übergangszeit) sorgt gerade jetzt, da die nachholende Sanierung von höchster Relevanz ist, für längere Verzögerungen
- Die länderseitigen Personalaufwendungen müssten inkl. der Pensionsverpflichtungen geregelt werden
- Die Länder verlieren die netzübergreifende Planungssicherheit
- Die Länder haben dem Bund Vorschläge gemacht für Effizienzsteigerungen im bestehenden System.
- Kernproblem bei den Bundesfernstraßen sind die seit Jahren bestehende Unterfinanzierung nahezu aller Aufgabenbereiche und die stark schwankenden jährlichen Mittelzuweisungen an die Auftragsverwaltungen. Mit einer verlässlichen und überjährigen Finanzierung kann dies unabhängig von der Organisationsform gelöst werden.
- Die Mitwirkung der Länder vor allem auf die Bewertung und Priorisierung der Maßnahmen im Bundesfernstraßennetz und bei der Ausgestaltung des Netzes wird durch eine Bundesinfrastrukturgesellschaft beschnitten.

- Die Auftragsverwaltungen gewährleisten regionale Bezüge und die Beteiligung der Betroffenen vor Ort. Sie sichern damit die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten.
- Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Unterhaltung werden von den Ländern in der Gesamtschau gesteuert und liegen größtenteils auch operativ in einer Hand. Der Lebenszyklusansatz ist damit entweder bereits realisiert oder mit einfachen Mitteln erreichbar.

In den Landtagen der folgenden Bundesländer wurden bereits Anträge/Anfragen zum Erhalt der Auftragsverwaltung bzw. die Ablehnung "Einrichtung einer Autobahngesellschaft" eingereicht und z.T. beschlossen:

**Aktuelle Landtagsentschließungen:**

Bayern	Antrag zum Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung angenommen <sup>21</sup>
Baden-Württemberg	Anträge um Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung eingereicht <sup>22</sup> z
Hessen	Kleine Anfrage an den Landtag <sup>23</sup>
Mecklenburg-Vorpommern	Antrag zum Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung angenommen <sup>24</sup>
Niedersachsen	Antrag zum Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung angenommen <sup>25</sup>
Saarland	Anfrage an den Landtag <sup>26</sup>
Sachsen	Antrag zum Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung eingereicht <sup>27</sup>
Sachsen-Anhalt	Antrag zum Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung zurückgezogen <sup>28</sup>
Schleswig-Holstein	Änderungsantrag für den Erhalt der derzeitigen Auftragsverwaltung eingereicht <sup>29</sup>

Stand: 17.02.2016

<sup>21</sup> Drs. 17/8484.

<sup>22</sup> Drs. 15/7786 und 15/7849.

<sup>23</sup> Drs. 19/2677.

<sup>24</sup> Drs. 6/5078.

<sup>25</sup> Drs. 17/5027.

<sup>26</sup> Drs. 15/1594.

<sup>27</sup> Drs. 6/4044.

<sup>28</sup> Drs. 6/4613.

<sup>29</sup> Drs. 18/3373 sowie 18/3190.

#### 4.5 Bewertung der Lösungsansätze

Die diskutierten Lösungsansätze enthalten wertvolle Beiträge für eine Optimierung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Deutschland. Die derzeit im Vordergrund stehende Diskussion über Organisationsstrukturen ist jedoch nicht ausreichend systematisch, um Prozessabläufe zu optimieren. Hier erfolgt der zweite vor dem ersten Schritt. Erst aus den Erkenntnissen der Optimierung der Prozessabläufe leiten sich Schritt für Schritt Anforderungen für die Organisationsstrukturen ab.

Zugleich wird hierbei oft übersehen, dass sich die Diskussion über eine Bundesfernstraßengesellschaft nur einen kleinen – wenn auch entscheidenden Teil – des Gesamtnetzes betrifft: Vor allem bei der Straße erstreckt sich diese Aufgabe nicht nur auf die in der Baulast des Bundes befindlichen Autobahnen und Bundesstraßen, sondern ebenso auf die rund 200.000 weiteren Kilometer überörtlicher und mehr als 400.000 Kilometer innerörtlicher Straßen. Denn nur wenn das Gesamtnetz effizient bewirtschaftet und leistungsfähig gehalten wird, kann eine volle Funktionsfähigkeit des Netzes gesichert werden.

Zur optimalen Betriebsführung und Netzerhaltung muss somit stets das Gesamtnetz im Auge behalten werden. Durch die Aufteilung auf mehrere Baulastträger erhöht sich die Komplexität entsprechend erheblich. Effizienzpotentiale sind bei steigender Komplexität nur bedingt realisierbar. Projektierte neue Strukturen müssen dies folglich immer im Blick behalten und sicherstellen, dass die Netzfunktionen „bis zum letzten Meter“ bedarfs- und betriebsgerecht sichergestellt sind.

## 5. Lösungsszenarien (Szenarienbericht)

Im Folgenden wird anhand verschiedener Szenarien untersucht, wie sich einzelne (Einfluss-)Faktoren durch den Austausch von Prämissen bei der Reorganisation bisheriger Strukturen der Auftragsverwaltung ändern können. Dabei geht es nicht um Wahrscheinlichkeiten, sondern um die Möglichkeiten.

Die Szenarien müssen sich hierbei an der Sicherstellung bzw. Lösung der benannten Aufgaben messen, um den anstehenden Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Dafür wurden im Vorfeld - basierend auf den Ergebnissen des Zwischenberichts - folgende vier übergeordnete Schlüsselfaktoren ermittelt, die in der Szenario-Matrix als Bewertungskriterien mit weiteren konkreten Faktoren untersetzt wurden:

- Prozessablauf
- Organisationsstruktur
- Finanzierungsstruktur
- Mittelherkunft

Für die nachfolgende Beurteilung der Szenarien werden im Weiteren folgende Aufgaben und Problemfelder zugrunde gelegt:

- nachholende Sanierung
- Regelerhalt
- Engpassbeseitigung
- Netzvervollständigung
- Betriebsmanagement

Diese Aufgabengliederung gilt für alle Verkehrs- und Baulastträger. Die Aufgaben – nachholende Sanierung bis Betriebsmanagement – lösen dabei eine Vielzahl von Maßnahmen aus. Diese Maßnahmen selbst werden in ihrer Umsetzung zum Teil erheblich durch Problemfelder beeinflusst. Die nachfolgende Matrix zeigt diese Problemfelder auf und verdeutlicht deren Einfluss auf die effiziente und zügige Bewältigung der Aufgaben.

### Aufgabenstellung und Problemfelder

	Planung	Genehmigungs- verfahren	Verfahrens- ablauf	Zeitdauer	Netz- funktionalität	Wirtschaft- lichkeit	Personal	Finanzmittel
Nachholende Sanierung	✓	↔	↔	!	↔	!	!	!
Regelerhalt	✓	✓	!	✓	✓	!	!	↔
Engpass- beseitigung	✓	↔	↔	↔	↔	↔	!	↔
Netzvervoll- ständigung	!	!	!	↔	!	!	↔	↔
Betriebs- management	✓	✓	✓	✓	✓	!	!	✓

✓	Unkritisch	!	Kritisch	↔	Sehr kritisch
---	------------	---	----------	---	---------------

Abbildung 20 - Aufgabenstellung und Problemfelder

So gilt es z.B. im Rahmen der nachholenden Sanierung Wege zu finden, die sowohl das Genehmigungsverfahren als auch die Verfahrensabläufe verkürzen. Gelingt dies, wird automatisch auch die kritische Netzfunktionalität wieder aufgelöst. Bei der Engpassbeseitigung kann durch eine auskömmliche und passgenaue Mittelbereitstellung, wie auch durch effiziente Verfahrensabläufe, eine erheblich beschleunigte Umsetzung erreicht werden.

Verstärkt werden diese Problemfelder durch aktuelle Prognosen: Bis 2030 wird eine kräftiger Zuwachs der Verkehrsleistungen prognostiziert. Der motorisierte Personenverkehr sowie der Güterverkehr werden um 38 % ansteigen.<sup>30</sup> Auch die Belastungen für die Verkehrswege werden zunehmen. Somit kommt zwar der Regelerhaltung des Bestandsnetzes und der nachholenden Sanierung eine zentrale Rolle zu, aber auch die weiteren Aufgaben (wie Netzvervollständigung und Engpassbeseitigung) müssen in der Betrachtung der Prozessabläufe und Organisationsstrukturen berücksichtigt werden. Im Einzelnen:

#### Nachholende Sanierung

Die nachholende Sanierung, als Bestandteil der Bestandserhaltung<sup>31</sup>, ist mit den bisherigen kurzfristigen Investitionsprogrammen nicht dauerhaft lösbar. Gleiches gilt für die konsequente Umsetzung von Brückenprogrammen. Die nachholende Sanierung der Brückenbauwerke ist nur über

<sup>30</sup> Verkehrsprognose vorgestellt durch das BMVI am 11.06.2014.

<sup>31</sup> Bestandserhaltung umfasst sowohl die nachholende Sanierung als auch alle Elemente der betrieblichen und baulichen Unterhaltung. Die bauliche Erhaltung im Rahmen der Bestandsnetzerhaltung wird als Regelerhaltung bezeichnet. Dies soll besonders die wiederkehrenden Maßnahmen und die Kontinuität der Handlungen unterstreichen.

einen längeren Zeitraum realisierbar, dies aufgrund der Vielzahl schadhafter Brücken. Ursachen sind Defizite im Bereich Planungs- und Bauressourcen sowie die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines hinreichenden Verkehrsflusses und der nötigen Betriebssicherheit.

Weitere Ausführungen hierzu im Kapitel 6.3.

### Regelerhalt

Die Regelerhaltung, als Bestandteil der Bestandserhaltung, wird auch zukünftig eine der zentralen Aufgaben bleiben. Regelerhaltung umfasst die bauliche Erhaltung sowohl im engeren als auch im weiteren Sinne. Im Rahmen der Regelerhaltung geht es nicht nur um die reine Fahrbahn, sondern auch um die Verkehrs- und Straßenausstattung (Verkehrszeichen, Markierung, Verkehrsmanagementsysteme und Lärmschutz sowie sonstige Bauwerke). Um ein effizientes Erhaltungsmanagement umsetzen zu können, bedarf es einer Nutzung der transparenten Dokumentation der Zustandswerte und der Zustandsprognosen auf Basis des anliegenden Verkehrs. Diese Ergebnisse sind Grundlage für die konsequente Anwendung der, zwischenzeitlich über Jahre entwickelten und einsatzfähigen Pavement- und Bauwerks-Managementsysteme. In Kombination mit einer passgenauen, kostenbasierten Finanzierung schafft dies eine Grundlage für die nachhaltige Sicherung des Substanzwertes sowie der Betriebsfähigkeit und -sicherheit.

### Engpassbeseitigung

Mit der Engpassbeseitigung soll der Abbau der Staubereiche bzw. Stauquellen erreicht werden. Die Maßnahmen zur Beseitigung chronischer Engpässe sind nur durch bauliche Maßnahmen zu erreichen. Temporäre Staus und Überlastungen können dagegen durch den Einsatz von baulichen und technischen Maßnahmen erheblich reduziert werden. Für die Bundesfernstraßen sind diese im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) abgebildet.

### Netzvervollständigung

Die Notwendigkeit der Netzvervollständigung wird im Wesentlichen im BVWP und in den Landesverkehrsplänen aufgezeigt. Für das Netz der Bundesfernstraßen lassen sich für den Neubau und die Erweiterungen der Bundesautobahnen (Stand: 1. Januar 2015) aus den Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs aus dem noch gültigen BVWP folgende Größenordnungen benennen:

- Neubau: 636 km
- Erweiterungen: 1.145 km

Diese Projekte belaufen sich auf eine Investitionssumme von rd. € 50 Mrd. Mit einem Anteil des Neubaus und Lückenschluss von noch 5% für das Gesamtnetz verschiebt sich die Priorisierung von Neubau auf Bestandsnetzanpassung und -sicherung. Vordringlich hierfür ist die nachholende Sanierung. Damit wird der bereits in der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig I Kommission) festgestellte Paradigmenwechsel deutlich sichtbar.

## Betriebsmanagement

Das heutige Betriebsmanagement umfasst weit mehr als nur die Kontrolle, Wartung, Reinigung und Pflege. Das gesamte Verkehrsmanagement, die Verkehrsleitzentralen, die Organisation von Baustellen, die Verkehrssicherung bei Unfällen und das Unfallmanagement gehören zum Umfang des Betriebsmanagements. Langfristig ist durch die stärkere Vernetzung zwischen Fahrzeug und Fahrbahn (Car-to-X) sowie zwischen den Fahrzeugen (Car-to-Car) ein über die Baulastträgergrenzen hinaus optimales Betriebsmanagement auf einheitliche Standards erforderlich. Dies setzt zukünftig eine noch stärkere Verzahnung der jeweiligen Baulastträger voraus, um eine optimale Netzfunktion mit geringer Stauquote sicherzustellen.

### 5.1 Szenario 1: Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung – internes Szenario

#### *Maßnahmen*

Die systemischen Probleme, die es zu lösen gilt, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Effizienzsteigerung in den Prozessen
- Sicherstellung der Planungs- und Realisierungskapazitäten
- Sicherstellung der Überjährigkeit
- Verstetigung des Finanzvolumens

#### *Implikationen*

Zentrale Bausteine der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung sind entsprechend die Optimierung der Prozessabläufe und Kompetenzverteilung innerhalb der einschlägigen (Bau-)Aufgaben, sowie eine passgenaue Finanzierungsstruktur, verbunden mit der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Kontext zukünftiger Aufgabenstellungen. Dies folgt im Wesentlichen der Vereinbarung im Koalitionsvertrag des Bundes aus dem Jahr 2013.<sup>32</sup>

#### Weiterentwicklung von Prozessabläufen

Im Zuge einer ergebnisorientierten Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung müssten in der Betrachtung der Prozessabläufe insbesondere die Optimierung mehrerer Leistungsbestandteile angestrebt werden: Mit der Schaffung eines höheren Grades an Eigenverantwortung und durch Zielvorgaben zur verwaltungsinternen Modernisierung/Optimierung, verbunden mit dem Abbau von Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalten des Bundes (Bund/Länder-Schnittstellenoptimierung), könnte die Wahrnehmungskompetenz der Länder in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung deutlich gestärkt werden.

<sup>32</sup> „Zur Vermeidung baustellenbedingter Staus werden wir die Bauzeiten durch Fortschreibung eines mit den Ländern verbindlich festgelegten effizienten Baustellenmanagements weiter verkürzen. Zudem werden wir gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine Reform der Auftragsverwaltung Straße erarbeiten und umsetzen. Der verstärkte Einsatz von Anreizsystemen bei der Ausschreibung von Infrastrukturvorhaben erhöht die Kosten- und Termintreue („Bonus-Malus-System“)- Fortsetzung. Zudem werden wir gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine Reform der Auftragsverwaltung Straße erarbeiten und umsetzen.“ (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, S. 43).

Zudem könnte bei einer angemessenen Beteiligung des Bundes an den Planungskosten für Vorrangprojekte eine entsprechende Planungsreserve - unabhängig von den Landeshaushalten - sichergestellt werden. Im Rahmen einer Bundesgesellschaft würden sich die Kosten für Planung und Personal erheblich erhöhen.

Durch eine weitere Optimierung der Prozessabläufe und eine weitere Bündelung sowie passgenaue Finanzierung sind baulastträgerübergreifende Effizienzen in allen Leistungsbereichen (Planung bis Erhalt/Betrieb) im überörtlichen Straßennetz zu erwarten. Nachfolgend werden zentrale Probleme bzw. Verbesserungspotenziale im Prozessablauf beleuchtet:

Bei den baulich-investiven Leistungen (nicht Betriebsdienst) der Auftragsverwaltung sind Strukturverbesserungen vor allem bei den Genehmigungszeiten anzustreben, d.h. die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens sowie der Abbau der gegenwärtig mannigfachen Genehmigungsvorbehalte. Gegenwärtig sind die Bund-Länder-Beziehungen durch lange und intransparente Entscheidungswege gekennzeichnet.

Angesichts dieser Erkenntnisse sind die Vorlagengrenzen zur Erteilung von Gesehen-Vermerken für Vorentwürfe und gültige Veranschlagungen im Straßenbauplan seit langem in der Diskussion zwischen dem BMVI und den Ländern. Eine Erhöhung der Vorlagengrenze für die jeweiligen Maßnahmen könnte die Verfahren entsprechend erheblich beschleunigen.<sup>33</sup> Die konsequente Anwendung der RE dient entsprechend der Qualitätssicherung in der Straßenplanung bzw. trägt zur Beschleunigung der Planungsprozesse bei.<sup>34</sup> Das verwendete „Baukastensystem“, das mit standardisierten Entwurfsunterlagen Verwaltungsabläufe im Zusammenhang mit Straßenplanungen flexibel unterstützt und von der Vorplanung bis zur Genehmigungsplanung anwendbar ist, hat damit Modellcharakter.<sup>35</sup>

Zu den gegenwärtig zunehmend praktizierten und auch in Zukunft weiter verfolgten Optimierungspotenzialen gehört der zunehmende Einsatz von Nachtbaustellen. Der Planung von diesen Baustellen liegt der so genannte "Sperrzeitenkatalog" (gilt nur für staubelastete Strecken) zu Grunde. Danach dürfen verkehrseinschränkende Maßnahmen, z.T. nur in verkehrsschwachen Zeiten ausgeführt werden. Hierzu zählen die Nacht, Wochenenden oder auch Zeiten außerhalb der Verkehrsspitzen. Der Anteil von Nachtbaustellen liegt bei dieser Art der Baustellen, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, bei über 30 %. Diese Form der Baustelle wird aber nicht nur für Leistungen des Betriebsdienstes angewendet. Auch Bauleistungen (wie z.B. Deckensanierungen), welche prinzipiell längere Bauzeiten benötigen, werden entsprechend der möglichen verfügbaren Zeitfenster gestückelt und wiederkehrend ausgeführt.

<sup>33</sup> Bisher konnte hierzu zwischen Bund und Ländern keine neue Regelung gefunden werden.

<sup>34</sup> Die RE legen ein einheitliches und im Planungsablauf durchgängiges Gliederungssystem der Entwurfs- und Verfahrensunterlagen von Straßenbaumaßnahmen fest. Erst mit erfolgtem Gesehen-Vermerk nach der Vorlage des RE-Entwurfes beim Bundesverkehrsminister kann eine Weiterplanung durch die Auftragsverwaltung stattfinden. In der Praxis vergehen zwischen der Vorlage des RE-Entwurfes beim Bundesverkehrsministerium und dem Gesehen-Vermerk bis zu 30 Monate. Anmerkungen, Anregungen und Veränderungen können erst dann mit den Fachbehörden weiter abgestimmt werden.

<sup>35</sup> Durch die Anwendung wird unterschiedlichen Verwaltungen bzw. Baulastträgern unabhängig vom Vorhabenumfang ermöglicht, den mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsprozess bei Straßenplanungen einheitlich zu handhaben. Die Anwendung der RE ist für alle Arten von Straßenplanungen und die erforderlichen Unterlagen vorgesehen. Die nach RE gegliederten Unterlagen sind für die Arbeit mit digitalen Planungsordnern geeignet.

Um die Bauzeit zu verkürzen, werden Arbeiten dort, wo es möglich und genehmigungsfähig auch sinnvoll ist, rund um die Uhr erbracht. Zur weiteren Bauzeitverkürzung werden auch neue technische Verfahren eingesetzt.<sup>36</sup>

#### Weiterentwicklung der Organisationsstruktur

Dessen ungeachtet liegt im Bereich der Organisationsstruktur weiterhin ein Schwerpunkt der Optimierungsmöglichkeiten im Abbau von "Doppelstrukturen" auf allen (gebietsbezogenen) Ebenen. Dies betrifft neben den Bundesfernstraßen auch die überörtlichen Straßennetze in der Baulast der Kommunen.<sup>37</sup> Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass durch die derzeitigen Prozessabläufe weiterhin, ohne sachliche Notwendigkeit, Doppelstrukturen beim Bund und bei den Ländern vorgehalten werden (z.B. Prüfung der Planungsunterlagen, Auftragsvergaben, Controlling-System, Entbürokratisierung).

