

**Bericht der Verwaltung
für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (L)
am 14. April 2016**

Bundesfernstraßengesellschaft

Sachdarstellung

Der Abgeordnete Heiko Strohmann hat um einen schriftlichen Bericht zum Thema Bundesfernstraßengesellschaft mit Bezug auf folgende Fragen gebeten:

1. Wie wird das Thema Bundesfernstraßengesellschaft auf Bundesebene in den Fachgremien diskutiert (u.a. Verkehrsministerkonferenz)?
2. Wie bewertet der Senat die Gründung einer solchen Gesellschaft? Was sind die Vorteile/Nachteile für die Bundesländer, bzw. für Bremen direkt?
3. Würde sich der Bremer Senat für eine Bundesratsinitiative einsetzen?

Die Verwaltung berichtet dazu wie folgt:

1. Wie wird das Thema Bundesfernstraßengesellschaft auf Bundesebene in den Fachgremien diskutiert (u. a. Verkehrsministerkonferenz)?

Die aktuelle Diskussion zur Gründung einer Bundesautobahngesellschaft hat eine lange Vorgeschichte. Bereits die Vorschläge der sog. „Pällmann-Kommission“ aus dem Jahre 2000 enthielten in ihrem Kern diesen Vorschlag. Durch die Vorschläge der „Fratzscher-Kommission“ in dem Bericht „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ und die aktuelle Haushaltsplanung des Bundes fokussiert sich diese Diskussion auf einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz der bis zum Jahre 2018 in Verbindung mit der stufenweisen Ausweitung der Lkw-Maut geplanten Aufstockung im Straßenbauhaushalt des Bundes. Die „Fratzscher-Kommission“ argumentiert vor allem mit der Einsatz- und Anlagemöglichkeit für das private Kapital im Autobahnbau. Mit der Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft verknüpft die Kommission die Erwartung, diese Mittel schneller, effizienter und zielgerichteter für den Straßenbau einzusetzen.

Der Bund hat seine Vorstellungen zur Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft mit Fokus auf die Bundesautobahnen erst Ende des Jahres 2015 skizziert. Die Länder haben die nachhaltige Bereitstellung und die Sicherung der Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrsnetzes aller Verkehrsträger im Blick und haben eine Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ eingesetzt. Die Kommission unter der Leitung des ehem. Verkehrsministers Prof. Kurt Bodewig hat mit dem am 23. Februar 2016 vorgelegten Bericht Vorschläge zur Neuordnung der Finanzierungsstruktur, basierend primär auf Nutzerfinanzierung und Haushaltsmitteln sowie zur kurzfristigen Optimierung der Auftragsverwaltung erarbeitet. Die Verkehrsminister der Länder haben sich am 23. Februar 2016 auf einer Sonderkonferenz mit diesem Bericht der Kommission befasst und in Folge einstimmig die bisher bekannten Vorschläge des Bundes zur Errichtung einer Bundesgesellschaft abgelehnt. Die Verkehrsminister sehen vielmehr die Realisierung der zusätzlichen Investitionen des Bundes durch einen langwierigen Prozess beim Aufbau einer Bundesgesellschaft massiv gefährdet. Der Beschluss der Sonder-VMK ist als Anlage beigefügt.

2. Wie bewertet der Senat die Gründung einer solchen Gesellschaft? Was sind die Vorteile/Nachteile für die Bundesländer, bzw. für Bremen direkt?

Als besonders kritisch sind aus verkehrlicher Sicht die erschwerte Berücksichtigung lokaler und regionaler Aspekte sowie der Umweltbelange wie insbesondere des Lärmschutzes durch eine zentralisierte Planung einzustufen. Der Verlust ortsbezogener Kenntnisse, die Verringerung der Akzeptanz und die erschwerte Umsetzung der Maßnahmen infolge der eingeschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder und der Bevölkerung bei den Investitionsentscheidungen des Bundes sind weitere Nachteile einer Bundesautobahngesellschaft.

