

Martin Weber (Hrsg.)

# PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP **Jahrbuch 2011**



**CONVENT.de**  
KONGRESSE & SEMINARE

# VIFG 2011: Einstieg in den Finanzierungs- kreislauf Straße

Von Prof. Torsten R. Böger und Jana Sudau

**Die aktuelle Haushaltsumstellung „Maut zu Straße im Haushalt 2011“ wirkt sich auf die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung aus. Speziell der Finanzierungskreislauf Straße bietet Potenzial für den Einsatz von ÖPP-Modellen.**

Seit Beginn des Jahres 2005 wird in Deutschland eine streckenbezogene Maut für schwere LKW auf Autobahnen erhoben. Im Vorfeld der Einführung der LKW-Maut hatte die damalige Bundesregierung die Pällmann-Kommission damit beauftragt, ein strategisches Gesamtkonzept für die zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu entwickeln. In ihrem im Jahr 2000 veröffentlichten Schlussbericht wird folgende Kernaussage getroffen: „Es muss ein verkehrsbezogener Finanzkreislauf durch Gewährleistung eines institutionellen Bezugsrahmens zwischen Abgabenlast und Mittelverwendung geschaffen werden, d.h. es muss eine konsequente Integration von Abgabepolitik und Investitionspolitik erfolgen.“ Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2003 die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) gegründet.

Die Bundesregierung verfolgte damals das Ziel, die Einnahmen nicht nur zum Ausbau der Bundesfernstraßen, sondern auch für Schienenwege und Bundeswasserstraßen zu verwenden. Der Haushaltsgesetzgeber setzte diese Vorgabe durch folgenden Verteilungsschlüssel um: 58 Prozent der Mauteinnahmen wurden für die Straße verwendet, 30 Prozent für die Schiene, 12 Prozent für die Wasserstraße.

## Forderung: Finanzierungskreislauf Straße

Die verkehrspolitische Zielrichtung hat sich mit dem aktuellen Koalitionsvertrag geändert. Dieser umfasst konkrete Pläne für eine Modernisierung

der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und enthält die Forderung, einen „Finanzierungskreislauf Straße“ zu schaffen.

Mit dem aktuellen Haushaltsjahr werden nun erste Schritte umgesetzt. „Maut zur Straße im Haushalt 2011“ führt dazu, dass die Zweckbindung der Mauteinnahmen deutlich verstärkt wird. Zusätzlich können erhöhte Transparenz sowie Informationsgewinne zukünftig zu einer verbesserten Steuerung der Investitionen beitragen.

## Maut zur Straße im Haushalt 2011

Die Mauteinnahmen werden im Haushalt 2011 ausschließlich für Ausgaben des Baus und Ausbaus sowie der Erhaltung und Unterhaltung von Bundesfernstraßen verwendet. Die Ausgaben für die Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße werden aus konventionellen Haushaltsmitteln gedeckt. Der Einsatz der LKW-Maut kann damit zentral über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) transparenter organisiert werden. Die Rolle der VIFG als „institutioneller Bezugsrahmen“ für die Gewährleistung der Zweckbindung der LKW-Maut wird gestärkt.

Ein wesentlicher Vorteil ist, dass die reine Mautfinanzierung mit einem geschlossenen Finanzierungs- und Zahlungskreislauf die Grundlage für ein geschlossenes Rechnungswesen bieten kann. Mit dem Finanzmanagementsystem verfügt die



Prof. Torsten R. Böger ist Geschäftsführer der VIFG.



Jana Sudau ist Assistentin der Geschäftsführung der VIFG.

VIFG über ein leistungsfähiges System zur Abbildung von Herkunft und Verwendung der Mautmittel.

Mit der Umstellung können Investitionen in die Bundesautobahnen stärker aus der Projektsicht betrachtet werden – die Ausgaben sind nicht mehr ausschließlich als Haushaltstitel zu sehen.

### **Instrumente für Transparenz und Effizienz**

Ein betriebliches Rechnungswesen ist in privatwirtschaftlichen Unternehmen ein wichtiger Bestandteil des Informations- und Steuerungssystems. Auch für die Infrastrukturbereitstellung stellt es ein wesentliches Managementinstrument dar. Es können Beschaffungs-, Produktions- und Nutzungsvorgänge identifiziert und bewertet werden. Zudem werden Zahlungsströme von der Zahlungsmittelbeschaffung bis zur Ablösung finanzieller Verpflichtungen transparent. Diese Informationen sind essenziell für ein effektives und effizientes Management.