#### Weiterentwicklung der Finanzierungsstruktur

Zentraler Ausgangspunkt für eine verlässliche Planung und eine effiziente sowie zügige Abwicklung ist eine kontinuierliche und verlässliche Finanzierung.<sup>38</sup> Derzeit ist die Bereitstellung über unregelmäßige Sonderprogramme eine immer wiederkehrende Herausforderung für die Auftragsverwaltung, die aufgrund ihrer Nicht-Planbarkeit vor allem bei der Ressourcen- und Personalplanung zu Ineffizienzen im System führt. Als Negativbeispiel wird auf das im Jahr 2015 vom Bund bereitgestellte Investitionspaket in Höhe von € 2,7 Mrd. verwiesen. Dieses führte in einzelnen Ländern zu Schwierigkeiten, kurzfristig baureife Projekte anzumelden. Zu vermeiden ist dies, indem die Finanzierungsstruktur passgenau auf die anstehenden Projekte ausgerichtet und mit ausreichenden Mitteln versehen wird.

Aufgrund der fehlenden Planungssicherheit über die zukünftigen Investitionsmittel eine nachhaltige Personalplanung und -entwicklung nur sehr begrenzt möglich. Verschärft wird diese Situation zunehmend durch Fachkräfteengpässe in technischen Berufen. Die regelmäßig wiederkehrenden Sonderprogramme sorgen letztendlich nicht für die notwendige Kontinuität einer Organisationsentwicklung.

---

<sup>36</sup> Aktuelles Beispiel BAB 1 zwischen AK Kamen und AK Dortmund-Unna: Erneuerung schadhafter Abdichtungen an drei Bauwerken. Diese Arbeiten wurden mit einem neuen Abdichtungsverfahren rund um die Uhr ausgeführt. Die benötigte Bauzeit betrug fünf Tage, anstelle von mehreren Wochen bei herkömmlicher Ausführung.

<sup>37</sup> Für die Leistungserbringung der Kommunen bedarf es der nachhaltigen Finanzierung - wie durch den VMK-Beschluss vom 09.10.2015 sowohl für die Regionalisierungsmittel wie auch für die GVFG/Entflechtungsmittel aufgezeigt.

<sup>38</sup> Gegenwärtig ist die Bereitstellung über Sonderprogramme eine immer wiederkehrende Herausforderung, die aufgrund ihrer Nicht-Planbarkeit vor allem bei der Ressourcen- und Personalplanung ständig neue Herausforderungen und Ineffizienzen schafft.

### Weiterentwicklung der Mittelherkunft

Ein weiteres Kernproblem der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen ist die unzureichende Mittelausstattung an investiven Mitteln und das fehlende nachhaltige Austarieren zwischen Unterfinanzierung und schwankender Mittelzuweisung. Dazu kommt die Problematik der fehlenden Auskömmlichkeit der bereitgestellten Planungsmittel.

Die durch das allgemeine Rundschreiben 2005 geregelte Ausgabenzuordnung führt zu einer eindeutigen Kostenzuordnung zwischen Bund und Ländern. Hier wird die Rückerstattung von Zweckausgaben der Länder geregelt (siehe auch Kapitel 3.3.4). Mit rund drei Prozent sind diese nach wie vor weit unter den tatsächlichen Kosten. Vor diesem Hintergrund müssen die Länder hier in Vorleistung treten. Eine Vorfinanzierung der Planungskosten erfolgt aus dem Landeshaushalt. Aufgrund fehlender nachhaltiger Finanzierung der Vorhaben werden diese von den Länderfinanzministern nicht überall bewilligt und führen so zu weiteren Verzögerungen.

### *Bewertung*

Zusammenfassend liegt das wesentliche Potential des Szenarios 1 "Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung" in der Optimierung der Prozessabläufe. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine passgenaue Finanzierungsstruktur. Dabei sollten die Vorhaben zur Netzvervollständigung und der Engpassbeseitigung durch eine Projektfinanzierungsstruktur gekennzeichnet sein. Für den Regelerhalt bedarf es einer kostenbasierten überjährigen Mittelbereitstellung. Für den Betrieb wiederum bedarf es einer leistungs- und aufgabenabhängigen, zweckgebundenen und vorzugsweise ebenso überjährigen Finanzierung. Für die nachhaltige Sanierung bietet sich die Schaffung eines Sondervermögens an.

Durch die optimale Finanzierungsstruktur wird darüber hinaus - neben der effizienteren Beschaffung - auch eine bessere und langfristige Personalplanung und -entwicklung sichergestellt.

Doch neben all den Potentialen, die durch eine Optimierung der Prozessabläufe, der Reduktion von Doppelstrukturen und einer passgenauen Finanzierungsstruktur geschaffen werden können, wird erst durch eine auskömmliche Mittelbereitstellung eine zügige Realisierung sichergestellt. Baumaßnahmen über mehrere Jahre innerhalb eines Abschnittes sind Folgen fehlender langfristiger Finanzierungsstrukturen und einer fehlenden Komplettfinanzierung.

		<b>Szenario 1</b>  Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung
<b>Prozessablauf</b>	Optimierungspotentiale für	
	- Bund	● ●
	- Länder	● ● ●
	- Dritte (andere Baulastträger)	●
	Übertragbarkeit auf	
	-andere Baulastträger	● ●
	-auf Netze	●
	Zeitgewinn	● ● ●
Kostensparung Steuerzahler/Nutzer	● ● ●	
<b>Organisationsstruktur</b>	Vermeidung von Doppelstrukturen	● ● ●
	Einbindung privater/Dritter	● ●
	Effizienzgewinne BAB	● ● ●
	Effizienzgewinne Gesamtnetz	● ● ●
	Vermeidung personalwirtschaftlicher Lasten <sup>39</sup>	● ● ● ● ●
	Beteiligung der Länder	● ● ● ● ●
	Grundgesetzänderung nicht erforderlich	● ● ● ● ●

<sup>39</sup> z.B. Pensionsrückstellungen, arbeitsrechtliche Konsequenzen.

<b>Finanzierungsstruktur</b>	Refinanzierungsstruktur	●
	parlamentarische Kontrolle	● ●
	Vermeidung von Schattenhaushalten	● ● ● ● ●
	gleichberechtigte Finanzierung BAB und BStr.	● ● ●
<b>Mittelherkunft</b>	auskömmliche Mittelbereitstellung BAB	● ● ●
	auskömmliche Mittelbereitstellung Gesamtnetz	●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit BAB	● ●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit Gesamtnetz	●
Erfüllungsgrad: ● gering - ●●●●● sehr hoch		

Tabelle 3 - Bewertung Szenario 1

## 5.2 Szenario 2: Kombination der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung mit einer zentralen Finanzierungsgesellschaft

### *Maßnahmen*

Eine der zentralen Probleme der effizienten Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen liegt in der nicht passgenauen Finanzierungsstruktur und den fehlenden Finanzmitteln begründet (siehe auch Szenario 1). Mit den derzeitigen Investitionen des Bundes ist zwar zunächst für eine Auskömmlichkeit gesorgt. Doch die Finanzierungsstruktur hat nach wie vor erhebliche Defizite. Zwar wird mit der in Kürze erfolgenden Verabschiedung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz (VIFGG) eine Abwicklung aller für den Straßenverkehr vorgesehenen Finanzmittel über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) erfolgen. Dennoch ist damit die von den Ländern mehrfach geforderte echte Überjährigkeit der Finanzmittel nicht gewährleistet. Nur mit einer Finanzierungsstruktur, die erlaubt, dass die Projekte und Maßnahmen über ihr gesamtes Volumen hinweg eine gesicherte Finanzierung haben, kann zukünftig eine konsequente Projektplanung und -steuerung erfolgen.

Davon ausgehend wird im nachfolgenden Szenario ein Vorschlag unterbreitet, wie eine geeignete Refinanzierungsstruktur ausgestaltet werden könnte: Mit der Einrichtung einer so genannten "Kapitalsammelstelle", die sich als Finanzierungsgesellschaft zentral um die Mittelbeschaffung und Verteilung kümmert, könnte die Grundlage für eine effiziente Beschaffung der Leistungen und damit die Bewältigung der Aufgaben sichergestellt werden.

Dies bedeutet konkret:

- Schaffung einer Kapitalsammelstelle/Finanzierungsgesellschaft als organisatorische Grundlage
- Passgenaue Finanzierungsstruktur mit Überjährigkeit und Zweckbindung
- Auskömmliche Mittelausstattung
- Sicherheit der Finanzierung für das Gesamtnetz
- Optimierte Beschaffungsprozesse und Prozessabläufe

### *Implikationen*

Durch die Einrichtung einer solchen Finanzierungsgesellschaft wird grundsätzlich eine gute Basis für die Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen geschaffen (siehe Szenario 1). Gleichzeitig können bisherige Nachteile (Unkalkulierbarkeit sowie unzureichende Planungen der Refinanzierungsmittel) ausgeglichen werden, die in der Vergangenheit häufig durch neue, außerordentliche Investitionssonderprogramme entstanden sind.

### Weiterentwicklung der Prozessabläufe

Mit der Schaffung einer Finanzierungsgesellschaft könnten Zeitgewinne bei der Realisierung erheblich erhöht werden. Auch würden mittelbare und unmittelbare Effizienzgewinne gehoben werden: Zum einen könnten Zinskosten minimiert, zum anderen würden Beschaffungsprozesse der Leistungen erheblich beschleunigt und vergünstigt. Diesen monetären Effekten stehen erhebliche volkswirtschaftliche positive Effekte gegenüber.

Die sogenannten "A-Modelle und Verfügungsmodelle" zeigen, wie effektiv eine Umsetzung bei gesicherter Finanzierung sein kann. Diese Möglichkeit gilt es, im Szenario für die vorhandenen Strukturen und das gesamte Netz zu ermöglichen.

Eine hohe Realisierungsgeschwindigkeit würde zudem die Belastungen für den Verkehrsteilnehmer in erheblichem Maße reduzieren. Damit könnten sowohl die Sicherheit für den Verkehrsteilnehmer wesentlich verbessert- als auch die Belastung der Umwelt durch Staureduktion deutlich verringert werden.

Die derzeitige fehlende Planbarkeit bei den Ländern, bzw. Ausführenden, würde im Weiteren mit der Einrichtung einer solchen Finanzierungsgesellschaft in positivem Sinne begegnet. Die langfristige Sicherheit der Refinanzierung lässt eine langfristige Personalplanung zu. Damit bedarf es keiner spekulativen Vorratsplanung mehr. Das Personal könnte für konkrete Maßnahmen abgestellt und geplant werden.

Um die empfohlene Schaffung einer Kapitalsammelstelle/Finanzierungsgesellschaft sinnvoll zu integrieren, müssten - wie schon zu Beginn erläutert - die Erkenntnisse der Prozessabläufe aus der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung (siehe Szenario 1) konsequent aufgenommen und mit der passgenauen Finanzierungsstruktur zusammengeführt werden. Dabei entstünde aus der "Auftragsverwaltung" zunehmend eine "Auftragsverantwortung". Für die Regelerhaltung und den Betrieb ergebe sich somit ein kostenbasierter, überjähriger und zugriffsfester Finanzrahmen. Mit dieser Finanzierungsstruktur kann für den Regelerhalt und den Betrieb ein effektives Facility-Management eingerichtet werden. Damit könnten letztendlich auch die vom BMVI in den vergangenen Jahrzehnten entwickelten Bauwerks- und Pavement-Managementsysteme endlich effektiv genutzt und weiterentwickelt werden. Durch diese langfristige Einnahmensicherheit würden Beschaffungswege von den Verantwortlichen gewählt werden.

#### Weiterentwicklung der Organisationsstruktur

Mit einer solchen Finanzierungsgesellschaft könnten sämtliche im Zuge der Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen geplanten Optimierungspotentiale (siehe Szenario 1) erheblich verbessert werden. Doppelstrukturen würden in diesem Falle nicht entstehen. Die Schaffung einer zentralen Finanzierungsgesellschaft mit optimaler Mittelausstattung könnte die großen Defizite, die aus der ungesicherten Refinanzierung und der fehlenden Überjährigkeit entstehen, beseitigen.

Eine solche Gesellschaft des Bundes für Bundesfernstraßen bedarf zunächst keiner originären Beteiligung durch die Länder. Eine dezentrale Mittelherkunft ist ineffizient, wenn diese nicht auf Bestehendes aufsetzt. Durch die Forderung einer zunehmenden Umstellung auf eine nutzerfinanzierte Basis - auch auf nachgeordnete Netze -, bedarf es eines hohen, technischen Standardisierungsgrades.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Siehe Stufenmodell aus der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig I Kommission).

### Weiterentwicklung der Finanzierungsstruktur

Wie bereits in Szenario 1 ausgeführt, bedarf es optimaler Finanzierungsstrukturen. Für die Bestandsnetzerhaltung i.e.S. (Regelerhalt) bedeutet es, dass sich diese genau an den Kosten und am Lebenszyklus der Infrastruktur orientiert.

Für die Aufgaben des Regelerhalts und Betriebs bedarf es danach einer Finanzierungsstruktur, die sich genau an den Kosten und am Lebenszyklus der Infrastruktur orientiert. Dies kann durch eine kostenbasierte Nutzerfinanzierung und eine Zweckbindung der Mittel vollständig erreicht werden. Für die Engpassbeseitigung und die Netzvervollständigung bedarf es hingegen einer Ausgestaltung, die auf einer konkreten Projektfinanzierung basiert. Nur mit einer solchen langfristig gesicherten und auskömmlichen Finanzierungsstruktur und -höhe kann eine effiziente Beschaffung und Projektabwicklung gesichert werden. Für die kurzfristige Herausforderung der nachholenden Sanierung bedarf es allerdings einer Einmalfinanzierung bzw. langfristiger Finanzierungszusagen über ein Sondervermögen. Aus diesem könnte im Laufe der kommenden 15 Jahre eine effiziente Wiederherstellung der notleidenden Verkehrsinfrastrukturbestandteile aller Verkehrs- und Baulastträger sichergestellt werden.

Vorliegende Gutachten zu den Beschaffungsvergleichen haben gezeigt, dass im Zuge von Lebenszyklusansätzen ein Einsparpotential von mehr als zehn Prozent sichergestellt werden könnte. Dies konnte auch in verschiedenen „Best-Practice“ Modellen bereits im Bericht der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungen“ (Bodewig I - Kommission) eindrucksvoll gezeigt werden.

Eine Kapitalsammelstelle könnte zudem, vor allem auch bei der Mittelbeschaffung, die notwendigen Nutzerfinanzierungskomponenten so austarieren, dass es zu einer optimalen Mittelbereitstellung und -höhe kommt.

Mit der Schaffung einer Kapitalsammelstelle sind nicht zuletzt verschiedene Refinanzierungsstrukturen vorstellbar.<sup>41</sup> Dabei könnten sowohl Mittel aus der Nutzerfinanzierung als auch Steuermittel eingebunden werden. Es könnten aber auch durch Fondskonzepte private Gelder akquiriert bzw. Kapitalanlegemöglichkeiten geschaffen werden.

Es verbleiben verschiedene Optionen zur Sicherung der parlamentarischen Kontrolle.<sup>42</sup> Dabei könnten beispielsweise für den Erhaltungs- und Betriebsbereich sowohl Vorgaben, als auch Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden. Gleiches gilt vor allem für den derzeit bedeutenden Bereich der nachholenden Sanierung.

Mit der Schaffung einer Kapitalsammelstelle, die im Wesentlichen aus Nutzerentgelten und Haushaltszuweisungen gespeist wird, sind "Schattenhaushalte" vermeidbar. Die konkrete Konstruktion einer Kapitalsammelstelle, mit Integration von Fondsstrukturen, müsste letztendlich im Zuge weiterer Verhandlungen erfolgen.

<sup>41</sup> Siehe Abschlussbericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzcher Kommission).

<sup>42</sup> Hier insbesondere BVWP und seine Priorisierung. Abgeleitet hiervon bedarf es ergänzend einer Kriterienbildung/Priorisierung der nachholenden Sanierung, welche die Funktionalität des Netzes sicherstellt.

### Weiterentwicklung der Mittelherkunft

Über die Ausdehnung der LKW-Maut auf die Bundesstraße und die vom Bund beabsichtigte Einführung einer "Infrastrukturabgabe"<sup>43</sup> kann mittelfristig eine erweiterte Finanzierungsbasis geschaffen werden, die sich - wie bereits erläutert - am Lebenszyklus und den tatsächlichen Kosten orientiert.

Mit der Einrichtung einer Bundesgesellschaft für die Finanzierung alleine ist eine Sicherung der Finanzierung des weiteren Netzes allerdings nicht sichergestellt. Denn die Problematik der fehlenden Planbarkeit ist auch im nachgeordneten Netz gegeben. Hier dominieren jedoch die fehlenden Mittel. Deshalb bedarf es im Zuge der Einführung der Nutzerfinanzierung für das gesamte Bundesfernstraßennetz eines technischen und rechtlichen Konstruktes, welches eine Weiterentwicklung ins nachgeordnete, überörtliche Straßenverkehrsnetz sicherstellt. Nur so können auch für diese Aufgaben effiziente Strukturen der Beschaffung organisiert und Effizienzvorteile realisiert werden.

Eine solche Kapitalsammelstelle würde neben den Transaktionskosten vor allem auch die Refinanzierungskosten reduzieren. Je dezentraler die Refinanzierung organisiert wird, desto höher können die Kosten der Erhebung sowie die Zinskosten der Mittelbeschaffung ausfallen.<sup>44</sup>

Neben den reinen Refinanzierungskosten würden sich darüber hinaus auch die Kosten der Beschaffung reduzieren. Eine gute Planbarkeit der Mittelverfügbarkeit ermöglicht langfristige und vor allem zeit- und losgrößenoptimale Beschaffung. Damit könnten sowohl für den Besteller als auch Leistungserbringer bessere Konditionen realisiert werden. Die gute Planbarkeit optimiert nicht zuletzt die Ressourcenplanung in erheblichem Maße. Mit dieser Struktur wird vor allem auch das sogenannte "Herbst- oder Dezemberfieber" vermieden.

Es ist somit von größter Bedeutung, dass zukünftig keine Priorisierungen von Maßnahmen allein über die Refinanzierung erfolgen. Es muss vielmehr sichergestellt werden, dass neben den Bundesautobahnen, die Bundesstraßen wie auch das weitere nachgeordnete überörtliche Netz im Blick bleiben und in der Struktur priorisiert werden.

Der Mittelbedarf für die nachholende Sanierung müsste mindestens über eine Kapitalsammelstelle zentral organisiert und effizient verteilt werden. Der Mittelbedarf für die Netzvervollständigung wie auch die Engpassbeseitigung wird sich nach Vorlage des BVWP ergeben.<sup>45</sup> Der Mittelbedarf für den Regelerhalt und den laufenden Betrieb wurde im Rahmen der Ermittlungen für Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig I Kommission) mit € 4,5 Mrd. p.a. ermittelt. Die Mittelherkunft fußt dabei für eine Kapitalsammelstelle sowohl auf den Einnahmen der Nutzerfinanzierung, auf Mitteln des Haushaltes als auch - ggf. ergänzend - auf privaten Einlagen.

---

<sup>43</sup> Die EU hat ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Derzeit werden Stellungnahmen DEU/KOM ausgetauscht.

<sup>44</sup> Beispielsweise würden durch eine City-Maut erheblich höhere Erhebungskosten verursacht werden. Deshalb wurde dieser Vorschlag bereits im Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre Kommission) von den Ländern nicht akzeptiert.

<sup>45</sup> Bisher liegt der Bundesverkehrswegeplan noch nicht vor.

### Bewertung

Zusammenfassend wäre die Initiierung einer Kapitalsammelstelle/Finanzierungsgesellschaft für die Beseitigung der vorhandenen Defizite in den Bestandsnetzen der Verkehrsinfrastruktur vordringlich. Sämtliche Baumaßnahmen könnten so über eine verlässliche Finanzierungsstruktur und eine gesicherte Mittelherkunft optimal geplant und umgesetzt werden. Dabei könnten für die Wiederherstellung der Substanz - bei gesicherter Refinanzierung - die Ziele Effizienz, Verkehrssicherheit und maximaler Verkehrsfluss gleichzeitig erreicht werden.

Eine zentrale Finanzierungsgesellschaft führt zu einer gesicherten, langfristigen und passgenauen Refinanzierungsstruktur. Die wesentlichen positiven Effekte lassen sich wie folgt präzisieren:

- Minimierung der Refinanzierungskosten (Zinsen),
- Reduktion der Transaktionskosten bzw. der Erhebungskosten,
- Nutzung aller Effizienzpotentiale bei der Beschaffung (Losgrößenoptimierung, langfristige Planbarkeit und Überjährigkeit der Verträge),
- bessere Personalplanung,
- Erhebliche Steigerung der Gesamteffizienz.