Nach der Auffassung der Verkehrsminister der Länder hat sich das bisherige Organisationsmodell der Verwaltung der Straßeninfrastruktur bewährt. Deshalb setzt sich der Senat für die Weiterentwicklung der bestehenden Kooperationsstrukturen zwischen dem Bund und den Ländern ein. Dabei sind die vorhandenen Möglichkeiten zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, vor allem zur Verbesserung der Abläufe bei der Planung, zur Einhaltung der Kosten- und Terminplanung, zur Steigerung der Kosteneffizienz und -transparenz konsequenter zu nutzen. Der Senat unterstützt daher die konkreten Vorschläge der Sonder-VMK für die kurzfristige Optimierung der Auftragsverwaltung. Diese umfassen u. a. die Sicherstellung der überjährigen Finanzierung des Verkehrsnetzes und die Schaffung einer passgenauen Finanzierungsstruktur und zweckgebundenen Mittelausstattung (Sondervermögen nachholende Sanierung), die Sicherung der Mitwirkung der Länder bei der Bedarfs- und Ausbauplanung der Bundesfernstraßen einschl. der Priorisierung der Maßnahmen, klare Aufgabentrennung zwischen Projektbeauftragung und Erfolgskontrolle durch den Bund sowie der Projektrealisierung durch die Länder, Schaffung von Anreizmechanismen (Bonus-Malus-System) für Erhaltung, Betrieb, Aus- und Neubau sowie konsequente Anwendung und Weiterentwicklung vorhandener Richtlinien und Regelwerke. Die VMK fordert weiterhin die volle Übernahme aller Bauherrenkosten. Optimierungsbedarf wird insbesondere bei der Bearbeitungsdauer im BMVI gesehen.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung sowie die Deutsche Bahn AG in Verbindung mit dem Eisenbahnbundesamt als zentrale Genehmigungs- und Planfeststellungsbehörde werden als Negativbeispiele zentralisierter Infrastrukturorganisationen des Bundes ins Feld geführt, die hohe Investitions- und Bearbeitungsrückstände aufweisen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist die DEGES als eine Bundesgesellschaft mit der Planung und dem Neubau der Bundesfernstraßen in Bremen beauftragt. Die Projekte in Bremen befinden sich auf einem guten Weg und kurz vor der baulichen Realisierung. Unter diesem Aspekt ist eine organisatorische Änderung zum jetzigen Zeitpunkt als kontraproduktiv einzuschätzen.

3. Würde sich der Bremer Senat für eine Bundesratsinitiative einsetzen?

Aufgrund der Beschlüsse der Sonder-VMK wird Bremen alle für die Prozessoptimierung notwendigen strukturellen und organisatorischen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Bund unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist zurzeit nicht geboten, eine Bundesratsinitiative bzw. einen Entschließungsantrag zur Problematik einzubringen.

Beschlussvorschlag:

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Anlage:

Auszug aus dem Protokoll der Sonder-VMK vom 23. Februar 2016 TOP 2: Optimierung der Auftragsverwaltung – Kommission Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes.

TOP 2:

Optimierung der Auftragsverwaltung - Kommission Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes

I.

Der Vorsitzende dankt dem Vorsitzenden der Kommission, Herrn Professor Kurt Bodewig, der über die Ergebnisse der Kommissionsarbeit berichtet.

II.

Die Verkehrsministerkonferenz fasst einstimmig folgenden Beschluss:

1. Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den Bericht der Kommission "Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes" zustimmend zur Kenntnis.

Die Verkehrsministerkonferenz zeigt mit diesem Bericht, primär auf die Bundesfernstraßen ausgerichtet, finanzielle und operative Wege zur nachhaltigen Bereitstellung und Erhaltung eines leistungsfähigen Straßenverkehrsnetzes sowie die für den Erhalt, die Ertüchtigung und den Ausbau notwendigen Handlungsfelder auf und unterbreitet konkrete Vorschläge für die Umsetzung der dazu erforderlichen Maßnahmen. Sie knüpft damit an die Ergebnisse der von ihr eingesetzten Kommissionen "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" von 2012 und "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" von 2013 an. Die in diesen Kommissionen behandelte verkehrsträgerübergreifende Herausforderung für das Gesamtnetz besteht fort. Aufgrund der aktuell auf die Organisation der Straßenbauverwaltung der Bundesfernstraßen konzentrierten, sich zeitlich dynamisch entwickelnden bundesseitigen Überlegungen hat sich die aktuelle Kommissionsarbeit hierauf fokussiert.

2. Die Verkehrsministerkonferenz begrüßt den eingeleiteten Investitionsaufwuchs des Bundes bis 2018 und verweist auf die fortbestehenden Herausforderungen bei der Sanierung, bei der nachholenden Sanierung, bei der Engpassbeseitigung und beim Erhalt der Bundesfernstraßen sowie bei der noch fehlenden Nachhaltigkeit und der langfristigen Auskömmlichkeit des Investitionsaufwuchses.
3. Die Verkehrsministerkonferenz hebt hervor, dass die maßgeblichen Ursachen für die entstandenen Defizite in der Verkehrsinfrastruktur vor allem in der unsteten und nicht auskömmlichen Finanzierung durch den Bund, mit allen daraus resultierenden Folgen für Investitionen, Priorisierung und Fachpersonal, und in der bislang unzureichenden Synchronisierung der Aufgaben von Bund und Ländern liegen.
4. Die Verkehrsministerkonferenz betont, dass die nachhaltige Bereitstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrsnetzes aller Verkehrsträger eine große Herausforderung darstellt. Die Verkehrsministerkonferenz hat die Finanzierungsvorschläge der Kommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland" und die Vorschläge des Bundes zur Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen umfassend geprüft und bewertet, insbesondere anhand der Kriterien des Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz vom 8./9. Oktober 2015 (Vermeidung von Doppelstrukturen, Erhaltung von Synergieeffekten und Effizienzvorteilen, Sicherstellung der Berücksichtigung von lokalen und regionalen Belangen sowie Bewahrung von Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder). Sie stellt fest, dass diese Anforderungen durch eine neue Bundesfernstraßengesellschaft nicht erfüllt werden.