### **Der Bundeshaushalt**

Die kamerale Haushaltsführung ist auf den formalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet und soll den finanzwirtschaftlichen Haushaltsvollzug systematisch dokumentieren. Die Aufstellung des Haushaltsplans und die Bewirtschaftung der Mittel erfolgt im Bundeshaushalt auf Basis der Haushaltsgrundsätze und Budgetprinzipien wie z.B. dem Grundsatz der Jährlichkeit.

Eine differenzierte Darstellung von Aufwand und Erträgen erfolgt in der Kameralistik nicht, was bezüglich der Verwendung der Mittel zu Transparenzdefiziten und zu einer geringen Outputorientierung führt. Wesentliche Ausgabepositionen können anhand von Haushaltsvermerken und Verpflichtungsermächtigungen zwar flexibel bewirtschaftet werden, die Transparenz über die Mittelverwendung wird dadurch allerdings deutlich eingeschränkt.

Die im Straßenbauplan vorhandenen Informationen zum Stand der Projekte sind nur bis zu einem bestimmten Grad aussagekräftig und die Steuerungsmöglichkeiten begrenzt. Der Straßenbauplan gibt im Wesentlichen Auskunft über die jährlichen Ist-Ausgaben und die für das Haushaltsjahr geplanten Ausgaben für einzelne Maßnahmen. Es wird im Haushalt keine Übersicht über die Gesamtkosten einzelner Maßnahmen erstellt, sodass der Aufbau eines projektspezifischen Berichtswesens allein auf Basis der Haushaltsdaten nicht möglich ist.

### **Finanzmanagementsystem der VIFG**

Das Finanzmanagementsystem der VIFG (FMS) basiert auf einem aktuellen SAP-System und dient der Finanzplanung der mautfinanzierten Projekte und der jeweiligen Mittelabflüsse. Die Abwicklung des mautspezifischen Zahlungsverkehrs erfolgt über dieses System.

Vor der Umstellung „Maut zur Straße im Haushalt 2011“ wurden die mautfinanzierten Projekte nicht ausschließlich aus der Maut, sondern zusätzlich aus konventionellen Haushaltsmitteln finanziert. Es konnte ausschließlich die Verwendung der Mautmittel erfasst werden. Mit der Umstellung im Haushalt 2011 können nun alle wesentlichen Zahlungen für Investitionen in Bau und Erhaltung der Bundesautobahnen über das FMS abgebildet werden. So liegen hierfür tagesaktuell valide Daten über die Ist-Größen für einzelne Maßnahmen vor. Der Schritt „Maut zur Straße“ hat damit bereits einen erheblichen Beitrag zu einer erhöhten Datenqualität geleistet.

Das Berichtswesen für die Bundesfernstraßen wird dadurch zwar aussagekräftiger, für ein umfangreiches Controlling sind jedoch weitere Schritte notwendig. Beispielsweise werden Plan- und Soll-Größen für einzelne Projekte derzeit noch nicht vollständig über das FMS abgebildet. Mit der Umstellung im Jahr 2011 bietet sich erstmals die sinnvolle Möglichkeit, Plandaten abzubilden.

## Geeignetes System

Das FMS ermöglicht einen geschlossenen Finanzierungskreislauf, da in diesem System die Bereitstellung der Mittel und alle zahlungsrelevanten Vorgänge bezüglich einer bestimmten Maßnahme abgewickelt werden. Im FMS ist es grundsätzlich möglich, projektspezifische Budgets festzulegen und Soll- bzw. Ist-Vergleiche zu dokumentieren. Auch der Bauablauf und die Liquidität eines Projekts könnten abgebildet werden, eine darauf aufbauende Planung, Steuerung und Kontrolle wäre möglich. Mit dem FMS könnte auf Basis valider und konsistenter Daten ein umfassendes Informationssystem für die Bereitstellung der Bundesfernstraßen aufgebaut werden.

