

Juli 2015

ver.di-Stellungnahme zum Vorschlag der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher-Kommission)

Einrichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft

ver.di: Verkehrsinfrastruktur ist zu stärken

ver.di begrüßt grundsätzlich das Bestreben der Bundesregierung, mehr Geld für Infrastrukturvorhaben im Besonderen in Straßen und Brücken einzusetzen. Als Außenhandelsnation und Drehscheibe für den europäischen Warentransport aber auch zur Sicherstellung einer guten verkehrstechnischen Infrastruktur für die Bevölkerung ist es unerlässlich, Investitionen für den Erhalt und Ausbau der Verkehrswege zu tätigen. Durch den wachsenden LKW-Verkehr, das starke Verkehrsaufkommen und durch eine Unterfinanzierung des Straßen- und Autobahnnetzes hat sich ein gewaltiger Bedarf an aufwendiger Generalsanierung ergeben. Seit Jahren ist bekannt, dass die zur Verfügung gestellten Gelder dafür nicht ausreichen.

Die Expertenkommission der Länderverkehrsminister (Daehre-Kommission) hat den Investitionsstau 2012 erstmals konkretisiert: 7,2 Milliarden Euro fehlen jährlich für Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und das über einen Zeitraum von 15 Jahren. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) beziffert den jährlichen Investitionsbedarf auf 10 Milliarden Euro. Dieser Investitionsstau wurzelt in einer chronischen Unterfinanzierung aller staatlichen Ebenen. Erschwerend hinzu kam eine falsche Verkehrspolitik in Form eines nicht ausreichend priorisierten Bundesverkehrswegeplans und teurer Großprojekte.

Die große Koalition hat erste begrüßenswerte Anstrengungen unternommen, um die Verkehrsinfrastruktur zu modernisieren. Diese Aktivitäten lösen aber nicht den Investitionsstau auf. Bis 2017 will die schwarz-rote Bundesregierung die Bundesverkehrsinvestitionen auf ein Rekordniveau von 12 Milliarden Euro pro Jahr anheben. Dies entspricht einem jährlichen Zuwachs von 1,5 Milliarden Euro.

Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur erfordern erhebliche Mehrinvestitionen in alle Verkehrsträger. Jedes Jahr müssten zusätzlich mindestens sieben Milliarden Euro in die Verkehrsinfrastruktur investiert werden. Dafür braucht es einen handlungsfähigen Staat. Die notwendigen finanziellen Mittel können durch eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen sowie über niedrig verzinsten Kredite aufgebracht werden.

ver.di: Straßenbauverwaltungen der Länder sind zu stärken

Im August 2014 wurde von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ unter der Leitung des DIW-Präsidenten Fratzscher beauftragt, konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen in Deutschland auszuarbeiten. Die Expertenkommission schlägt unter anderem die Schaffung einer öffentlichen „Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesstraßen“ vor. Diese hätte folgende Aufgaben:

- Bau, Instandsetzung und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ nach dem Lebenszyklusansatz:
- Finanzierung überwiegend oder ausschließlich aus Nutzungsentgelten, ohne eine Mehrbelastung der PKW-Nutzer:
- Eigene Kreditaufnahmekapazitäten ohne staatliche Garantie, um eine klare Abgrenzung zum Staatssektor zu gewährleisten. Wahrung der öffentlichen Kontrolle, das bedeutet, keine Privatisierung der Bundesfernstraßen in jeglicher Form.

Diese beschriebenen Aufgaben werden überwiegend in Form der Organleihe bereits durch die Auftragsverwaltung der Länder wahrgenommen. Diese haben die Kompetenz dafür seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland nachgewiesen.

Die Bereitstellung der entsprechenden Haushaltsmittel des Bundes für die Infrastrukturvorhaben erfolgt durch das Bundesministerium für Finanzen unter der fachlichen Zuständigkeit des Ressortministeriums.

Nicht vergessen werden darf man, dass trotz des politisch verordneten und größtenteils bereits durchgeführten gravierenden Personalabbaus in den öffentlichen Verwaltungen, die vom Bund an die Länder übertragenen Infrastrukturvorhaben durch den Einsatzwillen der Beschäftigten auf einem hohen Qualitätsstandard abgewickelt werden konnten, ohne dass es zum Kollaps kam. Um das Mehr an Aufgaben abwickeln zu können, hätte es statt eines Personalabbaus eine Aufstockung geben müssen.