5. Die Verkehrsministerkonferenz lehnt die bisher bekannten Vorschläge des Bundes zur Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft bzw. einer Bundesfernstraßengesellschaft ab. Die Verkehrsministerkonferenz sieht vielmehr Realisierung und Erfolg der zusätzlichen Investitionen des Bundes durch einen langwierigen Prozess beim Aufbau einer Bundesgesellschaft massiv gefährdet.
6. Die Verkehrsministerkonferenz ist der Auffassung, dass alle Anstrengungen darauf gerichtet und gebündelt werden müssen, die jetzt möglichen und notwendigen Investitionen in das Verkehrsnetz auf dem bestmöglichen Weg zielgerichtet umzusetzen. Dabei sollte einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Vorzug gegeben werden.
7. Das Verkehrsnetz ist als Ganzes unter Einbeziehung der nachgeordneten Netze zu betrachten. Die jetzt notwendigen und möglichen Investitionen in das Verkehrsnetz können durch Optimierungsprozesse ohne Änderung des Grundgesetzes erfolgen. Sie dürfen nicht auf Jahre durch fortlaufende Umstrukturierung und Schaffung neuer Schnittstellen, Verunsicherung der Beschäftigten der Straßenbauverwaltungen der Länder, Verlust von Synergieeffekten und Bürgernähe sowie hohe (unklare) Kosten gefährdet werden. Statt in neue Bürokratie und Abstimmungserfordernisse sollten die Mittel in das Verkehrsnetz fließen und dafür die bewährten Strukturen der Auftragsverwaltung genutzt werden.
8. Die Verkehrsministerkonferenz zeigt mit dem vorliegenden Konzept, dass eine konsequente Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen in eine Auftragsverantwortung wesentlich effektiver ist und die daraus entstehenden Zeiteinbußen und Transaktionskosten geringer als der Aufbau völlig neuer Strukturen sein werden. Sie weist darauf hin, dass alle Maßnahmen darauf ausgelegt werden müssen, Doppelstrukturen,

neue Schnittstellen, Unsicherheiten, Zeitverluste, Transaktionskosten und fehlende Ortsnähe zu vermeiden. Aufgaben müssen priorisiert sowie Aufgaben- und Ausgabenverantwortung synchronisiert werden.

9. Die Verkehrsministerkonferenz ist der Überzeugung, dass mit der konsequenten Weiterentwicklung und Prozessoptimierung bei der Auftragsverwaltung die von der Bundesregierung formulierten Reformziele für das Management der Bundesfernstraßen in vollem Umfang sowie besser und schneller erreicht werden können als mit der grundlegenden Neuorganisation einer Bundesfernstraßengesellschaft. Die Verkehrsministerkonferenz unterbreitet daher konkrete Vorschläge für die kurzfristige Optimierung der Auftragsverwaltung:

- Sicherstellung einer nachhaltigen, überjährigen Finanzierung des Verkehrsnetzes über die gesamte Lebensdauer des jeweiligen Investitionsgutes;
- Aktivieren der hohen Optimierungspotenziale, insbesondere durch Beschleunigung der Verfahren, im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung;
- Sicherung der politisch und fachlich institutionalisierten Mitwirkung der Länder bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Bedarfs- und Ausbaupläne für die Bundesfernstraßen und Priorisierung der Maßnahmen;
- 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.
10. Die Verkehrsministerkonferenz empfiehlt, eine zentrale, primär auf Nutzerfinanzierung und Haushaltsmittel gerichtete Finanzierungsstruktur zu entwickeln, die alle Bereiche der Verkehrsinfrastruktur im regelgerechten Zustand refinanzieren kann. Eine solche Gesellschaft bedarf keiner Grundgesetzänderung und stellt sicher, dass die Verantwortung für Infrastruktur in öffentlicher Hand bleibt. Eine solche Finanzierungsgesellschaft muss die Voraussetzungen erfüllen, alle Finanzierungsprozesse begleiten zu können.
11. Die Verkehrsministerkonferenz hebt das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern hervor, angesichts von Verkehrswachstum und Infrastrukturzustand schnellstmöglich, kosteneffizient und nachhaltig durch eine

Prozessoptimierung der Auftragsverwaltung den Anforderungen des Wirtschaftsstandortes und der gesellschaftlichen Herausforderung zu begegnen. Die Verkehrsministerkonferenz unterstützt alle für die Prozessoptimierung notwendigen strukturellen und organisatorischen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Bund.

(Ende TOP)