		<b>Szenario 2</b> Kombination der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung mit einer zentralen Finanzierungsgesellschaft
<b>Prozessablauf</b>	Optimierungspotentiale für	
	- Bund	● ● ●
	- Länder	● ● ● ●
	- Dritte (andere Baulastträger)	● ●
	Übertragbarkeit auf	
	-andere Baulastträger	● ● ●
	-auf Netze	● ● ● ●
	Zeitgewinn	● ● ●
Kostensparung Steuerzahler/Nutzer	● ● ●	
<b>Organisation struktur</b>	Vermeidung von Doppelstrukturen	● ● ●

	Einbindung privater/Dritter	● ● ●
	Effizienzgewinne BAB	● ● ● ●
	Effizienzgewinne Gesamtnetz	● ● ●
	Vermeidung personalwirtschaftlicher Lasten <sup>46</sup>	● ● ● ● ●
	Beteiligung der Länder	● ● ● ●
	Grundgesetzänderung nicht erforderlich	● ● ● ● ●
<b>Finanzierungsstruktur</b>	Refinanzierungsstruktur	● ● ● ●
	parlamentarische Kontrolle	● ● ●
	Vermeidung von Schattenhaushalten	-- <sup>47</sup>
	gleichberechtigte Finanzierung BAB und BStr.	● ● ● ●
<b>Mittelherkunft</b>	auskömmliche Mittelbereitstellung BAB	● ● ● ●
	auskömmliche Mittelbereitstellung Gesamtnetz	● ● ● ●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit BAB	● ● ●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit Gesamtnetz	● ● ●
Erfüllungsgrad: ● gering - ●●●●● sehr hoch		

Tabelle 4 - Bewertung Szenario 2

<sup>46</sup> Z.B. Pensionsrückstellungen, arbeitsrechtliche Konsequenzen.

<sup>47</sup> Abhängig von der jeweiligen Konstruktion.

## 5.3 Szenario 3: Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft für die Autobahnen

### Maßnahmen

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher Kommission) entwickelt die Bundesregierung unter der Federführung des BMVI gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Pläne für eine Reorganisation der Bereitstellung bundeseigener Verkehrsinfrastruktur. Am weitesten gediehen erscheinen dabei Überlegungen für eine projektierte Bundesautobahngesellschaft. Erste Grundzüge dieser Struktur sind in Teilen bekannt. Diese Pläne folgen offensichtlich der Annahme, dass eine effiziente Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur eine Frage der Organisationsform und ihrer Finanzierungsstruktur ist und grundlegende Verbesserungen im System der Bundesauftragsverwaltung selbst kaum machbar sind.

Die zentralen Punkte hierbei sind:

- Gründung einer Bundesautobahngesellschaft (nachfolgend Szenario 3);
- Alternativ: Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft;
- Ggf. notwendige Gründung einer Bundesanstalt für die Abwicklung dienstrechtlicher Verhältnisse (siehe Seite 46).<sup>48</sup>

### Implikationen

#### Weiterentwicklung von Prozessabläufen

Die Annahme "Gründung einer Bundesautobahngesellschaft"<sup>49</sup> ist im Weiteren Ausgangspunkt der Überlegungen für das Szenario 3. Dabei geht der Bund davon aus, dass zukünftig Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Management und Finanzierung zentral in einer neuen Gesellschaft zusammengefasst werden sollten. Eine solche sogenannte "Bundesautobahngesellschaft" hätte - nach derzeitiger Lesart - keine Zuständigkeit für die Bundesstraßen. Diese würden voraussichtlich weiter im Rahmen der Auftragsverwaltung durch die Länder verantwortet werden.

Das vorliegende Szenario macht weiterhin deutlich, dass es dem Bund übergeordnet um die Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen geht. Damit sollen die Aufgaben- und Ausgabenverantwortungen "synchronisiert" werden. Das BMVI würde damit einen einheitlichen Bewirtschaftungsrahmen schaffen und die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur insbesondere nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherstellen.

Die Mittelbewirtschaftung würde ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen. Eine hohe Transparenz könnte durch entsprechende Berichtspflichten sichergestellt werden, welche aber wohl keinen negativen Einfluss und Auswirkungen auf die Planungssicherheit und Mittelverfügbarkeit haben dürfte.

<sup>48</sup> Hierzu zählen dann auch die damit verbundenen umfangreichen Rückstellungen für Pensionen und Beihilfeleistungen.

<sup>49</sup> Siehe hierzu den Bericht „Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen“ des BMVI.

### Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen

Nach derzeitigem Kenntnisstand gehen die weiteren Annahmen davon aus, dass die Gesellschaft in Form einer GmbH ausgebildet wird, da Alternativen wie eine Anstalt öffentlichen Rechts oder eine Aktiengesellschaft, gemäß eines ersten Rechtsgutachtens, wohl nicht in Frage kommen. Die Gesellschaft soll Kernkompetenzen wahrnehmen können und selber tätig werden, aber auch private Unternehmen beauftragen können. Der Gesellschaft sollen hoheitliche Aufgaben übertragen werden. Damit würde der Gesellschafter maximalen Einfluss auf die Geschäftsführung sicherstellen. Der Bund lässt aktuell Rechtsgutachten erarbeiten, die den Ländern nicht bekannt sind.

Innerhalb der Autobahngesellschaft würde es zu einer Bündelung von Zentralfunktionen in der Bundesgeschäftsstelle kommen und voraussichtlich dezentrale Dienststellen/Niederlassungen in der Fläche eingerichtet werden. Das Eigentum an Autobahnen und Bundesstraßen soll beim Bund verbleiben. Die Gesellschaft würde eine staatliche Bundesgesellschaft sein. Eine Beteiligung der Länder bleibt zum jetzigen Zeitpunkt offen und wäre ggf. Teil weiterer Verhandlungen.

Nicht zuletzt würde Landespersonal - unter Umständen umfangreich - vom Bund übernommen werden, mit allen personalwirtschaftlichen Lasten.

### Weiterentwicklung der Finanzierungsstruktur

Mehrere Kommentierungen kommen zu dem Ergebnis, dass eine Bundesgesellschaft bei einer Fokussierung auf die Bedürfnisse des Autobahnnetzes und einer überjährigen Finanzausstattung für das Autobahnnetz - aber eben nur für das Autobahnnetz - erhebliche materielle und zeitliche Effizienzgewinne realisieren könnte. Ein sehr wesentlicher Beitrag für die Effizienzsteigerung liegt dabei jedoch in der neuen überjährigen und zugriffsfesten Finanzstruktur und der auskömmlichen Mittelausstattung begründet.<sup>50</sup>

Die betrieblichen Kosten der Einrichtung der Gesellschaft wären voraussichtlich zunächst überschaubar, allerdings sind die erwarteten umfangreichen Folgekosten für die Personalübernahme, die Ausgleichszahlungen und die Mehrkosten auf Seiten der anderen Baulastträger bislang nicht ernsthaft quantifiziert. Eine solche Bewertung kann deshalb erst nach Vorlage von konkreten Ausgestaltungsvorschlägen erfolgen.

Hinsichtlich der Finanzierungsstruktur ist davon auszugehen, dass die Finanzierung aus den Nutzerentgelten und Haushaltsmitteln erfolgen würde. Es ist davon auszugehen, dass die Gesellschaft "kreditfähig" werden soll, um entsprechende finanzielle Mehrbedarfe bedarfsgerecht bereitstellen zu können.

---

<sup>50</sup> Siehe die verschiedenen Stellungnahmen der Länder zum Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion sowie auch den "Ergänzungsbericht zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg" der BSL Managementberatung GmbH.

### Bewertung

Die Bundesregierung beabsichtigt durch die Initiierung einer Bundesgesellschaft insbesondere systembedingte Reibungsverluste, die bislang in der Struktur der Auftragsverwaltung für Bundesfernstraßen, aus Sicht des BMVI, festgestellt wurden, zu reduzieren. Durch die Entflechtung von Bundes- und Landeszuständigkeiten sowie der Bündelung von Finanzierungs- und Wahrnehmungskompetenz erwartet das BMVI eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und die Stärkung der Position des Bundes im Gesamtsystem.

Aufgrund der bislang nur unzureichenden Informationen für ein "Szenario Bundesautobahngesellschaft" ist eine abschließende Folgenabschätzung dieser Annahmen nur sehr schwer möglich.

Auch eine realistische Einschätzung, ob diese Struktur etwa die vielfach geforderte parlamentarische Kontrolle sicherstellt und keinen Schattenhaushalt verursacht, ist nicht umfassend möglich.

Erkennbar ist aber auf jeden Fall, dass eine organisatorische Konzeption wie eine Bundesautobahngesellschaft eine Lösung für die stetigen Probleme einer nur jährlichen Mittelbereitstellung darstellt. Es löst damit zwar das seit Jahrzehnten bestehende Problem einer Unterfinanzierung und fehlenden Zweckbindung. Doch die Kehrseite wäre, dass sich diese Konstruktion - nach derzeitigem Stand - auf die Bundesautobahn beschränkt und im Bereich der Bundesstraßen und dem weiteren Netz die Probleme der fehlenden Überjährigkeit weiterhin gegeben sind. Eine Optimierung des Gesamtverkehrsflusses und eine komplette Engpassbeseitigung sind durch eine Trennung zwischen Autobahn und nachgeordnetem Netz allerdings nur sehr begrenzt möglich. So bedürfen beispielsweise die Hauptursachen für Staus in den Spitzenstunden und Unfällen auch zukünftig einer engen Verflechtung zwischen dem hoch- und nachrangigen Straßennetz.

Im Gegenzug sind negative Auswirkungen auf die Qualität der Bundesstraßen und des Gesamtnetzes überörtlicher Straßen voraussehbar: Eine reine Autobahngesellschaft könnte beispielsweise auf übergeordnete verkehrliche Belange des Gesamtstraßennetzes kaum angemessen reagieren und dieses koordinieren. Bei einer reinen Autobahngesellschaft kann eine integrierte Netzbetrachtung nicht mehr stattfinden. Ein Szenario, welches im Sinne der Netzoptimierung nachteilige Effekte haben dürfte.

Dies würde zudem der Intention des Bundes widersprechen, die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zu synchronisieren. So benennt beispielsweise das "Allgemeine Rundschreiben des Bundes" 15/1993 – auch beziehend auf Gespräche mit dem Bundesrechnungshof - einleitend u.a.: „Die Bundes-, Landes- (Staats-) und Kreisstraßen werden aus Gründen des effizienteren Einsatzes des Personals sowie der Fahrzeuge und Geräte überwiegend gemeinsam unterhalten.“ Es stellt sich die Frage, ob diese bislang geltende Prämisse im Falle einer Realisierung des Szenarios 3 dann nicht mehr gilt.

Eine Bewertung des Szenarios macht weiterhin deutlich, dass der Bund mit der Einführung einer solchen Gesellschaft zumindest kurz- bis mittelfristig erheblichen Mehrkoordinierungsaufwand schaffen würde: Unabhängig von der Form einer solchen Bundesautobahngesellschaft müssten zunächst mindestens die Artikel 85, 90 und 104a des Grundgesetzes angepasst werden.

Darüber hinaus bedarf es der Regelung der dienstrechtlichen Angelegenheiten für die aus der Länderauftragsverwaltung in eine Bundesautobahngesellschaft übernommenen Beschäftigten. Anzustreben wäre eine Bundesanstalt (in Anlehnung an Artikel 143b, Absatz 3 Grundgesetz), die dann beispielsweise die Beihilfe- und Pensionszahlungen übernehmen und die Beschäftigten der "Bundesautobahngesellschaft" überlassen würde. Die daraus entstehenden und die der Auftragsverwaltung der Länder zuzuordnenden Kosten müssten in einer gesonderten Regelung (etwa Staatsvertrag oder vergleichbarer Regelung) dem Bund übertragen werden. Insgesamt können alle aus der Personalübernahme begründeten Konsequenzen (Pensionsrückstellungen, Rekrutierungskosten für neues Personal, Ausgleichzahlungen weitere arbeitsrechtliche Konsequenzen u. ä.) allerdings erst nach Vorlage konkreterer Umsetzungspläne durch den Bund abschließend beurteilt werden.

Von den rechtlichen Rahmenbedingungen abgesehen, wird die daraus resultierende Knappheit an Fachkräften die prekäre Situation der Länder verschärfen. Schon heute fehlen für die Planungs- und Bauausführungen spezialisierte Fachkräfte (Ingenieure, techn. Spezialisten u. ä.).

Das Szenario macht nicht zuletzt deutlich, dass im Falle einer Realisierung die Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der Länder beträchtlich wären: Eine derart konzipierte Gesellschaft würde das Netz der Bundesfernstraßen in seiner Zuständigkeit "zweiteilen": Es ist begründet anzunehmen, dass in der Folge vor allem im Verdichtungsraum Doppelstrukturen und Ineffizienzen auftreten. Eine Feststellung, die bereits hinreichend von den Ländern vorgebracht wurde. Weiterhin würde das Personal, welches heute die Zuständigkeit für die gesamten Bundesfernstraßen auf Länderseite hat, nur noch für einen Teil - die Bundesstraßen - eingesetzt werden. Eine reine Bundesautobahngesellschaft - ohne Bundesstraßen - würde in Reinkultur auch nur einen Teil der fernverkehrsrelevanten Straßen in seiner Zuständigkeit haben. Die Konsequenz wäre, dass verschiedene Achsen verkehrlich und in ihrer Bedeutung faktisch zurückgestuft werden.

		<b>Szenario 3</b>
		Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft für Autobahnen
<b>Prozessablauf</b>	Optimierungspotentiale für	
	- Bund	● ● ● ●
	- Länder	●
	- Dritte (andere Baulastträger)	●
	Übertragbarkeit auf	
	-andere Baulastträger	●
	-auf Netze	● ● ●
Zeitgewinn	● ●	

	Kostensparung Steuerzahler/Nutzer	● ●
Organisationsstruktur	Vermeidung von Doppelstrukturen	●
	Einbindung privater/Dritter	● ● ●
	Effizienzgewinne BAB	● ● ● ● ●
	Effizienzgewinne Gesamtnetz	● ●
	Vermeidung personalwirtschaftlicher Lasten <sup>51</sup>	●
	Beteiligung der Länder	-- <sup>52</sup>
	Grundgesetzänderung nicht erforderlich	●
Finanzierungsstruktur	Refinanzierungsstruktur	● ● ● ●
	parlamentarische Kontrolle	● ● ●
	Vermeidung von Schattenhaushalten	●
	gleichberechtigte Finanzierung BAB und BStr.	● ●
Mittelherkunft	auskömmliche Mittelbereitstellung BAB	● ● ● ● ●
	auskömmliche Mittelbereitstellung Gesamtnetz	●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit BAB	● ● ● ●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit Gesamtnetz	●
Erfüllungsgrad: ● gering - ●●●●● sehr hoch		

Tabelle 5 - Bewertung Szenario 3

<sup>51</sup> Z.B. Pensionsrückstellungen, arbeitsrechtliche Konsequenzen.

<sup>52</sup> Ist aus den bislang vorliegenden Informationen des BMVI nicht hinreichend bewertbar.

### 5.4 Bewertung der Lösungsansätze

In dem vorliegenden Kapitel "Szenarien" wurden für die Bundesfernstraßen Konzepte vergleichbar erörtert und im Kontext der sachlichen Notwendigkeiten und ihrem Erfüllungsgrad bewertet. Nachfolgende Matrix fasst in einer Übersicht zusammen, welche Vorzüge, aber auch welche Nachteile die drei genannten Szenarien charakterisieren:

		<b>Szenario 1</b>	<b>Szenario 2</b>	<b>Szenario 3</b>
		Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung	Kombination der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung mit einer zentralen Finanzierungsgesellschaft	Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft für Autobahnen
<b>Prozessablauf</b>	Optimierungspotentiale für			
	- Bund	● ●	● ● ●	● ● ● ●
	- Länder	● ● ●	● ● ● ●	●
	- Dritte (andere Baulastträger)	●	● ●	●
	Übertragbarkeit auf			
	- andere Baulastträger	● ●	● ● ●	●
	- auf Netze	●	● ● ● ●	● ● ●
	Zeitgewinn	● ● ●	● ● ●	● ●
Kostensparung Steuerzahler/Nutzer	● ● ●	● ● ●	● ●	
<b>Organisationsstruktur</b>	Vermeidung von Doppelstrukturen	● ● ●	● ● ●	●
	Einbindung privater/Dritter	● ●	● ● ●	● ● ●
	Effizienzgewinne BAB	● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ● ●
	Effizienzgewinne Gesamtnetz	● ● ●	● ● ●	● ●

	Vermeidung personalwirtschaftlicher Lasten <sup>53</sup>	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●	●
	Beteiligung der Länder	● ● ● ● ●	● ● ● ●	-- <sup>54</sup>
	Grundgesetzänderung nicht erforderlich	● ● ● ● ●	● ● ● ● ●	●
Finanzierungs- struktur	Refinanzierungsstruktur	●	● ● ● ●	● ● ● ●
	parlamentarische Kontrolle	● ●	● ● ●	● ● ●
	Vermeidung von Schattenhaushalten	● ● ● ● ●	-- <sup>55</sup>	●
	gleichberechtigte Finanzierung BAB und BStr.	● ● ●	● ● ● ●	● ●
Mittelherkunft	auskömmliche Mittelbereitstellung BAB	● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ● ●
	auskömmliche Mittelbereitstellung Gesamtnetz	●	● ● ● ●	●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit BAB	● ●	● ● ●	● ● ● ●
	passgenaue Mittelverfügbarkeit Gesamtnetz	●	● ● ●	●
Erfüllungsgrad: ● gering - ●●●●● sehr hoch				

Tabelle 6 - Überblick der Szenarien

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass keine der drei Szenarien die optimale Lösung - sowohl im zeitlichen als auch im sachlichen Kontext - darstellt: Die Stärken des Szenarios 1 (Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung) liegen in der Optimierung der Prozessabläufe an der Schnittstelle Bund-Länder (RE-Entwurf, Vorlagengrenzen, Zweckausgaben). Die Schwächen liegen im Wesentlichen in der fehlenden passgenauen Finanzierungsstruktur begründet. Der Vorschlag des Bundes, eine Bündelung der Aufgaben in einer bundeseigenen Gesellschaft (Szenario 3) bietet zwar die optimale Finanzierungsstruktur - zumindest für Bundesautobahnen - schafft aber in der Konsequenz kostenintensive Bund-/Länder-Doppelstrukturen, die den Prozessablauf behindern.

<sup>53</sup> Z.B. Pensionsrückstellungen, arbeitsrechtliche Konsequenzen.

<sup>54</sup> Ist aus den bislang vorliegenden Informationen nicht hinreichend bewertbar.

<sup>55</sup> Abhängig von der jeweiligen Konstruktion.

Zudem ist die Frage der rechtlichen Rahmenbedingungen nach wie vor nicht hinreichend geklärt. Bei den Auftragsverwaltungen führt dies u.a. zu erheblichen Engpässen gerade bei spezialisiertem Expertenwissen.

Die Kombination der Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung mit einer zentralen Finanzierungsgesellschaft (Szenario 2) könnte dessen ungeachtet zumindest als Basis weiterer Überlegungen und Verhandlungen dienen. Dabei sind verschiedene Modifikationen denkbar - insbesondere solche, die das vorrangige verkehrspolitische Ziel "Sicherung des Bestandsnetzes" durch Wiederherstellung der vollständigen Leistungsfähigkeit stärker als bislang berücksichtigt.

## 6. Anforderungen an ein Gesamtkonzept (Prozessoptimierung)

Wie in den vorherigen Kapiteln gezeigt wurde, liegen die zentralen zukünftigen Herausforderungen für die Verkehrsinfrastruktur vor allem im Bestandsnetz. Dabei müssen die jeweiligen Verfahrensabläufe kontinuierlich optimiert werden. Es gilt, das Personal zukunftsgerichtet fortzubilden und eine passgenaue Finanzierungsstruktur sicherzustellen. Zur optimalen Betriebsführung und Netzerhaltung muss dabei stets das Gesamtnetz betrachtet werden. Durch die Aufteilung auf mehrere Baulasträger erhöht sich die Komplexität erheblich. Die Effizienz bei steigender Komplexität zu erhöhen, ist nur bedingt realisierbar. Neue Strukturen müssen dies gewährleisten und zudem sicherstellen, dass die Netzfunktionen „bis zum letzten Meter“ bedarfs- und betriebsgerecht gewährleistet sind.