Die laut Bericht unzureichende Steuerung durch die Bundesebene und das Fehlen von Controllinginstrumenten und Kostenmanagement kann nicht den Straßenbauverwaltungen der Länder angelastet werden. Die Länder erbringen immer den Nachweis für den Erhalt der Bundesmittel. Hier muss ein Controlling eingeführt werden, das ordentlich belastbare Zahlen liefern kann und nicht Vorgaben umsetzt.

Die Lösung in einer neuen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu suchen ist nur eine Verschleierung der Probleme. Die im Bericht als Beispiele angeführten Infrastrukturgesellschaften der Schweiz und Österreichs können aufgrund des Umfangs der zu betreuenden Infrastruktur in Deutschland hier nicht als

Vergleich dienen. Die neue Verkehrsinfrastrukturgesellschaft käme einer „Mamutbehörde“ gleich, die Erreichung der im Expertenbericht angestrebten Ziele wäre mehr als fraglich.

Mit Bildung einer solchen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und einer damit einhergehenden „Privatisierung des Straßennetzes gibt der Staat das Grundprinzip der Daseinsvorsorge auf.

ver.di: Reformbedarf durch bessere Steuerung und effizientes Controlling

Gleichwohl sieht ver.di Handlungsbedarf bei einer Verbesserung der Steuerung der Investitionsmittel und damit Einhaltung des Bundesverkehrswegeplans durch belastbare Vereinbarungen zwischen der zuständigen Bundesebene und den Ländern.

Ein effizientes Controlling- und Kostenmanagement zwischen dem Bund als Auftraggeber und den Auftragsverwaltungen ist erforderlich. Hier sind verbindliche Regelungen zu treffen, damit es zu einem einheitlichen Vorgehen bei dem notwendigen Ausbau und Erhalt der Bundesfernstraßen kommt und die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb in den Straßenbauverwaltungen der Länder erhalten bleibt. Die Bindung von Haushaltsmitteln an PPP/ÖPP-Verfahren muss beseitigt werden.

ver.di empfiehlt die Implementierung von Kostenmanagement, Steuerungs- und Controllingsystemen durch das Bundesministerium. Damit bleibt das bewährte System der Auftragsverwaltung erhalten.

Auch wurde bislang noch nicht untersucht, welche neuen Schnittstellen durch die Einrichtung einer verkehrsinfrastrukturgesellschaft geschaffen werden müssten. Als Beispiele sind hier Umweltverträglichkeitsprüfung, Linienfindung oder Vereinbarungen zum Eisenbahnkreuzungsgesetz genannt.

ver.di: Verkehrsinfrastrukturgesellschaft bedroht föderale Strukturen

Die Kompetenzen für Planung, Bau und Betrieb aller Straßen liegen aktuell in den Landesstraßenbauverwaltungen. Bund und Länder kooperieren über das System der Bundesauftragsverwaltung (Art.85 und Art.90 GG). Dies bedeutet, dass der Bund die Verantwortung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen trägt, Planung, Bau und Erhaltung und Betrieb aber den Ländern übertragen hat. Diese föderale Struktur und Kompetenzverteilung hat sich bewährt.

Die neue Verkehrsinfrastrukturgesellschaft würde Ausführungsort und -verantwortung räumlich und institutionell trennen. Viele Baumaßnahmen können aber nicht unabhängig von ihrer räumlichen Umgebung geplant und durchgeführt werden. Wenn Verkehrsströme auf andere Verkehrsträger ausweichen oder sich neue Wege suchen können, ist eine dezentrale Verantwortung von großer

Bedeutung. Zudem braucht es dezentrale Strukturen, um Bürger und Nutzer künftig stärker in die Verkehrsprojekteplanung einzubeziehen.

Verkehrsplanung muss auch weiterhin hinreichend demokratisch legitimiert sein. Heute entscheidet der Bundestag über die Aufnahme der Projekte des Bundesverkehrswegeplans in die Bedarfspläne der Ausbaugesetze. Auf Grundlage der Bedarfspläne erstellt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Fünfjahrespläne, aus denen der Investitionsbedarf für die nächsten Jahre hervorgeht. In diesem skizzierten Verfahren legt das Parlament fest, ob es einen gesellschaftlichen Bedarf für die ausgewählten Verkehrsprojekte gibt. Auch in Zukunft müssen demokratisch legitimierte Institutionen über Investitionen, die Verwendung von Finanzmitteln und die Vergabe von Bauprojekten entscheiden.