Die Kosten und Leistungen der Bereitstellung und des Betriebs der Bundesfernstraßen könnten erfasst und über den Lebenszyklus differenziert dargestellt werden. Effektivität und Effizienz der einzelnen Maßnahmen könnten so analysiert werden. Ebenso wäre es möglich, Kennzahlen zu etablieren, die die Kosten- und Leistungsrelationen für einzelne Einheiten abbilden und vergleichbar machen. Strategien für die Instandhaltung können verfolgt und die werterhaltenden Maßnahmen zentral gesteuert werden.

Das FMS auf SAP-Basis bietet die Möglichkeit, die entsprechenden Berichte aus einem standardisierten System bereitzustellen. Die Öffentlichkeit könnte so regelmäßig über die Verwendung der Mauteinnahmen informiert werden. Mit einem solchen Informationssystem könnten die Anforderungen des § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) erfüllt und die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen messbar werden.

## Auswirkungen und Umsetzung

Die Bundeshaushaltsordnung schreibt vor, dass für „alle finanzwirksamen Maßnahmen“ geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) durchzuführen sind. Auch im Rahmen der ÖPP-Projektentwicklung ist für die einzelnen Projekte

die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Bedarfsplanmaßnahmen, die bereits eine Kosten-Nutzen-Analyse durchlaufen haben, werden somit zusätzlich im Rahmen einer einzelwirtschaftlichen WU analysiert.

Für einen Vergleich zwischen einer ÖPP-Variante und der konventionellen Eigenrealisierung werden eine vollständige betriebswirtschaftliche Kosten- und Erlösrechnung sowie eine Risikobetrachtung über den Lebenszyklus benötigt. Für den Vergleich der barwertigen Ergebnisse der Beschaffungsvarianten werden jeweils gleiche Rahmenbedingungen, wie z.B. ein identisches Leistungssoll und eine vergleichbare Ausstattung der Finanzmittel, unterstellt.

Hierbei wird allerdings außer Acht gelassen, dass den privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand unterschiedliche Rechnungslegungssysteme und Ressourcenausstattungen zugrunde liegen, die einen direkten Vergleich erschweren. Ein vollständiges Rechnungswesen für die Bundesfernstraßen könnte die Ermittlung der Kosten- und Leistungsstrukturen für die konventionelle Beschaffung vereinfachen und die Datenbasis für die WU belastbarer machen. Eine differenzierte Kalkulation für die konventionelle Variante wäre möglich, was den Vergleich der Varianten noch valider machen könnte.

Die mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Informations- und Steuerungssysteme verbundene höhere Transparenz kann auch dazu führen, dass das Kostenbewusstsein in der Verwaltung zunimmt. Dies ist eine Chance, die in Teilen kritische Diskussion über die Vor- und Nachteile einer ÖPP-Realisierung zu versachlichen und insgesamt die Akzeptanz für lebenszyklusorientierte Lösungen zu verbessern.

## Finanzierungskreislauf Straße: Potenziale und Ziele

Mit der Umstellung „Maut zur Straße“ ist der Grundstein für die Weiterentwicklung der Ver-

kehrsinfrastrukturfinanzierung gelegt. Die stärkere Zweckbindung der Mittel ist ein erster wichtiger Schritt, um einen Finanzierungskreislauf zu etablieren. Weitere Schritte müssen nun folgen, um das Potenzial eines ganzheitlichen Finanzierungskreislaufs Straße wirklich nutzen zu können. Der Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und VIFG kann eine der wesentlichen erforderlichen Maßnahmen darstellen. Diese Vereinbarung würde die langfristige Zuweisung der Maut an die VIFG beinhalten. Die VIFG würde im Gegenzug die Finanzierung vorrangiger Projekte oder Programme

gewährleisten. Durch die Nutzung von Fremdkapital können Investitionen in das Bundesfernstraßennetz früher realisiert und volkswirtschaftliche Nutzeneffekte generiert werden.

Finanzkrise, Haushaltskrise und eine gesetzlich verankerte Schuldenbremse haben die Situation der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung stetig verschärft. Die Finanzierungsvereinbarung kann die mit der Haushaltsfinanzierung verbundenen Probleme der Planungssicherheit sowie der Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten lösen.