Im Folgenden wird basierend auf der im Szenarienbericht verwendeten Systematik ein eigener Lösungsansatz entwickelt, der den zuvor beschriebenen Zielen und Anforderungen in besondere Weise Rechnung trägt. Aus den genannten Zielen ergeben sich die folgenden Bewertungskriterien:

- Prozessablauf
- Organisationsstruktur
- Finanzierungsstruktur
- Mittelherkunft

Für die Beurteilung des Prozessablaufs und der Organisationsstruktur werden folgende Aufgaben zugrunde gelegt:

- nachholende Sanierung
- Regelerhalt
- Engpassbeseitigung
- Netzvervollständigung
- Betriebsmanagement

### 6.1 Prozessablauf

#### 6.1.1 Synchronisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand

##### *Lösungsansatz*

Eine konsequente Anwendung der vorhandenen Richtlinien und Regelwerke, eine Umstellung auf das Bestellerprinzip des Bundes als Bauherr und die Einführung eines der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung<sup>56</sup> angelehnten langfristigen Regelverhältnisses von Leistung und Gegenleistung sind die zentralen Elemente des Lösungsansatzes. Die "Auftragsverwaltung" wird so zur "Auftragsverantwortung".

---

<sup>56</sup> Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02. Oktober 2013 – Pkt. 6 – Anreizsysteme für eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ...“als Systeme kommen dabei bisher in der Praxis der Leistungsbeziehungen im Bau- und Infrastrukturbereich erprobte Instrumente der Prozessoptimierung zum Einsatz wie u. a. Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen.“

## Umsetzung

Der Bund wird als Bauherr der Besteller von Leistungen zur Umsetzung von Neubau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen in seinem Bundesfernstraßennetz. Die Absicherung der Exklusivität der Länder bei der Beschaffung ist durch das Grundgesetz sichergestellt. Art. 85(1)<sup>57</sup> und Art. 90(2)<sup>58</sup> des Grundgesetzes stellen dabei klar, dass ausschließlich die Länder für die Ausführung in Frage kommen. Die Länder führen diese Aufgaben im Rahmen der Vorgaben vollumfänglich eigenständig und eigenverantwortlich aus. Der Bund kontrolliert die frist- und kostengerechte Realisierung. Auf der Basis der Ausbaugesetze wird durch eine institutionalisierte Mitwirkung der Länder die Netzintegration gewahrt.

In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, dass die Synchronisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung nach den unterschiedlichen Leistungsprozessen bzw. Aufgaben im Zuge des Planungs-, Bau-, Erhaltungs- und Betriebsprozesses differenziert werden muss.

## Planungsprozess

Für den Planungsprozess gibt es mit der RE 2012 (Richtlinie zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen für den Straßenbau) ein Instrumentarium, das eine gute Grundlage für die Synchronisierung bietet.<sup>59</sup>

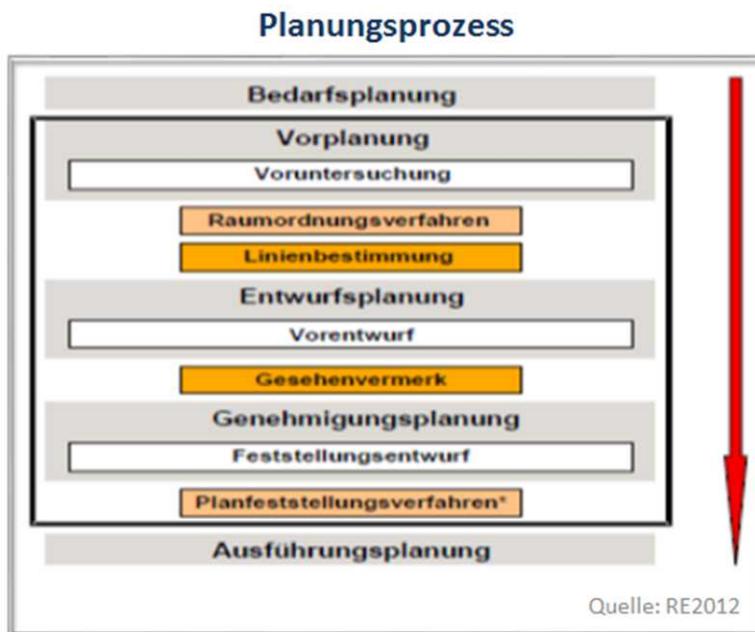


Abbildung 21 - Übersicht Planungsprozess

<sup>57</sup> Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder.

<sup>58</sup> Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes.

<sup>59</sup> Richtlinie zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau –RE – aus 2012 veröffentlicht im „Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau Nr. 16/2012 vom 02.10.2012“.

Mit der Anwendung dieser Richtlinie kann eine hohe Transparenz, die Sicherung eines hohen Qualitätsstandards und eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsprozesse sichergestellt werden.

Im Konkreten erfolgt die Anwendung der Richtlinie über eine Vielzahl darin enthaltener standardisierter Formulare und Prozessabläufe. Damit kann über die Kostenermittlung, die Projekt- und Kostenabstimmung im Prozess sowie die Kostenprüfung ein Regelkreislauf mit maximaler Transparenz gewährleistet werden.

Die konsequente Anwendung der Richtlinie muss jedoch um eine nachhaltige Reduktion der Kontrollschleifen ergänzt werden. Dies kann beispielsweise durch die Erhöhung der Vorlagengrenzen erfolgen und der vollständigen Übernahme der Planungsmittel im Sinne von Zweckausgaben für das konkret bestellte Vorhaben. Eine Rückkopplung mit dem Auftraggeber – also dem Bund – würde im besten Fall nur noch dann erfolgen, wenn es zu erheblichen Abweichungen bei den Kosten oder der Zeit kommt.<sup>60</sup> Zusätzliche Abstimmungen sind weiterhin möglich.

Dabei wird der Bund als Bauherr zum Besteller und Kontrolleur und die ausführenden Länder werden zum eigenverantwortlichen Durchführer.

#### Bauprozess:

Zur Synchronisierung von Aufgaben des Bauprozesses existiert ebenfalls ein Handbuch, das die Bauprozesse synchronisiert und standardisiert.

Mit der Anwendung des "Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen" (HVA B-StB)<sup>61</sup> ist eine solide Basis für die Synchronisierung der Bauprozesse im Kontext des Bauvertragsrechtes und des Vergabewesens gegeben.

Eine viel weitreichendere Optimierung des Bauprozesses - mit Blick auf Zeit und Kosten - wird mit einer überjährigen Bereitstellung der Mittel für die Bauvorhaben erreicht. Durch die Anpassung der Finanzierung an den Bauprozess kann eine wesentlich schnellere Realisierung – gleich welcher Beschaffungsform – gewährleistet werden. Ein komplett durchfinanziertes Vorhaben sorgt neben der schnellstmöglichen Realisierung auch für eine ganzheitliche Planung und eine projektbezogene Kontrollfähigkeit. Damit wird dem Gedanken eines "Lebenszyklusansatzes" Rechnung getragen.

Die bisherige Ausrichtung an den jährlich verfügbaren Mitteln widerspricht dieser gewünschten Synchronisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung und verhindert die erwünschten Effizienzsteigerungen bei den geplanten Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie großen Erhaltungsmaßnahmen.

<sup>60</sup> Für die A7 Raderhochbrücke als Modellprojekt erfolgt ein ständiger Austausch von Daten über den jeweiligen Stand der Erhaltungsmaßnahmen (Frühwarnsystem). Siehe hierzu Abschlussbericht der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Seite 7.

<sup>61</sup> Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) – Ausgabe November 2014 veröffentlicht durch allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 05/2015 vom 09.02.2015.

### Erhaltungsprozess:

Für die Optimierung des Erhaltungsprozesses - ohne nachholende Sanierung - kann auf die über mehrere Jahrzehnte entwickelten Instrumente des "Pavement Management Systems" und der Bauwerksmanagementsysteme aufgebaut werden. Dazu liegen zwischenzeitlich umfassende Erfahrungen vor.<sup>62</sup> Ziel ist es, durch die Bildung homogener Abschnitte optimale Erhaltungsstrategien umzusetzen.

Speziell für die Brückenbauwerke eignet sich das vom BMVI originär entwickelte, umfassende "Bauwerksmanagement-System" (BMS). Mit den darin enthaltenen Teilmodulen für die Bundes- und Landesverwaltungen wird auch die Erstellung eines Controlling-Instrumentes sichergestellt. Damit sind die Grundlagen einer bundesweiten Vereinheitlichung von Planungsverfahren sowie die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Erhaltung der Bauwerke des Bundesfernstraßennetzes sichergestellt.

Kombiniert mit einer auskömmlichen und passgenauen Finanzierung ist damit die Umsetzung einer wirtschaftlich optimalen Erhaltungsstrategie mit hoher Transparenz für den Bauherrn Bund als Besteller garantiert.

### *Fazit*

Mit den vorhandenen Regelwerken und Richtlinien wäre bei einer konsequenten Anwendung bereits heute ein hoher Grad an Synchronisierung sowohl bei der Ausgaben- als auch bei der Aufgabenverantwortung gewährleistet. Dies gilt sowohl für die Planungsprozesse, aber auch für die Realisierungs-, Erhaltungs- und Betriebsprozesse. Grundlage für die konsequente Anwendung vorhandener Regelwerke und Richtlinien wäre jedoch stets eine Verknüpfung mit einer passgenauen Finanzierungsstruktur und einer Ausstattung mit auskömmlichen Mitteln.

## 6.1.2 Optimierung der Arbeitsteilung

### *Lösungsansatz*

Die Bundesländer sehen in der regionalen Struktur für die Umsetzung eine wichtige Voraussetzung zur Optimierung der Arbeitsteilung. Dabei werden die länderspezifischen Gegebenheiten Berücksichtigung finden müssen. Um auch gleichartige Teilaufgaben in länderübergreifenden Organisationsstrukturen zu bündeln, bedarf es neuer, oder die Weiterentwicklung bestehender, Kooperationsformen. Dies gilt sowohl horizontal<sup>63</sup> wie auch vertikal<sup>64</sup>.

### *Umsetzung*

Zur Bündelung von gleichartigen Leistungen muss zwingend eine differenzierte Betrachtung nach den Aufgabenstellungen erfolgen. Diese sind im Einzelnen:

- nachholende Sanierung
- Regelerhalt
- Engpassbeseitigung

<sup>62</sup> Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – verschiedene Veröffentlichungen in Berichten durch die Bundesanstalt für Straßenwesen.

<sup>63</sup> Landesgrenzüberschreitende Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen (A14, A45, A7).

<sup>64</sup> Zusammenfassung von Bau-, Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen über Baulastträger hinweg (z.B. Anschlussstelle unter Miteinbeziehung der Maßnahme auf einer Landes- bzw. Kreisstraße).

- Netzvervollständigung
- Betriebsmanagement

Bei der Bündelung von gleichartigen Aufgaben bedarf es einer vergleichbaren Priorisierung und Zieldefinition im nachgeordneten Netz. Damit können mögliche Zielkonflikte und Doppelstrukturen schon in ihrem Entstehen vermieden werden.

Für die Priorisierung im Bereich der Planung, aber auch davon abgeleitet für die Priorisierung der Erhaltung, bietet sich die Nutzung der Richtlinien für integrierte Netzgestaltung an. Damit kann eine zielführende baulastträgerübergreifende Priorisierung des Straßennetzes vollzogen werden.

#### **Exkurs: RIN (Richtlinien für integrierte Netzgestaltung)**

Im Interesse einer optimalen Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes müssen die Prioritäten im Kontext ihrer Netzrelevanz gesehen werden und somit diese Priorisierung in Abgleich mit der des Bundesnetzes erfolgen. Erst mit dieser vorgeschalteten Prüfung ist eine Grundlage gegeben, um länderübergreifende Organisationsstrukturen im Detail auszubilden und bedarfsgerecht auszustatten.

Die RIN, Ausgabe 2008, greifen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Erreichbarkeit der zentralen Orte auf und leiten die funktionale Gliederung der Verkehrsnetze aus der zentralörtlichen Gliederung ab. Dadurch werden auf der Ebene der konzeptionellen Verkehrsnetzgestaltung die Zielvorgaben für die Entwicklung der Verkehrssysteme auf einem einheitlichen, raumordnerischen Ansatz aufgebaut und eine aufeinander abgestimmte Verkehrsnetzentwicklung erreicht. So bilden sie eine methodische Planungshilfe für die integrierte Verkehrsnetzplanung, in der die relevanten Aspekte der Raum- und Umweltplanung einbezogen sind. Damit können bestehende Verkehrsnetze analysiert und bewertet sowie Netzkonzepte für zukünftige Verkehrsnetze entwickelt werden.

Maßgebend für die Klassifizierung der Straßen sind die sog. "Verbindungsfunktionsstufen" (VFS), anhand derer die Straßen als Verbindungen zwischen den sog. Zentralen Orten (Metropolregionen, Ober-, Mittel- und Unterzentren) eingestuft werden.

#### Erhaltung und Betrieb

Liegen bei der Finanzierung von hochspezialisierten Fachleistungen und Einmalleistungen, wie bei der nachholenden Sanierung, die Effizienzpotentiale in der Zentralisierung, liegen sie im Bereich der Planung, Bauausführung, Erhaltung und des Betriebes in der Regionalisierung bzw. Bündelung über die Baulastträger hinweg.

Am nachfolgenden Kartenausschnitt wird deutlich, dass es stets einer baulastträgerübergreifenden Netz Betrachtung bedarf.<sup>65</sup>

Umläufe im Betriebsdienst sollten deshalb weder an Landes- noch an Baulastträgergrenzen halt machen. Hier können Effizienzvorteile und das gewünschte Reformziel der Bündelung gleichartiger Teilleistungen nur durch eine effiziente dezentrale Organisation sichergestellt werden.

Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Leistungsbereiche von Bau und Betrieb, sondern auch für die Genehmigungsprozesse der Sonder- und Schwertransporte sowie Umleitungen im Falle von Baustellen und Unfällen.

### Straßenkategorien und Baulastträger

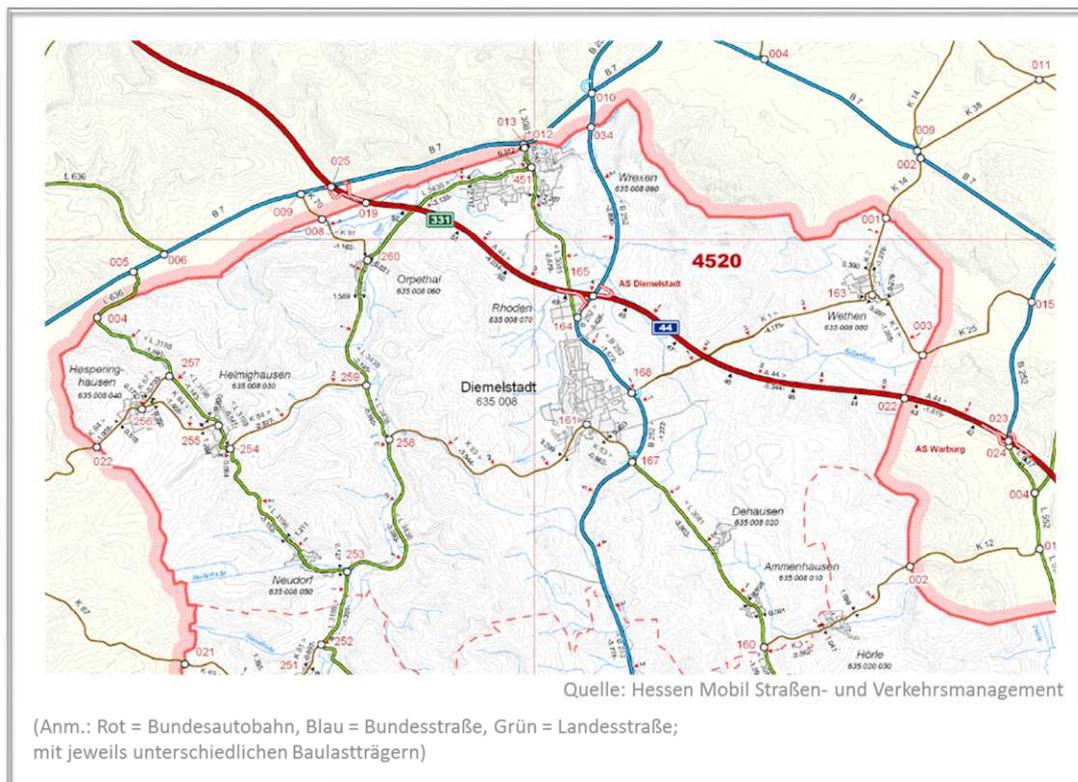


Abbildung 22 - Straßenkategorien und Baulastträger

#### Fazit

Die Erreichung einer optimalen Arbeitsteilung kann z.B. über eine horizontale und vertikale Bündelung gleichartiger Aufgaben stattfinden. Dazu zählen die nachholende Sanierung, die Finanzierung sowie komplexe Herausforderungen. Dabei muss immer das Gesamtnetz im Auge behalten werden. Das Heben von Effizienzen zu Lasten Dritter (Baulastträger) und damit das Entstehen von Mehrkosten über das Gesamtnetz müssen verhindert werden.

<sup>65</sup> "Hessen Mobil" stellt auf seiner Internetseite eine umfassende Darstellung aller 60 in Hessen liegender zusammenhängender Netzknotten dar. Siehe:

[https://mobil.hessen.de/iri/HSVV\\_Internet?cid=332d6cca238982988a677e80774c39d9](https://mobil.hessen.de/iri/HSVV_Internet?cid=332d6cca238982988a677e80774c39d9)

### 6.1.3 Kosten- und Ablauftransparenz

#### Lösungsansatz

Erstellung eines Netzzustands- und Leistungsberichtes, in dem neben den physischen Zustandswerten, die verkehrliche Inanspruchnahme sowie eine Verknüpfung zu den projektspezifischen Kosten hergestellt werden.<sup>66</sup>

#### Umsetzung

##### Zustandserfassung:

Seit mehr als 20 Jahren wird auf den Bundesfernstraßen die systematische Zustandserfassung und -Zustandsbewertung (ZEB-BFStr.) durchgeführt. Im Rahmen der ZEB werden in regelmäßigen Abständen - fahrstreifengenau - die Griffigkeit, die Querneigung und das Längsprofil geprüft und dokumentiert. In der Zwischenzeit gibt es noch weiterreichende Verfahren, wie z.B. den Georadar, der neben den Aussagen zum Zustandswert der Oberfläche - auch ohne Störung des Betriebes des Fahrweges - Analysen des Unterbaus der Fahrbahn zulässt.

##### Verkehrsmengenerfassung:

In der Vergangenheit fußte die Verkehrsmengenerfassung auf einer automatischen und manuellen Erfassung. Die automatische Erfassung läuft dauerhaft auf Basis der Ermittlung der passierenden Fahrzeuge durch Induktionsschleifen. Ergänzt wird dies durch eine alle fünf Jahre stattfindende manuelle Erfassung. Diese auf statischen Methoden beruhende Erhebung wird anschließend von der BASt zusammengeführt und veröffentlicht.

Zukünftig wird die Verkehrsmengenerfassung noch weitreichendere Daten bereitstellen können. Dazu dienen innovative technische Lösungen.

##### Temporäre Erfassung:

Mobile Sensor-Geräte (z.B. hochtechnisierte Leitpfosten) können ebenso eingesetzt werden, um den Verkehr an ausgewählten Stellen zu erfassen.

Neben der reinen Verkehrsmengenerfassung gibt es zwischenzeitlich auch die Möglichkeit der Achslasterfassung im fließenden Verkehr. Mit solchen "Weigh-In-Motion-Systemen" können den Verkehrsmengen genaue Achslasten und somit Belastungen der Fahrbahnen zugeordnet werden. Damit können vor allem die Erhaltungsprognosen und Kosten wesentlich genauer vorhergesagt werden.