ver.di: Verkehrsinfrastrukturgesellschaft vernichtet Arbeitsplätze

Mit der Bildung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sind die öffentlichen Straßenbauverwaltungen der Länder in ihrer Existenz bedroht. Wenn die Bundesfernstraßen wegbrechen, ist eine effiziente Bewirtschaftung der Landstraßen über alle Dienststellen und Landesteile nicht mehr gegeben. Folglich droht ein massiver Personalabbau. Mehr als Hälfte der insgesamt rund 30.000 Arbeitsplätze in den Straßenbauverwaltungen der Länder wären bundesweit davon betroffen. Insbesondere im Straßenunterhaltungsdienst, mit derzeit durch Tarifvertrag gut abgesicherten und bezahlten Arbeitsplätzen, ist Ausgliederung und Lohndumping zu befürchten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die funktionierenden Strukturen der Landesstraßenbauverwaltungen zerschlagen werden sollen.

ver.di: Mobilisierung zusätzlicher privater Finanzierung

Laut dem Vorschlag der Fratzscher-Kommission muss es Ziel öffentlicher Investitionen sein, eine Infrastruktur so günstig wie möglich für die Gesellschaft bereitzustellen. Dies beinhaltet drei Elemente: Finanzierungskosten, Effizienz und Risiken. Wichtig ist deshalb die Prüfung, mit welcher Beschaffungsvariante dieses Ziel erreicht werden kann: „konventionell“ (Planung, Bau und Betrieb, Finanzierung durch öffentliche Hand) versus öffentliche-private Partnerschaften (ÖPP, private Investoren finanzieren und haften für Risiken).“

Wie Beispiele zeigen, ist ÖPP keine Alternative zu herkömmlichen Finanzierungsmethoden. Der Bau und Betrieb von ÖPP-Projekten zeigt, dass diese Variante deutlich teurer ist. Das zeigen Untersuchungen des Bundesrechnungshofes sowie auch zahlreiche kritische Stellungnahmen von Landesrechnungshöfen. Jedes ÖPP-Projekt ist für die Wirtschaft nur dann interessant, wenn es gewinnversprechend ist. Der Wirtschaft geht es in erster Linie darum, ein Finanzprodukt am Markt zu platzieren. Das staatliche Infrastrukturvorhaben ist das Pfand. Daraus resultiert eine

Risikominimierung, da ein drastischer Ausfall der Zahlungsflüsse äußerst unwahrscheinlich erscheint. Selbst wenn z.B. die Autobahn aufgrund irgendwelcher Fehler kaputtgehen würde, springt dann der Staat ein, da die Autobahn betrieben werden muss.

Bei der langen Laufzeit der Modelle spielen die Refinanzierungszinsen für das eingesetzte Kapital für die Wirtschaft eine entscheidende Rolle. Denn wie die Beispiele des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe zeigen, sind die ÖPP-Projekte dann erheblich teurer.

Durch die Einbindung von privaten Anlegern wird wie in den Kapitalgesellschaften der Druck zur Gewinnerzielung größer sein als die Notwendigkeit des Erhalts der öffentlichen Infrastruktur. Der Staat zieht sich damit aus seiner Verantwortung für die öffentliche Daseinsvorsorge zurück. Außerdem sieht ver.di die parlamentarische Kontrolle bei den Vorhaben gefährdet.

Heute zutage bestehende Effizienten durch eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung in den Straßenbauverwaltungen für Landes-, tlw. Kreisstraßen und Bundesfernstraßen würden wegfallen.

Um Vorgaben wie die Einbindung lokalen Mittelstandes und weitere länderspezifische Vorgaben einhalten zu können, würde es in der Folge wahrscheinlich wieder zu einer Regionalisierung der Aufgaben - als Ersatz der bisherigen Straßenbauverwaltungen - kommen. Das kann nicht politisches Ziel sein.

Diese für die Länder, Kommunen und Kreise negativen Entwicklungen würden gleichermaßen für eine öffentlich-rechtliche wie auch für eine privat-rechtliche Trägerschaft der Gesellschaft gelten.

ver.di: Privatisierungen drohen

Die Fratzscher-Kommission geht nicht nur von der Instandhaltung und dem Bau von Bundesfernstraßen aus, sondern nimmt in ihre Überlegungen auch Betrieb und Unterhaltung der Bundesfernstraßen auf.

Damit wäre die Zukunft der bewährten Betriebsdienste, die Tag und Nacht und bei jeder witterungsbedingten Lage für sichere Straßen sorgen, gefährdet.

ver.di befürchtet, dass unmittelbar nach erfolgter Aufgabenverlagerung eine Überprüfung der verbleibenden Landesstraßenbauverwaltung durchgeführt wird, welche im Ergebnis deutliche Veränderungen zu Lasten der Beschäftigten nach sich ziehen würde.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die prinzipiell funktionierenden Strukturen der Landesstraßenbauverwaltungen zerschlagen werden sollen, um ein neues Konstrukt aufzubauen oder bestehende Gesellschaften – ohne Evaluierung ihrer bisherigen Arbeit - in neuer Form

aufzuwerten. Hier muss es aus rein rationalen Erwägungen heraus von Interesse sein, die Kompetenzen der Straßenbauverwaltungen zu nutzen und ggfs. weiter auszubauen, um die Aufgaben der Zukunft zu stemmen.

ver.di: Beispiele passen nicht sehr gut

Auch der Verweis auf die Erfahrungen mit der ASFINAG, der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft in Österreich kann nicht herangezogen werden. Man kann Infrastrukturlösungen der Schweiz oder Österreichs schon alleine aufgrund der Größe und der Art des zu betreuenden Straßennetzes nicht mit Deutschland vergleichen. So betreibt die ASFINAG ein Streckennetz von 2178km Länge mit 5194 Brücken und erwartet dafür ca 1,23 Milliarden Euro aus der Maut in 2015 (= 573.921 Euro/km).

Zum Vergleich: Straßen.NRW betreibt und unterhält 2.216 km Autobahnen, 4.654 km Bundesstraßen und 12.932km Landesstraßen und rund 13.000 Bauwerke. Dafür erhielt sie laut Geschäftsbericht in 2013 insgesamt ca. 1,28 Milliarden Euro. Wenn hier die Finanzausstattung der Straßenbauverwaltung ähnlich ausgestattet werden sollte, würde, faktorisiert mit Aufwandswerten 0,5 für Bundesstraßen (= 286.960 Euro/km) und 0,3 für Landesstraßen (= 172.176 Euro/km), müsste die Finanzausstattung in NRW um das 4-Fache auf ca. 4,8 Milliarden Euro ansteigen.

Unter vergleichbaren Rahmenbedingungen können also die Straßenbauverwaltungen wesentlich günstiger für Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sorgen.

ver.di: Schutz der Beschäftigten bei Bildung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft

Derzeit scheint es über die Parteigrenzen hinweg politischer Wille auf der Bundesebene zu sein, eine solche Verkehrsinfrastrukturgesellschaft trotz der hier vorgebrachten Bedenken zu schaffen. Dabei sind wesentliche Grundparameter noch nicht geprüft worden. Dies betrifft u.a. die Entscheidung über die Besitzverhältnisse einer Infrastrukturgesellschaft, aus denen sich unter den beschriebenen Rahmenbedingungen die Aufgaben und Kompetenzen einer Gesellschaft ableiten lassen. Welche Rechtsform diese Gesellschaft haben wird, scheint dabei auch noch offen zu sein.

ver.di warnt nachdrücklich vor einer Privatisierung dieser Gesellschaft. Die Beschäftigten der Unterhaltungsdienste würden Outsourcing und Lohndumping erwarten zwecks Gewinnmaximierung für die privaten Kapitalanleger erwarten. Auch sollten Aufgaben und Kompetenzen auf Finanzierung, Controlling und Kostenmanagement beschränkt bleiben. Die Straßenbauverwaltungen der Länder blieben weiter Projektträger der Maßnahmen und würden den Betriebsdienst durchführen.

Eine Herauslösung von Teilen der Länderstraßenbauverwaltungen in eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen ist aus den zuvor aufgeführten Gründen abzulehnen. Dieses gilt auch für eine Trägerschaft in 100% öffentlicher Hand.

Sollte eine solche Verkehrsinfrastrukturgesellschaft in welcher Rechtsform auch immer tatsächlich trotz des bestehenden Widerstands eingerichtet werden, fordert ver.di tariflich abgesicherte Regelungen zum Schutz der Beschäftigten in den Straßenbauverwaltungen der Länder vor Kündigung und Versetzungen ebenso wie Existenzsicherung und sozialverträgliche Regelungen bei Änderung der Arbeits- und Lebensbedingungen (durch z.B. Umzug und Aufgabenveränderungen).

22.07.2015