<sup>66</sup> Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02. Oktober 2013 – Pkt. 4 – Netzzustands- und Leistungsbericht „Die Verkehrsministerkonferenz spricht sich, in Zusammenführung bisheriger Erhebungen zur Substanz- und Gebrauchsqualität des Bestandsnetzes der Verkehrsinfrastruktur, für Netzzustands- und -leistungsberichte aus. Diese ergänzen die bisherige Praxis um Leistungs-, Kapazitäts- und Verfügbarkeitsziffern und umfassen sämtliche Verkehrsträger und Baulastträger. Sie sind Voraussetzung für den bedarfsgerechten Einsatz von Finanzmitteln für Erhalt und Nachholbedarf. Dabei müssen die Netzzustands- und leistungsberichte ebenso über fachliche Kriterien (wie Gebrauchs- und Nutzwert) Auskunft geben wie auch allgemein verfügbar, verständlich und nutzbar sein.“

Sowohl die Zustands- als auch die Verkehrsmengenerfassung tragen zu einer nachhaltigen Erhöhung der Transparenz bei. Zwischenzeitlich liegen umfassende Daten zum Zustandswert, der Verkehrsstärke und -dichte bis hin zu Achslasten vor. Diese liefern so eine optimale Grundlage für das Erhaltungsmanagement wie auch für die Engpass- und Bedarfsanalyse.

Auch für die Gewährleistung einer hohen Transparenz wie für die strategische Netzplanung und Netzentwicklung liegen schon heute umfassende Daten vor. Diese sind beispielsweise in NRW in einer Datenbank gespeichert.

Bestandteile dieser Datenbank sind:

- Straßennetzdaten mit Daten zu Bauwerken und Durchlässen
- Luftbilder, Straßeneinzelbilder
- Zustandswerte
- Verkehrsdaten (historisch) - die aktuellen Verkehrsdaten sind derzeit noch in einer separaten Datenbank enthalten
- Unfalldaten (2004 bis 2014 )
- Gefahrgutnetze gem. § 35 der Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt (GGVSEB).
- Baustelleninformation (Tag- und Nachtbaustellen – in einem Zeitraum „von heute bis in 30 Tagen“

Nachfolgende Abbildungen verdeutlichen den Detaillierungsgrad:

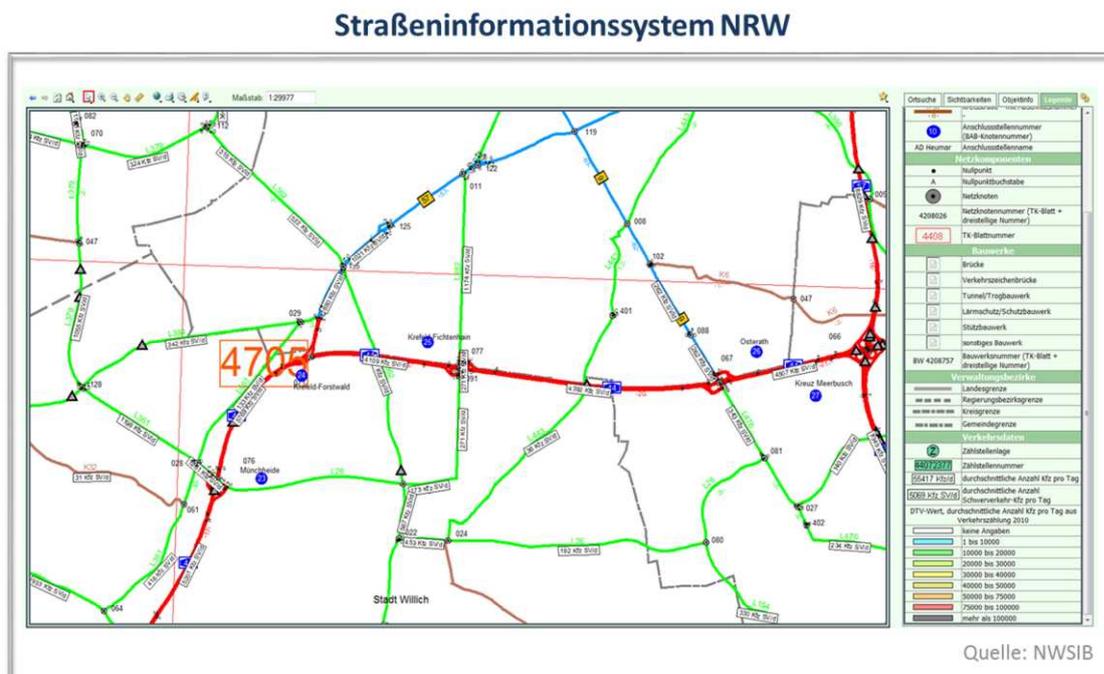


Abbildung 23 - Straßeninformationssystem NRW

## Straßenzustandsbericht

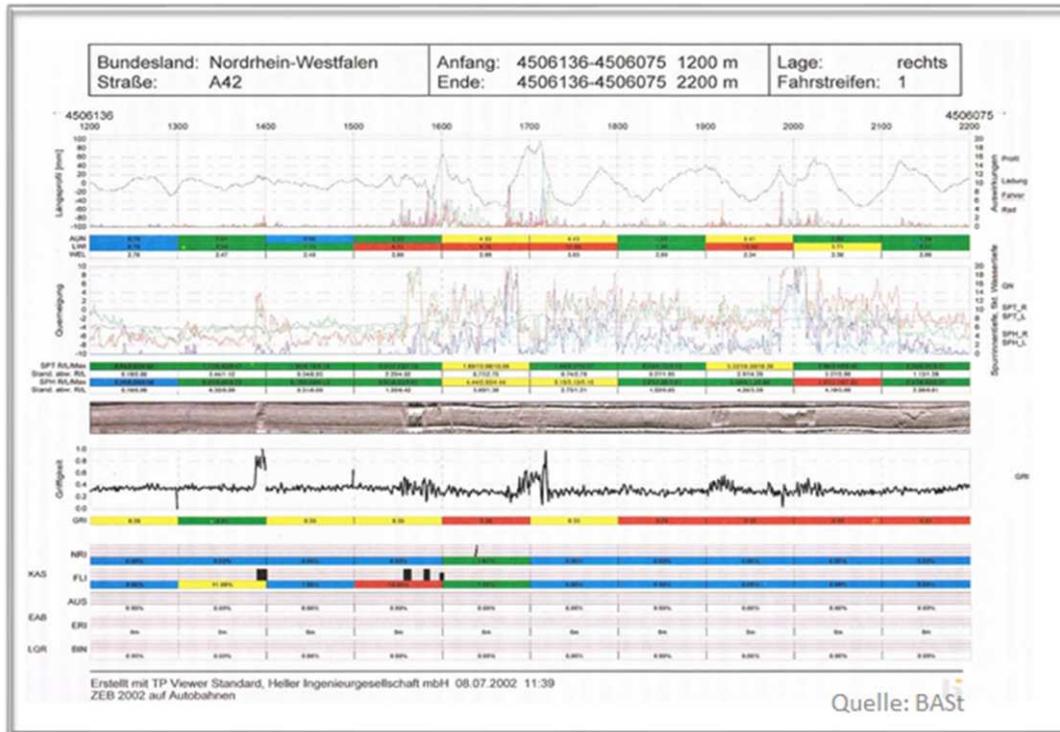


Abbildung 24 - Straßenzustandsbericht

## Kostenerfassung

Die Grundlage aller Entscheidungen für die Realisierung ist letztendlich eine solide Kostenschätzung bis hin zur Kostenermittlung während des Planungs- und Genehmigungsverfahrens. Dies ist im Rahmen der RE 2012 bis ins Detail geregelt, um so eine gute Entscheidungs- und Budgetgrundlage zu bekommen. Dabei gilt die Weiterführung der Kostenkontrolle in die nächsten Lebenszyklusphasen:

### Kostenmanagement innerhalb des Prozesses nach RE

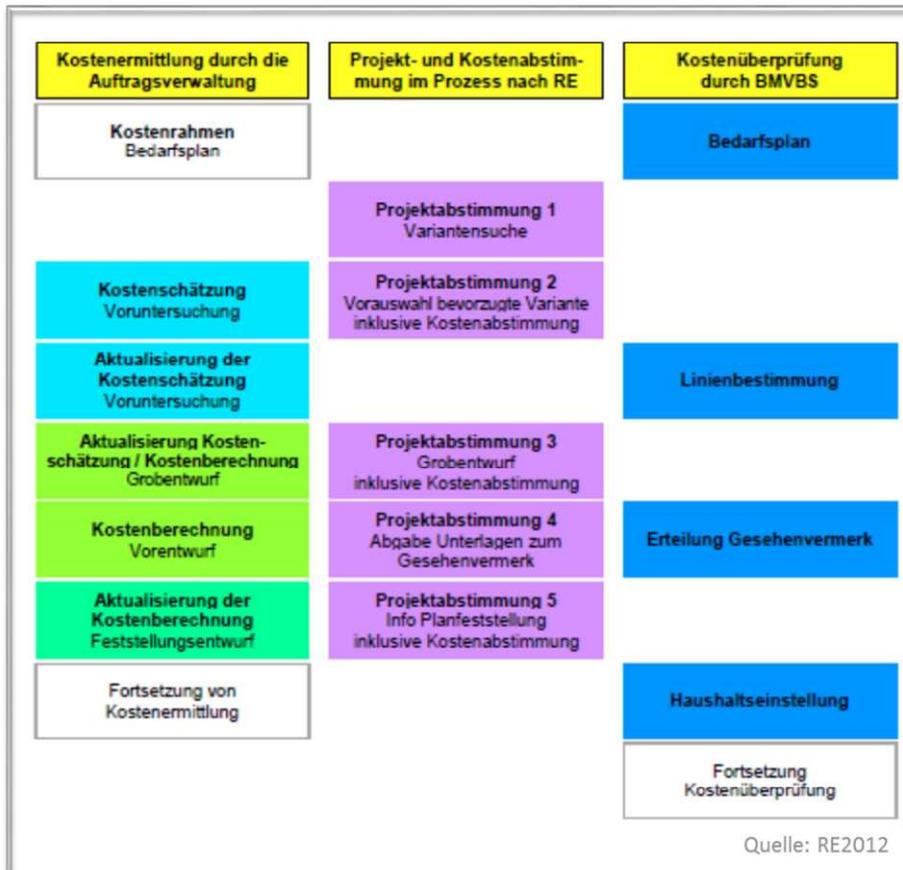


Abbildung 25 - Kostenmanagement innerhalb des Prozesses nach RE

Im Zuge der Weiterentwicklung der VIFG wurde ein "Finanzmanagementsystem" (FMS) eingeführt, das neben der Abwicklung des mautspezifischen Zahlungsverkehrs ein geschlossenes Rechnungswesensystem, basierend auf Standard ERP-Software SAP, anbietet.

## Abwicklung des Zahlungsverkehrs

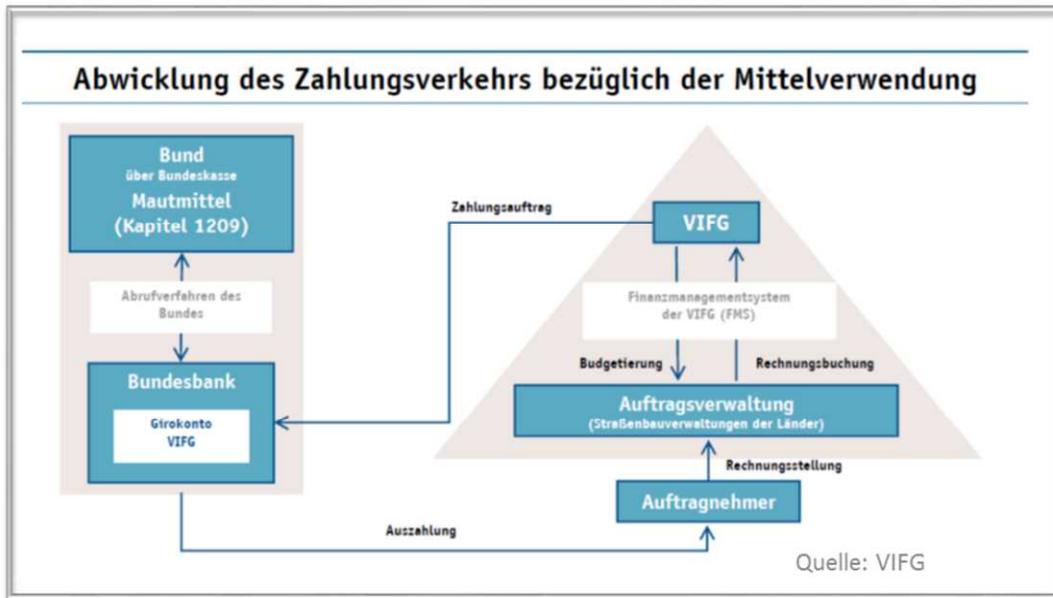


Abbildung 26 - Abwicklung des Zahlungsverkehrs

Dieses System schafft ein Zahlenwerk, das zusammengeführt mit den Zustandsdaten und Verkehrsmengen einen aussagekräftigen Netzzustands- und Leistungsbericht liefert. Dieser kann sowohl den Fachebenen als auch dem parlamentarischen Raum eine umfassende und spezifizierbare Datenaufbereitung, -qualität und -tiefe bieten. Dabei kann auf die Erfahrungen der VIFG zurückgegriffen werden, die technische mit finanzwirtschaftlichen Kenndaten verbindet und die Kostenentwicklung bis zur Erneuerung des Streckenabschnitts aufgreift. Damit können Aussagen über die Erhöhung oder Verminderung des Anlagewertes, der Mittelherkunft, der Mittelbereitstellung, der Refinanzierung etc. getroffen werden.

### Fazit

Durch einen stetig fortgeschriebenen Netzzustands- und Leistungsbericht wird sowohl für den Bund als Bauherr und Besteller, das Parlament als auch die Bürger eine höhere Transparenz bzgl. Plausibilität der Kosten, Abläufen und Qualität erreicht. Dabei bedarf es nicht der Generierung neuer Daten, sondern vielmehr einer konsequenten ergebnisorientierten Zusammenführung vorhandener Daten.

### 6.1.4 Einheitliche Standards hinsichtlich bedarfsgerechter Aus- und Weiterbildung

#### Lösungsansätze

Standardisierte Aus- und Weiterbildungsprogramme sorgen für eine vergleichbare Qualität der Mitarbeiter und eine hohe Leistungsfähigkeit.

### Umsetzung

Hier sollte dem Gedanken des BMVI Rechnung getragen werden. Um in allen Bereichen des Betriebs, der laufenden Verwaltung und Abwicklung einen nahtlosen Übergang und reibungslosen Prozessablauf zu erzielen, ist es sinnvoll, dass über eine einheitliche Ziel- und Qualitätsdefinition ein hoher Standardisierungsgrad für die wesentlichen Leistungsbereiche der Aus- und Weiterbildung erlangt wird.

Für alle leistungsrelevanten Bereiche, von der Bauwerksüberwachung, -prüfung über technische und funktionale Abläufe, Arbeitssicherheit, EDV bis hin zu Richtlinienanwendung müssen einheitliche Standards gesetzt und für verbindlich erklärt werden.

Dabei kann auf bereits vorhandene Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramme der einzelnen Länder aufgebaut werden. In einigen Ländern ist dieses bereits umgesetzt und könnte idealerweise so organisiert und standardisiert werden, dass es auch für Mitarbeiter anderer Landesverwaltungen mitgenutzt werden kann.

- Einheitliche Referendariatsausbildung in den Nordländern
- Landesbezogene Aus- und Weiterbildungsprogramme
- Fachorganisationen, z.B. bundesweit der BSVI<sup>67</sup> oder landesweit der VSVI-NRW<sup>68</sup>

Verzahnt werden muss dieses Aus- und Weiterbildungsprogramm mit einem Programm zum nachhaltigen und bedarfsgerechten Aufbau von Fachpersonal - vor allem in den technischen Bereichen. Dieses Programm muss sich am tatsächlichen und langfristig notwendigen Personal orientieren. Dies wiederum setzt voraus, dass neben der klaren Priorisierung der Bauvorhaben auch über einen längeren Zeitverlauf die Finanzierung und Umsetzung der gewünschten Vorhaben sichergestellt ist.

Im Konkreten gehören zu diesen Aus- und Weiterbildungsbereichen:

- Fachliche Programme, wie z.B. Bauwerksüberwachung und -prüfung, Bauwerkserhaltung, Straßenbautechnik, Qualitätssicherung im Betonbau – Inhouse-Schulung
- Kaufmännische Programme, wie z.B. Ablösberechnungen nach der Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung (ABBV) für Vereinbarungen
- Juristische Programme, wie z.B. enteignungsrechtliche Verfahren nach den Straßengesetzen, Richtlinien – Anwendung und Vertiefung

### Fazit

Um das gewünschte Reformziel der einheitlichen Standards hinsichtlich einer bedarfsgerechten Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erreichen, sollten Bund und Länder gemeinsame Standards festlegen und deren Umsetzung sicherstellen. Da bereits umfassende Aus- und Weiterbildungsprogramme in den Ländern vorhanden sind, gibt es hier eine Vielzahl von Informationen, wodurch eine effektive Umsetzung dieser einheitlichen Standards zügig vermittelt werden könnte.

<sup>67</sup> Bundesvereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure e.V.

<sup>68</sup> Vereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure in Nordrhein-Westfalen e.V.

## 6.1.5 Dauerhafte Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards der Bundesfernstraßen

### *Lösungsansatz*

Ein aussagekräftiger aktueller Netzzustands- und Leistungsbericht mit Vergleichskennziffern bzw. Benchmarks ist zur dauerhaften Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards erforderlich. Daneben bedarf es einer kontinuierlichen Kontrolle der Zustandswerte und Leistungs- sowie Verfügbarkeitswerte durch den Bund (Bauherr als Besteller).

### *Umsetzung*

Eine dauerhafte Sicherstellung wird über die einheitlichen Standards, Transparenz bei Abläufen, Zusammenführung von Kompetenzen, Aufgabe und Verantwortung, Kontrolle des Bundes bei den Ländern und einer stetig aktualisierten Dokumentation in einem aussagekräftigen Netzzustands- und Leistungsbericht gewährleistet. Durch die konsequente Anwendung der vorhandenen Regelwerke können hohe Qualitätsstandards sichergestellt werden.

### Planung:

Für die Planung bedeutet dies eine konsequente Anwendung der RE 2012.

### Bauphase:

Für die Bauphase dagegen bedeutet dies eine Weiterentwicklung und konsequente Anwendung des HVA B-StB. (Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau).

### Erhaltungsphase:

Für die Erhaltungsphase bedeutet dies schließlich eine Weiterentwicklung und konsequente Nutzung der entwickelten BMS + PMS ("Bauwerks- und Pavementmanagementsysteme").

### Dokumentation:

Für die Dokumentation ist die Entwicklung und Fortschreibung eines aussagekräftigen Netzzustands- und Leistungsberichts mit Zustandswerten und Verkehrsleistungen erforderlich. Die Inhalte des Netzzustands- und Leistungsberichts wurden im „Zukunftskonzept Nachhaltige Verkehrsinfrastruktur“ ausführlich entwickelt.<sup>69</sup>

Gepaart mit einem Anreizmechanismus (Bonus- Malus) können diese Standards effizient erreicht und über ein einheitliches Aus- und Weiterbildungsprogramm für die Mitarbeiter nachhaltig gesichert werden.

### *Fazit*

Durch eine konsequente Umsetzung der genannten Maßnahmen wird die Rolle des Bundes klarer definiert. Als Bauherr und Besteller muss er durch klare Vorgaben an Verfügbarkeit und Qualität die gewünschten Standards setzen und deren Einhaltung bei den Ländern kontrollieren.

<sup>69</sup> Siehe hierzu die Seiten 13-16 des Abschlussberichtes "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Bodewig I Kommission).

## 6.1.5 Bonus – Malus – Regelungen

### Lösungsansatz

Mit einem differenzierten Bonus-Malus-System können die richtigen Anreize für eine kostenbewusste und zügige Realisierung gesetzt werden.

### Umsetzung

Eine Bonus-Malus-Regelung kann dabei auf drei Ebenen eingerichtet werden. In der Beziehung

- Bund-Land
- Land- Auftragnehmer
- Land- Mitarbeiter

Die Ausgestaltung könnte dabei wie folgt aussehen:

### Bund – Länder

Wesentliche Grundlage ist der Art. 104a GG. Auf Basis dieses Artikels werden vom Bund die Kosten für die Erstellung übernommen. Spielraum für Bonus-Malus schaffen zusätzliche Leistungen, die außerhalb der derzeitigen Kostenerstattung übernommen werden.

#### **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**

##### **Art 104a**

*(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.*

*(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.*

*(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.*

### Länder – Auftragnehmer

Um Anreizmechanismen für die bauausführenden Unternehmen zu schaffen, bedarf es z.B. einer konsequenten Anwendung der vorhandenen Richtlinien und Vergabevorschriften. Mit der HVA B-StB gibt es Handlungsspielraum für Bonus-Malus Regelungen in der Rechtsbeziehung zwischen den Ländern und deren Auftragnehmer bei der Leistungserstellung

#### **Auszug aus HVA B-StB**

##### **Beschleunigungsvergütung (Bonusregelung)**

*Soll eine „Beschleunigungsvergütung“ für Bauarbeiten auf BAB-Betriebsstrecken vereinbart werden, ist .... die „HVA B-StB Besondere Vertragsbedingungen 1“ zu nutzen.*

Darüber hinaus existieren beispielsweise über die Verfügbarkeitsmodelle Vertragsmuster, die geeignet sind, die Rechtsbeziehung entsprechend mit Bonus- und Malus-Regelungen auszugestalten.

Diese Regelungen sind durchlaufende Positionen im Rahmen der Beauftragung des Bundes. Das Risiko der Länder beschränkt sich damit maximal auf die Insolvenzrisiken der ausführenden Unternehmen.

**Anmerkung:** Derzeit wird die HVA B-StB nur begrenzt angewandt. Durch einen ständigen Abstimmungsprozesses mit dem Bund geht Zeit verloren, die mit Anreizen nicht wieder zurückgewonnen werden kann. **Länder – Personal**

Anreize für die Mitarbeiter sind, sofern zulässig, über Zielvereinbarungen möglich. Darüber hinaus kann durch die Aus- und Weiterbildungsprogramme ein weiterer Anreiz für die Mitarbeiter bzw. Teams geschaffen werden.

## 6.2 Organisationsstruktur

### 6.2.1 Straffung von Verfahrensabläufen

#### *Lösungsansatz*

Um das Reformziel einer Straffung von Verfahrensabläufen zu erreichen, bedarf es einer höheren Kompetenzzuweisung und Verantwortungsübertragung an den Ausführenden. Mit einer Beschränkung des Bundes auf seine Kernkompetenzen als Bauherr (Besteller, Financier und Kontrolleur) und einer gleichzeitigen Übertragung der Ausführung und Verantwortung auf die Länder kann dieses Reformziel vollumfänglich erreicht werden.<sup>70</sup>

#### *Umsetzung*

Bei einer konsequenten Anwendung des Prinzips des Bauherrn als Besteller (Bestellung, Finanzierung, Kontrolle) durch den Bund erschließen sich erhebliche Reformpotentiale.

Der heutige Ablauf zeigt in nachfolgender Graphik sehr deutlich, dass es während des Planungs- und Bauprozesses eine Vielzahl von Abstimmungsprozessen mit mannigfaltigen Schnittstellen gibt.

<sup>70</sup> Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02. Oktober 2013 – Pkt. 5 – Bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ...“Für die Optimierung einer bedarfsgerechten Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur postuliert die Verkehrsministerkonferenz die Erprobung und den Einsatz einschlägiger, effizienzorientierter Strategien und Instrumente der Bauwirtschaft wie überjährig orientierte Lebenszyklusansätze. Unbedingte Voraussetzung für die Erprobung und vor allem die Realisierbarkeit ist eine zweckgebundene und überjährige Mittelbereitstellung. Dabei kann eine überjährige Mittelsicherung und Mittelverteilung über zugriffssichere Fonds geleistet werden.“

## Schematischer Ablauf

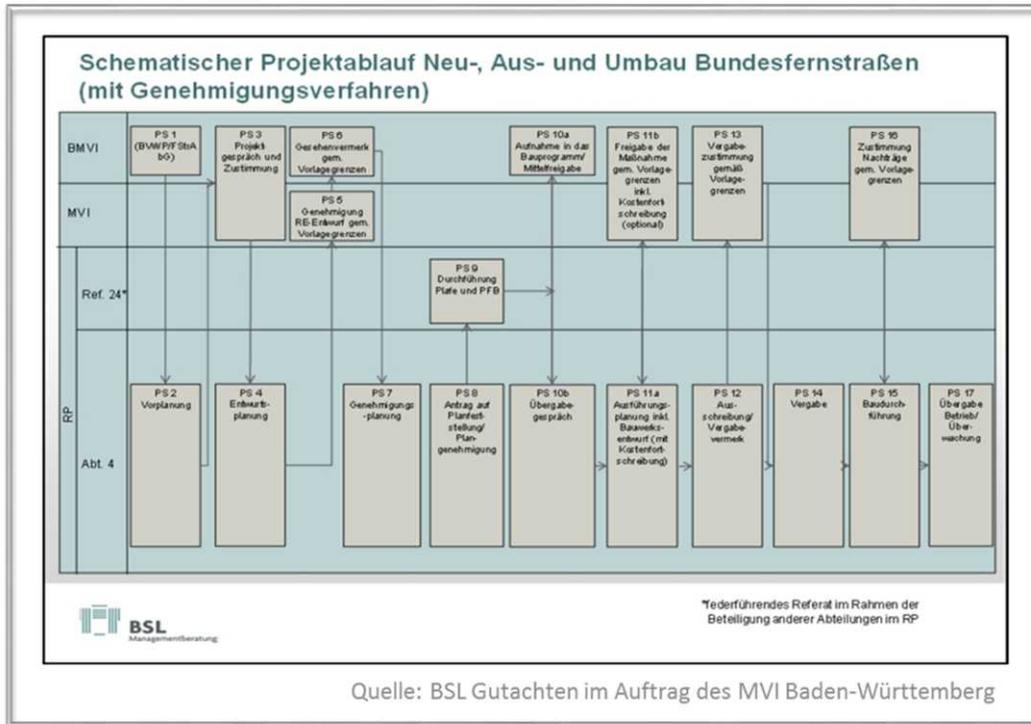


Abbildung 27 - Schematischer Ablauf

Durch die konsequente Anwendung des Bestellerprinzips können diese Schnittstellen deutlich reduziert werden. Die damit verbundenen Zeitgewinne und auch Kosteneinsparungen sind immens.

Darüber hinaus bergen die häufigen Abstimmungen ein hohes Konfliktpotential.

## Planungsprozess im Detail

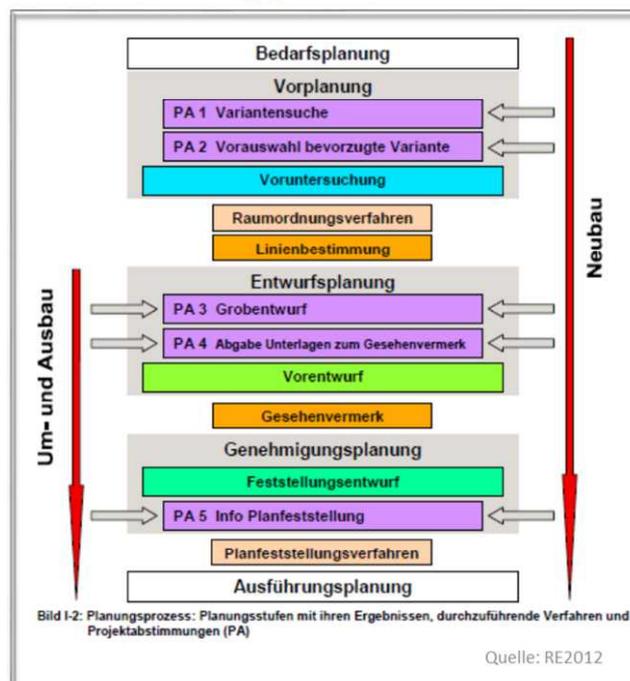


Abbildung 28 - Planungsprozess im Detail

### *Fazit*

Eine Straffung der Verfahrensabläufe kann durch eine klare Trennung zwischen Besteller und Ausführender erreicht werden. Dem Bund als Bauherrn obliegt die Rolle des Bestellers, Finanziers und Kontrolleurs. Den Ländern kommt die Rolle des verantwortlichen Ausführenden zu.

## 6.2.2 Verbesserung der personellen Situation bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen

### *Lösungsansatz*

Mit der Priorisierung von Projekten und einer nachhaltig gesicherten Finanzierung der Investitionsvorhaben wird ein Rahmen geschaffen, der auch eine langfristige Personalplanung ermöglicht. Für besondere Aufgaben - mit hohem technischen, prozessualen Aufwand oder hoher Spezialisierung - empfiehlt sich die Bildung von sog. "Schwerpunktteams", die länderübergreifend arbeiten.

### *Umsetzung*

Die Investitionen in die Bundesfernstraßen sind in den vergangenen Jahrzehnten rückläufig. Waren deren Anteil am Bundeshaushalt in den 80iger Jahren noch 10 % des Bundeshaushaltes, so sind es heute nur noch knapp 8 %.

Durch die fehlende, über einen längeren Zeitraum kalkulierbare, Investitionslinie, z.B. durch kurzfristig aufgelegte Sonderprogramme, hat sich die Mittelausstattung zwar punktuell verbessert, aber nie dazu geführt, eine bedarfsgerechte Personalplanung und -entwicklung zu ermöglichen. In der Konsequenz wurde in vielen Bundesländern die Anzahl der Mitarbeiter verringert und somit Aufgaben auf weniger Personal verteilt. Das Problem der mangelnden Personalausstattung stellt sich in gleicher Form auch beim Bund.

Darüber hinaus mangelt es an der konsequenten Festlegung auf Projekte: Aktuell können erhebliche Ressourcen für spekulative Vorratsplanungen vergeudet werden. Neben der damit verbundenen Zeit- und Geldverschwendung, demotiviert dies die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bestellt der Bund als Bauherr dagegen konkrete Vorhaben, kommt es im Rahmen einer Projektbearbeitung zu einem höheren Wertschöpfungsgrad. Damit wird vermieden, dass das ohnehin knappe Personal für Projekte eingesetzt wird, die kaum eine Chance auf Realisierung haben. Vorhandene Personalkapazitäten werden somit optimal ausgelastet.

Da die Mittelausstattung über das Jahr 2018 hinaus noch nicht gesichert ist, wird eine Entscheidung zum Personalaufbau derzeit erheblich erschwert. Dieses Problem kann nur bewältigt werden, in dem der Bund im Rahmen seiner Projektplanung eine strenge Priorisierung vornimmt. Diese dann priorisierten Projekte müssten mit einer auskömmlichen und bis zur kompletten Realisierung gesicherten Finanzierung ausgestattet werden. Mit der Sicherheit der durchfinanzierten Projekte könnte eine verantwortungsvolle Personalentwicklung auf Länderseite erfolgen.

Mit dieser Personalplanung würde nicht zuletzt über eine standardisierte Aus- und Weiterbildung eine Garantie für eine solide Qualität der Leistung gegeben werden.

Positive Begleiteffekte einer soliden Projektplanung wären auch der mögliche Verzicht auf spekulative Vorratsplanung und der effektivere Einsatz der Mitarbeiter an den Projekten sowie die Vermeidung von unnötigen Abstimmungsrunden.

#### *Fazit*

Mit einer klaren Vorgabe des Bundes für die Projekte, verbunden mit einer gesicherten Finanzierung, kann eine solide Personalplanung in den Ländern gewährleistet werden. Mit einer standardisierten Aus- und Weiterbildung ist eine gleichbleibende Qualität gegeben. Mit der Beschränkung auf die Projekte, die wirklich zur Realisierung gelangen, wird eine unnötige Ressourcenbindung vermieden. In Spezialbereichen macht dann eine landesübergreifende Bündelung von Personal Sinn und reduziert Leerläufe bzw. Engpässe. Sinnvollerweise sollten Aufgaben geclustert und zwischen Bund, Ländern und ggf. Externen aufgeteilt werden. So könnten Spezialbauten stets durch Fachleute bearbeitet werden.

### 6.2.3 Veränderung der Anreizstrukturen

#### *Lösungsansätze*

Konsequente Anwendung und Weiterentwicklung vorhandener Richtlinien und Regelwerke, um bei der Bauausführung über einen Anreizmechanismus zur Einhaltung von Zeit und Kosten zu verfügen. Für die Erhaltung und den Betrieb könnten entsprechende Anreizmechanismen an der Verfügbarkeit orientiert werden. Auch im Mitarbeiterbereich könnte über einen solchen Anreizmechanismus eine Prozessoptimierung erreicht werden. Auch die konsequente Anwendung von Erfolgskontrollen wirkt unterstützend.

#### *Umsetzung*

Mit Einführung eines einheitlichen Regelwerkes und einheitlicher Zielvorgaben für Bau und Realisierung bei minimiertem Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Land können erhebliche Effizienzpotentiale gehoben werden. Damit käme es zur konsequenten Umsetzung des Bestellerprinzips. Der Bund würde als Bauherr zum Besteller von Leistungen. Die Länder führen diese dann im Rahmen der Vorgaben eigenständig und verantwortlich aus. Ergänzt werden kann dies noch durch die Schaffung einer Anreizstruktur für Mitarbeiter.

Konkret bedeutet dies, dass mit dem bereits unter dem Reformziel „Synchronisierung der Aufgaben- und Ausgabenverwaltung“ erwähnten HVA B-StB unter besonderen Vertragsbedingungen auch ein Bonus-Malus-System konkretisiert wird. Im Rahmen eines solchen Anreizsystems wird z.B. eine Beschleunigungsvergütung geregelt. In der praktischen Anwendung gibt es auch hier einen hohen Abstimmungsaufwand mit dem Bund. Jede einzelne Maßnahme bedarf gem. der Richtlinie einer Einzelzustimmung des BMVI, verbunden mit einem hohen zeitlichen Aufwand. Insbesondere die Angaben zur Ermittlung der knapp vorzugebenden Bauzeit stellen sich schwierig dar. Ein Bestellerprinzip führt hier zur vereinfachten Umsetzung.

Zurückliegend hat man hierfür in den Ausschreibungen Nebenangebote u. a. mit der Verkürzung der Einzelfristen für Verkehrsbeschränkungen zugelassen. Die dann vom Bieter angebotene verkürzte Ausführungszeit wurde anschließend noch durch die Bonus-Malus-Regelung optimiert. Hierbei mussten Wertungskriterien benannt, Mindestanforderungen formuliert und entsprechende Gewichtungen vorgegeben werden. Dieses führte häufig zu Vergabebeschwerden und somit zu Verzögerungen bei der Vergabe und bei der Bauabwicklung. Daher wurde in einzelnen Bundesländern entschieden, Nebenangebote nicht mehr zuzulassen, so dass die Wertung nur nach dem Kriterium „Preis“ erfolgt.

Um dennoch eine kurze Zeit der Verkehrsbeeinträchtigung für die relevanten Autobahnabschnitte zu erzielen, soll im Rahmen der Aufstellung der Vergabeunterlagen die ermittelte Bauzeit um den fiktiv ermittelten maximalen Bonuszeitraum reduziert werden. Diese Bauzeit (Werktage oder Datum) wird dann in die "Besonderen Vertragsbedingungen" (BVB) eingesetzt. Dies entspricht dem Vorgehen in der Vergangenheit, als die Bauzeit dem Wettbewerb unterstellt wurde und bei knapp ausgeschriebenen Bauzeiten keine Nebenangebote mit Bauzeitverkürzung von den Bietern unterbreitet wurden.

Aktuell wurde eine neue Arbeitsgruppe im Rahmen der Bund-Länder-Dienstbesprechung Auftragswesen eingesetzt. Diese überarbeitet die HVA B-StB. Im Entwurf sind danach Vorlagen beim Bund für die Zukunft nicht mehr vorgesehen. Mit diesem Schritt kann ein wesentlicher Schritt zu einem Anreizsystem für ein schnelles bzw. effizientes Bauen erreicht werden.<sup>71</sup>

Für die Verfügbarkeit der Fahrwege sind vor allem bei den "Verfügbarkeitsmodellen" entsprechende Vereinbarungen und Regelungen getroffen worden. In Analogie zu diesen kann ein entsprechender Anreizmechanismus aus Sicht des Bestellers (Bund) bei den Auftragnehmern (Ländern) zu einer Optimierung der Prozesse des Erhaltungs- und Betriebsmanagements führen.

Im Bereich der Anreizmechanismen für die Mitarbeiter wird dies erschwert, da hier die jeweiligen Beamtenrechte der Länder zu berücksichtigen sind.

Auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern kann ein Anreizsystem sinnvoll sein. Hierzu wurden im Zuge der Entwicklung des Konzeptes einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Straße solche Anreizmechanismen erörtert und für machbar und rechtlich zulässig eingestuft.

Dies trifft auch auf Malus-Regelungen zu. Hier ergeben sich die folgenden rechtlichen Varianten:

Auf Basis vorhandener rechtlicher Grundlage (Art. 104a Grundgesetz) ist eine Rückforderung nur für außerordentlich gewährte Zahlungen ohne weiteres möglich. Konkret würde dies bedeuten, dass Planungskosten und sonstige im Rahmen der Bestellung einer Leistung gewährten Sachkosten rückgefordert werden könnten.

---

<sup>71</sup> Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02. Oktober 2013 – Pkt. 6 – Anreizsysteme für eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ...“Die Verkehrsministerkonferenz setzt sich für die Einführung von Anreizsystemen ein, um eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur zu sichern. Die ausgewählten Anreizsysteme um schneller, wirtschaftlicher und sparsamer zu bauen, wie z. B. auf der A 5 (Baustelle des 21. Jahrhunderts), müssen dabei so ausbalanciert werden, dass sie Motivation zu Zeit- und Kosteneinsparung bei nachhaltiger verkehrlicher Nutzbarkeit sicherstellen.“

Dieser Mechanismus kann über eine Leistungsprämie ergänzt werden. Diese Zahlung würde im Erfolgsfalle dem tatsächlichen Leistungserbringer – Ing.-Büros bis Bauunternehmen – weitergeleitet werden. Würde ein Schlechtleistungsfall eintreten, dann würde die Leistungsprämie zurückbehalten.

### *Fazit*

Mit einer konsequenten Weiterentwicklung vorhandener Regelwerke und Richtlinien und deren Anwendung ist bereits die Grundlage für eine Veränderung und Optimierung des Anreizsystems gegeben. Dies gilt sowohl für die Bau- als auch Erhaltungs- und Betriebsprozesse. Bei den Anreizsystemen für die Mitarbeiter wäre die gemeinsame (Bund und Länder) Erarbeitung eines Kataloges für Anreize, Prämien und deren einheitliche Verabschiedung zielführend.

## 6.3 Finanzierungsstruktur & Mittelherkunft

### 6.3.1 Lebenszyklusansatz unter verstärkter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei Bau, Erhaltung und Finanzierung

#### *Lösungsansatz*

Ein Lösungsansatz liegt in der Schaffung einer passgenauen Finanzierungsstruktur sowie Bereitstellung auskömmlicher Mittel über die gesamte Lebensdauer des Investitionsgutes.

Hierzu ist eine Festlegung einer Grunddatenstruktur mit wirtschaftlichen Kennziffern (Verwaltungsangaben/Zweckausgaben, EUR/km Autobahn, Leistungsbilanz, Mitarbeiter, Bilanzierung, Mittelherkunft/Mittelverwendung, Vermögenssteigerung) und Prüfmerkmalen ("Benchmarking") notwendig. Letztendlich werden die Zustandsberichte und Controllingsysteme zu einem Vergleich der (Verwaltungs- und Zweck-) Ausgaben in den verschiedenen Ländern führen.

#### *Umsetzung*

Der Bund schafft eine überjährige, zweckgebundene Finanzierung für eine lebenszykluskonforme Finanzierung. Damit werden das Ziel einer optimalen Beschaffung und eine hohe wirtschaftliche Kontrollfähigkeit sichergestellt.

Für die Investitionen in die Bundesfernstraßen bedeutet dies, dass in einem ersten Schritt die Priorisierung der Vorhaben nach den Netzvorstellungen und den verkehrlichen Gegebenheiten festgelegt wird. Für die dann anstehende Realisierung bietet sich als Vorgehensweise eine "Clusterbildung" an. Projekte gleicher Dimension und Typus (z.B. Netzvervollständigung, Engpassbeseitigung, Regelerhalt und Betrieb) können so gebündelt werden, dass für diese eine passgenaue Finanzierungsstruktur sichergestellt wird.

Der Bereich der nachholenden Sanierung wird hier bewusst herausgenommen, da dieser einer einmaligen gesonderten Refinanzierung bedarf und erst nach Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit dem Lebenszyklusansatz unterzogen werden kann.

Durch die passgenaue Finanzierung werden wirtschaftliche Gesichtspunkte stärker in den Vordergrund gestellt. Sowohl die Beschaffungsprozesse als auch die Regelprozesse folgen nicht mehr der Optimierung der Mittelbeschaffung sondern der Optimierung der Mittelverwendung. Damit können auch über Kennziffern und Benchmarks vergleichende Erfüllungsgrade dokumentiert und belohnt werden.

Die Loslösung von der kameralistischen Bewirtschaftung hin zu einer vollständig kostenbasierten Nutzerfinanzierung führt hin zu einer stärkeren Orientierung an wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Damit kann im Kreislauf, ausgehend von einer hohen "Kundenorientierung" im Sinne der Nutzer der Verkehrsinfrastruktur (optimale Verfügbarkeit, engpassbezogene Betrachtung) über eine effektive Planung und eine optimale Preissetzung die Grundlage für eine effiziente Finanzierung geschaffen werden.<sup>72</sup> Um dem Management die richtigen Anreize zu geben, bedarf es der Definition der Ziel- bzw. Sollgrößen unter Zugrundelegung eines umfassenden Risikomanagements. Im fortlaufenden Soll/Ist-Vergleich werden Kosten, Zeiten, Mittel- und Ressourceneinsatz geprüft. Anhand von Kennziffern (Zeit/km-BAB, EUR/km-BAB) kann die Effizienz und die Einhaltung der Budgets regelmäßig überprüft werden. Mit Hilfe von Benchmarks können die Leistungen einzelner Projekte untereinander verglichen und bewertet werden. Durch ein umfangreiches Controllingssystem der Länder und des Bundes kann letztendlich in einem geschlossenen Kreislauf die optimale Wirtschaftlichkeit erreicht werden.

Durch Nutzung des gesamten Spektrums an Beschaffungsvarianten kann so ein hoch effizientes Gesamtsystem geschaffen werden, in dem der Bund als Bauherr in seiner Besteller- und Kontrollfunktion die Schwerpunkte setzt und die Länder in ihrer Auftragsverantwortung die Umsetzung effizient und eigenverantwortlich regeln.

#### *Fazit*

Mit der Bereitstellung einer optimalen Finanzierungsstruktur und einer kostenbasierten Mittelverfügbarkeit kann über einen Lebenszyklusansatz unter verstärkter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei Bau, Erhaltung und Finanzierung eine optimale Umsetzung erfolgen.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Gem. dem Kreislaufmodell und den Ausführungen der ViFG.

<sup>73</sup> Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02. Oktober 2013 – Pkt. 5 – Bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ...“Für die Optimierung einer bedarfsgerechten Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur postuliert die Verkehrsministerkonferenz die Erprobung und den Einsatz einschlägiger, effizienzorientierter Strategien und Instrumente der Bauwirtschaft wie überjährig orientierte Lebenszyklusansätze. Unbedingte Voraussetzung für die Erprobung und vor allem die Realisierbarkeit ist eine zweckgebundene und überjährige Mittelbereitstellung. Dabei kann eine überjährige Mittelsicherung und Mittelverteilung über zugriffssichere Fonds geleistet werden.“

### Exkurs: Nachholende Sanierung

Das Problem der "nachholenden Sanierung" bedarf ergänzend zu den im Prozessoptimierungsbericht genannten Zielen und Maßnahmen weitergehender struktureller Überlegungen. Ziel muss die Sicherung des Bestandsnetzes durch Wiederherstellung der vollständigen Leistungsfähigkeit sein.

Der Zustand der Verkehrsinfrastruktur ist in vielen Bereichen kritisch. Alle Bundesländer sind von der Brückenproblematik umfassender Sanierungen bzw. Ersatzneubauten betroffen. Ein Beispiel zeigt die Baustruktur der A 45, auf deren 122 Kilometer langen nordrhein-westfälischen Abschnitt zwischen Dortmund und der Landesgrenze Hessen von 36 Großbrücken, mit einer Spannweite von über 100 Metern, allein elf Bauwerke kurzfristig verstärkt und mittelfristig komplett neu gebaut werden müssen. Mit rund € 2 Mrd. Kosten wird derzeit kalkuliert, € 1,3 Mrd. entfallen dabei auf die Brücken. Die gleiche Problematik stellt sich auch auf der hessischen Seite, wo 20 Brücken ersetzt werden müssen.

Das Volumen der nachholenden Sanierung beläuft sich derzeit auf insgesamt € 45 Mrd. (siehe u.a. Kapitel 2.2) Allein für die Bundesfernstraßen betrug der Bedarf für die nachholende Sanierung € 7,5 Mrd. Dieser Betrag wird sich je nach finalem Ergebnis der Nachberechnung der Brücken um weitere Milliardenbeträge erhöhen können.

Die Bundesregierung hat zwar mit dem Sonderprogramm "Brückensanierung" einen richtigen Schritt vollzogen und für die Haushaltsjahre 2015-2017 zusätzliche Mittel bereitgestellt.

Vorgesehene Haushaltsmittel für die Brückenertüchtigung				
Haushaltsjahr	2012/2013	2015	2016	2017
<b>Haushaltsmittel [Mio. €]</b>	220	310	350	400

*Tabelle 7 - Haushaltsmittel für die Brückensanierung 2015-2017*

Mehrausgaben für die Brückenertüchtigung*				
Haushaltsjahr	2015	2016	2017	2015 - 2017
<b>Haushaltsmittel [Mio. €]</b>	90	130	180	400

\* aus den zusätzlichen 5 Milliarden Euro – für Erhalt, Modernisierung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur

*Tabelle 8 - Mehrausgaben für die Brückensanierung 2015-2017*

Der Bedarf geht aber deutlich über diese Mittelzurverfügungstellung hinaus. Zudem scheitert die zügige Umsetzung der nachholenden Sanierung derzeit zum einen an aufwändigen Genehmigungsprozessen und an fehlenden Kapazitäten zum anderen auch an der nachhaltigen Sicherheit der Verfügbarkeit auskömmlicher Finanzierungen nach 2018.

Der Vorschlag im Rahmen der Bodewig I Kommission war hierzu die Schaffung eines Sondervermögens für die nachholende Sanierung. Dieser Vorschlag wurde unter Punkt 14 in der VMK im Oktober 2013 einstimmig beschlossen.<sup>74</sup>

Damit sollte durch Einbringung von Haushaltsmitteln binnen 15 Jahren die Finanzierung angemeldeter Maßnahmen sichergestellt werden.

Der Prozess einer "nachholenden Sanierung" könnte folgende Bausteine enthalten:

- Einrichtung eines Sondervermögens für definierte Projekte der nachholenden Sanierung und Einbettung der Mittel des Sonderprogramms "Brückensanierung" des BMVI;
- Bestimmung enger und eindeutiger Kriterien, die den Abruf der Mittel begründen;
- Ausstattung mit Mittel für Prüfung der Bauwerke und Strecken, der Nachberechnung der Bauwerke, der Planung und von Beschleunigungsprämien;
- Beschleunigte Realisierung durch verkürzte Genehmigungsverfahren und Bündelung fachlicher Kompetenzen;
- Optimierung der Beschaffung durch Nutzung aller Möglichkeiten einer effizienten Beschaffung;
- Schaffung einer Struktur die Expertenwissen und Umsetzungskompetenz bündelt.

---

<sup>74</sup> Abschlussbericht der Bodewig I Kommission, Nr. 14, Kap. I "Sicherung weiterer 2,7 Mrd. € an Haushaltsmitteln in einem Sondervermögen "Nachholende Sanierung" (38,5 Mrd. € über 15 Jahre auf Basis 2012) für Straße, Schleusensanierung (Paket 1)."

## 6.4 Mittelherkunft

### 6.4.1 Nachhaltige Sicherung der Finanzierung

#### *Lösungsansatz*

Der eingeleitete Investitionshochlauf aus Haushaltsmitteln und Nutzerfinanzierung sichert eine angemessene Finanzierung der Bundesfernstraßen bis zum Jahre 2018. Die darüber hinaus notwendige Sicherung der Finanzierung kann dann aus weiteren Haushaltsmitteln bzw. aus der Ausdehnung der Nutzerfinanzierung erfolgen.

#### *Umsetzung*

Der Weg zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung ab dem Jahr 2019 muss mit großem Nachdruck verfolgt werden. Dazu bietet sich die konsequente Weiterverfolgung des in der Bodewig I Kommission entwickelten Stufenplans an.<sup>75</sup>

Dort wurde als erster Handlungsschritt die bereits weitgehend auf den Weg gebrachte überjährige und zugriffssichere Bindung zusätzlicher Haushaltsmittel empfohlen.

Mit dem hierbei empfohlenen Stufenplan wurde ein Konzept der nachhaltigen Sicherung der Folgefinanzierung plausibel und umfassend dargelegt. Diesen Weg gilt es nun konsequent weiter zu gehen, um die vorgenannten Reformziele für die Prozessabläufe, Organisationsstrukturen und Finanzierungsstrukturen erfolgreich umzusetzen.

#### *Fazit*

Mit Einnahmen aus Steuermitteln und Nutzerentgelten wird die nachhaltige Sicherung der Finanzierung bei konsequenter Umsetzung des in der Bodewig I Kommission bereits einvernehmlich zwischen Bund und Ländern entwickelten Stufenplanes sichergestellt. Die Umsetzung des voraussichtlichen Investitionsaufwuchses hat absolute Priorität und stellt die zentrale Herausforderung dar.

### 6.4.2 ergänzende Finanzierung – privates Kapital

#### *Lösungsansatz*

Zur ergänzenden Finanzierung von Einzelprojekten und Investitionen in Nebenbetriebe kann in beschränktem Maße zusätzlich privates Kapital eingebunden werden.

#### *Umsetzung*

Zur Gewinnung privater Investitionen bedarf es einer Rendite. Damit erhöhen sich zwangsläufig die Finanzierungskosten für die Bereitstellung der hierüber bereitgestellten Infrastruktur.

Privates Kapital kann letztendlich nur in Einzelprojekten bzw. über Konzessionsmodelle Eingang in die Gesamtfinanzierung finden.

---

<sup>75</sup> Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02. Oktober 2013 – Pkt. 9 – Schrittweise Sicherung der Finanzierung.

Folgende Wege sind hierbei ergänzend sinnvoll:

- Einräumung eines Rechtes zur Nutzung (Konzession z.B. § 15 FstrG – Nebenbetriebe)<sup>76</sup>,
- durch Konzessionsmodelle zum Bau, Erhalt und oder Betrieb der Verkehrsinfrastruktur (z.B. F-Modelle),
- A-Modelle und Verfügungsmodelle und
- durch Zinsen für die Fremdkapitalbereitstellung.

Dabei kann die Rendite für die privaten Kapitalgeber über Einsparungen oder über Ausschüttungen (Mauteinnahmen, Ausschüttungen) realisiert werden.

Die Investoren differenzieren sich auch in der Bereitschaft der Risikoübernahme und der Dauer der Bereitstellung von Kapital.

### Übersicht über die Charakteristiken der unterschiedlichen Infrastrukturinvestments

	Eigenkapital		Fremdkapital	
	Aktien	Direktinvestments (Unlisted Infrastructure)	Infrastruktur-anleihen	Infrastrukturkredite
Art des Assets	Wertpapier eines Unternehmens	Physische Anlage (Leitungsnetze, Straße, Krankenhäuser etc.)	Unternehmensanleihen, Projektbonds etc.	Kredite
Angebotsbreite am Markt	●	◐	◐	●
Liquidität	●	◐	●	◐
Investmenthorizont	Kurz- bis langfristig	Langfristig	Kurz- bis langfristig	Mittel- bis langfristig
Renditeerwartung (p.a.)	5% – 9%, je nach Region und Objekt, teilweise auch höher	Frühphase: 10% – 15% Later Stage: 7% – 9%	Government (ca. 3% – 7%) Corporate (ca. 4% – 10%)	Bonitätsabhängig (ca. 2% - 5%)
Volatilität	Abhängig vom Einzeltitel rund 20%	Grds. eher geringe Volatilität (abhängig von Projektphase)	Government (ca. 5% – 7%) Corporate (ca. 6% – 25%)	I.d.R. gering (2 bis 5% bei vertbreiften Angeboten).

Quelle: Research Center for Financial Services, Steinbeis Hochschule Berlin und DeKa Bank, München

Abbildung 29 - Übersicht über die Charakteristiken der unterschiedlichen Infrastrukturinvestments

Die Einbindung privater Investitionen kann dabei nur, wie oben beschrieben, über eine Gesellschaft wie z.B. Tank&Rast bzw. andere Konzessionsmodelle erfolgen.

#### Fazit

Mit einer Mobilisierung privater Investitionen kann nur auf Einzelprojekt- bzw. Konzessionsbasis ein beschränkter Beitrag geleistet werden.

<sup>76</sup> Die Einnahmen aus den Konzessionsentgelten z.B. der Tank & Rast belaufen sich auf jährlich rund € 20 Mio.

## 6.5 Zeiteffizienz der Reform

### *Lösungsansatz*

Angesichts der extrem großen Herausforderungen zur Umsetzung des Investitionsaufwuchses und der Notwendigkeit der dringenden nachholenden Sanierung (namentlich der Brückenproblematik) bedarf es zur Minimierung der Transaktionskosten und der Zeitverluste der konsequenten Weiterentwicklung aller Leistungsbereiche (Prozessablauf, Organisationsstruktur, Finanzierungsstruktur und Mittelherkunft), die parallel betrieben werden muss.

### *Umsetzung*

Die Herausforderung der Sicherung des Bestandsnetzes (Engpassbeseitigung, nachholende Sanierung und laufende Erhaltung) bindet schon heute alle personellen Kapazitäten. Vor diesem Hintergrund müssen alle notwendigen und sinnvollen Reformen mit geringsten Reibungsverlusten sichergestellt werden. Ansonsten wird die Verfügbarkeit der vorhandenen Infrastruktur noch weiter beeinträchtigt werden.

Daneben würde die Schaffung einer zentralen Organisation zu erheblichen Transaktionskosten führen. Dies umfasst die im Zwischenbericht und Szenarienbericht bereits aufgeführten Personalübergangskosten sowie die Neueinrichtungs- und Rückbaukosten von Fazilitäten aller Art (Gebäude, Ausstattung und Einrichtungen).

Die Unsicherheit der Mitarbeiter und die Doppelbelastung aus fachlicher Sicht und persönlicher Perspektive beschneiden weiter die knappen Personalkapazitäten.

Die Schaffung einer zentralen Organisation wird - wie von verschiedenen Seiten - ausgeführt mindestens zwei Legislaturperioden benötigen. Während dieser Zeit ist mit erheblichen Redundanzen und Doppelstrukturen zu rechnen. Verlängert wird der Prozess, da der anschließende Abbau landesseitiger Einheiten erst nach vollständiger Übertragung erfolgen kann.

Eine belastbare quantitative Abschätzung ist unseriös. Dennoch ist zu befürchten, dass die Transaktionskosten bei weiten die Effizienzeinsparungen übersteigen.

### *Fazit*

Die Konsequenz einer "Revolution" über die Schaffung einer zentralen Organisation führt zu erheblichen Zeitverlusten und Transaktionskosten. Hingegen bewirkt eine konsequente Weiterentwicklung der Prozessoptimierung in der Auftragsverwaltung durch einen optimalen Ressourceneinsatz eine kurzfristige Lösung für eine Minimierung der Transaktionskosten und der Reduktion der Planungs- und Bauzeiten.

### Prozessoptimierung Bund/Länder

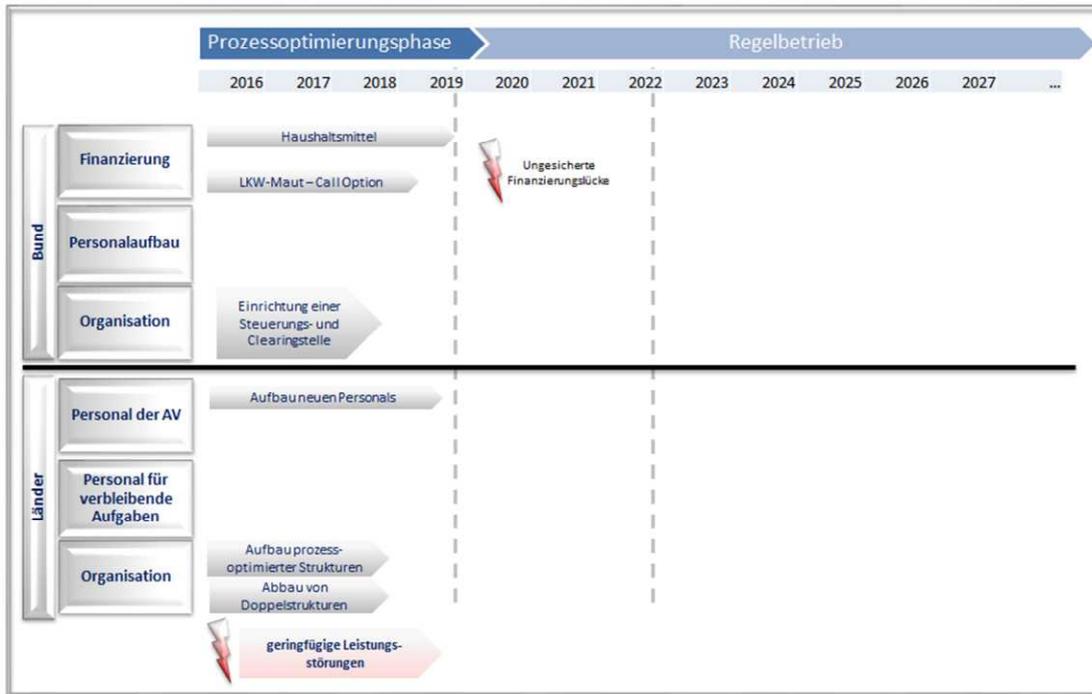


Abbildung 30 - Prozessoptimierung Bund/Länder

### Schaffung einer Bundesgesellschaft

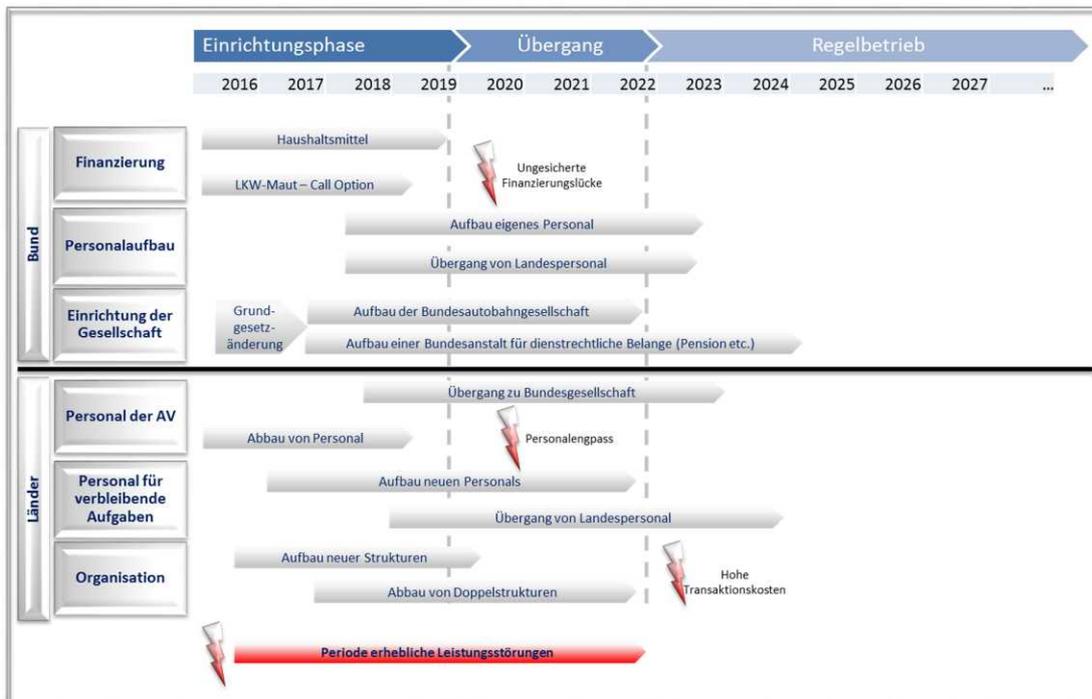


Abbildung 31 - Schaffung einer Bundesgesellschaft

## 6.6 Zusammenfassung

In ihrer dritten Sitzung am 7. Dezember 2015 hat die Kommission das Thema "Prozessoptimierung" intensiv diskutiert und Reformnotwendigkeiten sowie Ziele skizziert. Die Länder haben ausdrücklich ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, die Strukturen der Auftragsverwaltung weiter zu optimieren und gemeinsam mit dem Bund die "Rollenverteilung" deutlicher zu klären.

Das BMVI hat seinerseits am 11. Dezember 2015 eine Unterrichtung des Bundestagsausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur vorgelegt. In diesem Bericht wurden erstmals vom Bund als Eigentümer dieses Teilnetzes eigene Reformziele ausgeführt und eine ausschließlich zentralistische Lösung angeboten.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Kommission mit der Vorlage ihres Gesamtkonzepts "Prozessoptimierung" alle von Bund und Ländern angestrebten Reformziele erreichen kann: Durch eine konsequente Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung, der deutlichen Fokussierung des Bundes auf die Finanzierungsstruktur sowie einer Sonderbehandlung der nachholenden Sanierung wird den Vorgaben des Koalitionsvertrags des Bundes zur 18. Legislaturperiode in vollem Umfang entsprochen.

## 7. Der Lösungsvorschlag der Kommission

Mit dem Bericht der Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Bodewig I) unter Beteiligung des Bundes haben die Länder bereits im Jahr 2013 mit einem 16:0 Beschluss u. a. festgestellt, welche Bedeutung die Prozessoptimierung für die Auftragsverwaltung hat. Leider hat der Bund die damaligen Vorschläge nur unzureichend aufgegriffen: Während die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur im Regierungsprogramm verankert wurde und sich nahezu vollständig in der Umsetzung befindet, wurden wichtige Vorgaben und Angebote der Länder zur inhaltlichen/organisatorischen Optimierung vom Bund bedauerlicherweise nicht aufgegriffen.

Der nun vorliegende Abschlussbericht fügt nun die Erkenntnisse und Entwicklungen der vergangenen Monate zusammen und zeigt mit nachfolgendem Vorschlag ein Weg zur Umsetzung. Dabei gehen die Zielstellungen der Kommission über den Anspruch des BMVI hinaus. Denn, die rein zentralistisch strukturierten Lösungen im Konzept des Bundes werden den baulastträgerübergreifenden Zielsetzungen nicht gerecht.

Mit dem Lösungsvorschlag der Kommission hingegen wird eine klare, zukunftsfähige Struktur aufgezeigt, deren Realisierung gegenüber der nur langfristig erreichbaren Zentralisierungsoption des Bundes in kurzer Frist machbar ist.

Die Länder zeigen sich damit konstruktiv und weisen nach, dass sie identische Reformziele realisieren wollen und sogar darüber hinausgehen.

Mehr noch: Sie stellen die politische Frage, ob die Reformziele des Bundes überhaupt zentral erreichbar sind, wenn man sich ausschließlich auf eine organisatorische Konzentration der Prozesse fokussiert. Dies ist – auch angesichts anzunehmender umfänglicher Transaktionskosten und einer langen zeitlichen Umsetzungsphase – zweifelhaft. Ein Zeitfenster von mehr als zwei Legislaturperioden ist im Falle der Gründung einer eigenen Bundesgesellschaft (inklusive Grundgesetzänderung und Integration) durchaus realistisch. Dagegen sind die im vorliegenden Abschlussbericht beschriebenen Umsetzungsstrategien ohne Friktionen in innerhalb einer Legislaturperiode durchführbar.

Ob die vorgeschlagene Handlungsweise des Bundes angesichts einer deutlichen Erhöhung des Investitionshaushaltes des BMVI und dessen Umsetzung dann der richtige Weg ist, lässt Zweifel aufkommen. Sollten durch umfassende Organisationsneuordnungen der Mittelabfluss über Jahre stocken, ist zudem die dankenswerterweise vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags positiv beschlossene Überjährigkeit in Gefahr.

Angesichts des prognostizierten Verkehrswachstums und dem derzeitigen Infrastrukturstadium muss es das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern sein, schnellstmöglich und kosteneffizient optimierte Strukturen für unsere Straßen zu schaffen. Die Verkehrsministerkonferenz stellte am 9. Oktober 2015 dazu in Worms fest, dass die nachhaltige Bereitstellung eines leistungsfähigen Gesamtnetzes aller Verkehrsträger eine große Herausforderung darstellt. Der Abschlussbericht der Kommission "Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes" will dieser Herausforderung entsprechen.

## 7.1 Zusammenfassung des Konzeptes der Kommission

Mit der Vervollständigung des Bundesfernstraßennetzes verändert sich das Anforderungsprofil an die Prozesse und Organisationsstrukturen. Das Bedarfsnetz hat seine Endausbaustufe fast erreicht. Für die Zukunft müssen entsprechend die Kräfte auf ein bedarfsgerechtes und leistungsfähiges Bestandsnetz ausgerichtet und gebündelt werden. Damit einhergehend bedarf es einer effektiven und effizienten Lösung für die entstandenen bisherigen Substanzverluste im Bestandsnetz (siehe auch Kapitel 6.3.1 Exkurs "Nachholende Sanierung").

Um dies zu erreichen ist eine neue Aufgaben- und Verantwortungszuordnung notwendig. Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass es zu keinen Doppelstrukturen, Zeitverzögerungen oder hohen Transaktionskosten kommt. Der Bund konzentriert und beschränkt sich auf seine Kernaufgaben und -kompetenzen. Der Bund wird zum Bauherrn und damit zum Besteller, Finanzier und Kontrolleur. Die Länder avancieren zum eigenverantwortlichen Umsetzer. Aus der "Auftragsverwaltung" wird so eine "Auftragsverantwortung":



Abbildung 32 - Auftragsverwaltung / Auftragsverantwortung

Die wesentlichen Änderungen sind:

- Der Bund priorisiert die Projekte in enger Abstimmung mit den Ländern in ihrer Netzfunktion und macht zeitliche und fachliche Vorgaben. Dies bedeutet dass es zu einer den tatsächlichen Bedürfnissen folgenden Weiterentwicklung des BVWP und den damit verbundenen Ausbaugesetzten kommt<sup>77</sup>.
- Zur Vermeidung aufwändiger Abstimmungen in der laufenden Realisierung soll durch eine vorgezogene Abstimmung zwischen Bund und Ländern, in der auch die verkehrliche Wirkung in den nachgeordneten Netzen Berücksichtigung findet, eine ex-ante-Regelung Anwendung finden.

<sup>77</sup> Der Netzzustands- und Leistungsbericht sekundiert hier über die Dokumentation der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bestandsinfrastruktur und die tatsächlichen Engpässe die Handlungsprioritäten

- Der Bund schafft eine Finanzierungsstruktur (ggf. durch Einrichtung einer Finanzierungsgesellschaft), die die Mittel passgenau und auskömmlich überjährig zur Verfügung stellt und damit dem Lebenszyklusansatz folgt.
- Der Bund sorgt dafür, dass eine schnelle Wiederherstellung des eingeschwungenen Zustand erfolgt.<sup>78</sup>
- Die Länder führen diese Maßnahmen eigenverantwortlich mit ihrem Personal durch. Der Bund finanziert alle notwendigen Fachausgaben (Planungskosten und Bauausgaben).
- Der Bund erhält von den Ländern eine kontinuierliche Dokumentation für einen aussagekräftigen Netzzustands- und Leistungsbericht.
- Der Bund kontrolliert die Qualität in Substanz, Ausführung und Verfügbarkeit.
- Für die Beschaffung der Planungs- und Bauleistung wird ein Anreizmechanismus weiterentwickelt, der die Vorgaben des Bestellers (Bund) effizienter umsetzbar macht und Leistungsanreize für die Auftragnehmer (Länder) bildet. Für die Länder bedeutet dies, dass sich Leistungsanreize ergeben, die die wirtschaftliche Situation bei der Aufgabenwahrnehmung verbessert.
- Für Sonderaufgaben können spezielle länderübergreifende Einheiten gebildet werden. Für die Aus- und Fortbildung werden Standards festgelegt und deren Einhaltung vom Bund kontrolliert.

Diese Neuordnung sorgt langfristig für eine effiziente Beschaffungs- und Leistungsstruktur und erlaubt eine Gesamtnetz Betrachtung.

---

<sup>78</sup> Der Begriff "eingeschwungener Zustand" stammt aus der Stabilitätstheorie. Dieser wurde vom BMVI und der DB im Zuge der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung übernommen. Der eingeschwungene Zustand ist dann erreicht, wenn keine Anlage ihre technische Nutzungsdauer überschreitet. Dies setzt voraus, dass in der Übergangszeit sowohl der bestehende Investitionsrückstau als auch der in dieser Zeit ggf. neu entstehende Rückstau vollständig abgebaut wird.



Abbildung 33 - Bestandsnetz - Mittelherkunft & Verwendung

Dieser Prozess der Anpassung und Weiterentwicklung wird in wenigen Jahren abgeschlossen sein und kann so die schnelle, effiziente und transparente Umsetzung des geplanten "Investitions-hochlaufs" sicherstellen.

## 7.2 Finanzierungsstruktur

### 7.2.1 Finanzierung der laufenden und zukünftigen Investitionen

Nutzerfinanzierung alleine wird, zumindest derzeit, keine komplette Sicherung der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sicherstellen können. Deshalb bedarf es auf mittlerer Sicht auch der Mittel aus dem Bundeshaushalt.

Denn trotz des derzeitigen beachtlichen Investitionshochlaufs im Bundesfernstraßennetz fehlen diesem so die Nachhaltigkeit und die langfristige Auskömmlichkeit, um eine dauerhafte Refinanzierung der Aufgaben in einem leistungsfähigen Bestandsnetz sicherzustellen. Gleichzeitig bezieht sich der Investitionshochlauf natürlich nur auf die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur (und nicht auf das Gesamtnetz) und reflektiert in seiner Ausgabenstruktur nicht den oben genannten Paradigmenwechsel (Bestandsnetz vor Bedarfsnetz).

Eine langfristige Sicherung der Mittel aus dem Haushalt könnte über eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung erreicht werden. Doch diese trägt nicht zwingend über die Gesamtdauer der geplanten und zur Realisierung anstehenden Maßnahmen. Deshalb empfiehlt sich eine konsequente Weiterentwicklung des von der Bundesregierung bereits eingeschlagenen Weges. Dafür wird die Einrichtung einer Finanzierungsgesellschaft vorgeschlagen.

### 7.2.2 Einrichtung einer Finanzierungsgesellschaft

Um den Herausforderungen der langfristigen Sicherung eines leistungsfähigen Bestands- und Bedarfsnetzes gerecht werden zu können und um die notwendigen Planungshorizonte für die Länder zu schaffen, muss der Bund eine nachhaltige Finanzierungsstruktur schaffen. Diese muss im Kontext eines Lebenszyklusansatzes folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Überjährigkeit
- Zweckbindung
- Flexibilität über Höhe zum jeweiligen Zeitpunkt bzw. -raum
- Zugriffsfestigkeit

Die Sicherstellung einer Finanzierung alleine über den jährlichen Haushalt oder auch Verpflichtungsermächtigungen schafft noch keine belastbare Sicherheit für die Personal und Ressourcenplanung der in der Auftragsverantwortung stehenden Länder.

Vor diesem Hintergrund bietet sich die Einrichtung einer Finanzierungsgesellschaft<sup>79</sup> an, die die Mittel aus dem Haushalt und den Nutzerfinanzierungsentgelten in einer zentralen Kapitalsammelstelle bündelt und so dann alle Bereiche der Verkehrsinfrastruktur im eingeschwungenen Zustand refinanzieren kann.

Eine solche Finanzierungsgesellschaft muss die Voraussetzungen erfüllen, alle Beschaffungsprozesse begleiten zu können und auch Nutzerentgelte ergänzender Netze zu einem späteren Zeitpunkt aufnehmen und an andere Baulasträger weiterleiten zu können. Eine Grundgesetzänderung ist hierfür entbehrlich.

### 7.2.3 Finanzierung zur Beseitigung des Substanzverlustes der Infrastruktur

Losgelöst von der Sicherung der Finanzierung für die Verkehrsinfrastruktur im eingeschwungenen Zustand gilt es, die Substanzverluste der Vergangenheit schnell zu beseitigen und ebenso adäquat (Volumen, Zeit) zu refinanzieren.

Folgende Punkte sollten dafür im Blick behalten werden:

- Bestimmung enger und eindeutiger Kriterien, die den Abruf der Mittel begründen
- Ausstattung mit Mitteln für
  - Prüfung der Bauwerke und Strecken
  - Nachberechnung der Bauwerke
  - Planung
  - Beschleunigungsprämien
- Sicherung von Wegen zur beschleunigten Realisierung durch
  - verkürzte Genehmigungsverfahren
  - Bündelung fachlicher Kompetenzen
- Optimierung der Effizienz durch Nutzung aller möglichen Beschaffungsvarianten

<sup>79</sup> Dies könnte z.B. über eine Weiterentwicklung der VIFG erreicht werden.

- Schaffung einer Struktur, die Expertenwissen und Umsetzungskompetenz bündelt.

Darüber hinaus sollte die Mittelbereitstellung für die nachholende Sanierung über ein Sondervermögen erreicht werden.<sup>80</sup> Es kann aber durch andere Wege bzw. Organisationen zur passgenauen Refinanzierung des endlichen Bedarfs an Mitteln für die nachholende Sanierung gegangen werden.<sup>81</sup>

### 7.3 Empfehlung an die Verkehrsminister der Länder

Die Kommission empfiehlt den Verkehrsministern zur Sicherung der nachhaltigen Bereitstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrsnetzes aller Verkehrsträger nach

- Prüfung der Ergebnisse der Kommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland"
- Prüfung der Vorschläge des Bundes zur Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen

und nach umfassender Diskussion mit

- den politischen Entscheidungsträgern
- den Auftragsverwaltungen
- den Stakeholdern

folgendes Vorgehen:

- Das Verkehrsnetz ist als Ganzes (unter Einbeziehung aller Verkehrsträger und der nachgeordneten Netze) zu betrachten.<sup>82</sup>
- Es bedarf einer konsequenten Priorisierung und Synchronisierung der Aufgaben.
- Die Maßnahmen müssen darauf ausgelegt werden, Transaktionskosten und Unsicherheiten gering zu halten und Doppelstrukturen und Zeitverluste zu vermeiden.
- Eine Weiterentwicklung von bestehenden Systemen sollte der Vorzug vor kompletten Umstrukturierungen gegeben werden.
- Aufwändige Gesetzgebungsverfahren und Entwicklung von Anwendungsrichtlinien sollte vermieden werden.
- Dem Aufgabenträger sollte auch die Aufgabenverantwortung übertragen werden.
- Die Sicherung der Finanzierung muss nachhaltig, auskömmlich, zugriffssicher und überjährig sein und sich am Lebenszyklus orientieren.
- Die Nutzerfinanzierung muss technisch kompatibel und im Rahmen des Stufenplanes auf alle überörtlichen Straßennetze ausgedehnt werden können.

<sup>80</sup> Entsprechend dem VMK-Beschluss vom Oktober 2013.

<sup>81</sup> Einbettung der Mittel des Sonderprogramms "Brückensanierung" des BMVI.

<sup>82</sup> Präambel des Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz vom 02.10.2013.

Der Vorschlag der Kommission sorgt dafür, dass über eine konsequente Weiterentwicklung der "Auftragsverwaltung" hin zu einer "Auftragsverantwortung" eine Optimierung der Prozessabläufe stattfindet. Durch die Neuordnung der Zuständigkeiten wird eine Vielzahl von Reformzielen binnen einer Legislaturperiode erreicht werden. Dabei werden auch die von der Bundesregierung formulierten Reformziele für das Management der Bundesfernstraßen in vollem Umfang - besser und schneller - erreicht als mit der grundlegenden Neuorganisation einer Bundesfernstraßengesellschaft.

Die Maßnahmen im Einzelnen:

- Sicherstellung einer nachhaltigen, überjährigen Finanzierung des Verkehrsnetzes über die gesamte Lebensdauer des jeweiligen Investitionsgutes;
- Heben der hohen Optimierungspotenziale insbesondere bei beschleunigten Verfahren im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung,
- Sicherung der politisch und fachlich institutionalisierten Mitwirkung der Länder bei der Aufstellung, Beschlussfassung der Bedarfs- und Ausbaupläne und Priorisierung der Maßnahmen für die Bundesfernstraßen,
- Notwendigkeit der klaren Aufgabentrennung zwischen Projektbeauftragung und Erfolgskontrolle durch den Bund sowie der Projektrealisierung durch die Länder,
- enge fachliche Abstimmung der Ziele und Handlungsstrategien für Sonderaufgaben wie Sanierung und Ertüchtigung von Bauwerken zwischen Bund und Ländern,
- Transparenz und Dokumentation der Auftragsverantwortung der Länder durch aussagekräftige Netzzustands- und Leistungsberichte an den Bund,
- Schaffung einer passgenauen Finanzierungsstruktur und zweckgebundenen Mittelausstattung (Sondervermögen nachholende Sanierung),
- bundesseitige Übernahme aller Bauherrenkosten, insbesondere der Planungskosten für die Realisierung der vom Bund bestellten Verkehrsinfrastrukturprojekte,
- Fortführung der von den Ländern veranlassten vielfältigen Maßnahmen zur Personalgewinnung und Stärkung der von den Ländervereinigungen der Straßen- und Verkehrsingenieure (VSVI) aufgebauten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen,
- Schaffung von Anreizmechanismen (Bonus-Malus-System) für Erhaltung, Betrieb, Aus- und Neubau sowie konsequente Anwendung und Weiterentwicklung vorhandener Richtlinien und Regelwerke.

Mit einer solchen klaren Rollenzuschreibung zwischen dem Bund als Bauherr und Besteller und den Ländern als Auftragsverantwortliche kann eine langfristige und nachhaltige Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes erreicht werden. Dabei gilt es aber auch immer die verkehrliche Einbeziehung der „nachgeordneten Netze“ im Blick zu behalten.



## 8. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur.....	3
Abbildung 2 - Finanzierungsbedarf 2015-2030.....	4
Abbildung 3 - Defizit Nachholende Sanierung .....	4
Abbildung 4 - Unterfinanzierung pro Jahr.....	6
Abbildung 5 - Netzlängenzuwachs BAB seit 1950.....	7
Abbildung 6 - Zeitplan 2015-2020.....	8
Abbildung 7 - Einnahmen Verkehr p.a. ....	11
Abbildung 8 - Auftragsverwaltung heute .....	12
Abbildung 9 - Prozessablauf: Bedarfsplanung und Raumordnung.....	13
Abbildung 10 - Genehmigung und Umsetzung .....	14
Abbildung 11 - Alternative Organisations- und Finanzierungsformen .....	17
Abbildung 12 - Das „Deutsche Modell“ .....	17
Abbildung 13 - Das „Österreichische Modell“ .....	18
Abbildung 14 - Das „Schweizer Modell“ .....	18
Abbildung 15 - Das „Französische Modell“ .....	19
Abbildung 16 - Das „Dänische Modell“ .....	19
Abbildung 17 - Finanzierungsstruktur nach Leistungsbereich .....	20
Abbildung 18 - Finanzierungsstruktur.....	21
Abbildung 19 - Wachstum der Bundesautobahn 1990-2012.....	22
Abbildung 20 - Aufgabenstellung und Problemfelder.....	32
Abbildung 21 - Übersicht Planungsprozess.....	55
Abbildung 22 - Straßenkategorien und Baulastträger.....	59
Abbildung 23 - Straßeninformationssystem NRW .....	61
Abbildung 24 - Straßenzustandsbericht.....	62
Abbildung 25 - Kostenmanagement innerhalb des Prozesses nach RE.....	63
Abbildung 26 - Abwicklung des Zahlungsverkehrs.....	64
Abbildung 27 - Schematischer Ablauf .....	69
Abbildung 28 - Planungsprozess im Detail.....	69
Abbildung 29 - Übersicht über die Charakteristiken der unterschiedlichen Infrastrukturinvestments .	78
Abbildung 30 - Prozessoptimierung Bund/Länder .....	80
Abbildung 31 - Schaffung einer Bundesgesellschaft .....	80
Abbildung 32 - Auftragsverwaltung / Auftragsverantwortung.....	83
Abbildung 33 - Bestandsnetz - Mittelherkunft & Verwendung.....	85

## 9. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Zukunftsinvestitionen.....	23
Tabelle 2 - Vergleich der Mittelherkunft und Systemkosten .....	24
Tabelle 3 - Bewertung Szenario 1 .....	39
Tabelle 4 - Bewertung Szenario 2 .....	45
Tabelle 5 - Bewertung Szenario 3 .....	50
Tabelle 6 - Überblick der Szenarien .....	52
Tabelle 7 - Haushaltsmittel für die Brückensanierung 2015-2017 .....	75
Tabelle 8 - Mehrausgaben für die Brückensanierung 2015-2017 .....	75