



Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 27. März 2017, 11 bis 14 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu den Entwürfen eines

- **Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131)**
- **Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)**

hier: Infrastrukturgesellschaft Verkehr

In der von der Bundesregierung beabsichtigten Reform sieht der Bundesrechnungshof einen wesentlichen Schritt, die Verwaltung und Finanzierung aller fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen zusammenzuführen.

1. Organisation

1.1 Infrastrukturgesellschaft als Gesellschaft des privaten Rechts

Gemäß § 2 Absatz 1 Gesetz zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG) wird die Infrastrukturgesellschaft **zunächst** in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gegründet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist nicht auszuschließen, dass ein Rechtsformwechsel zu einer Aktiengesellschaft (AG) ohne eine Änderung des § 2 Absatz 1 InfrGG möglich ist. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Parlament einem Rechtsformwechsel der Infrastrukturgesellschaft von einer GmbH in eine AG zustimmen muss. Um die Beteiligung des Parlaments sicherzustellen, sollte in § 2 Absatz 1 InfrGG das Wort „zunächst“ gestrichen werden. (Anhang Nr. 2.1)

1.2 Privatisierung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf eine materielle Privatisierung ausgeschlossen hat. (Anhang Nr. 2.2.1)

Nach § 5 Absatz 2 InfrGG kann sich die Infrastrukturgesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen, ohne dies auf einen bestimmten Umfang zu beschränken. Ohne eine solche Einschränkung könnte aber die Gesellschaft allein darüber entscheiden, das gesamte oder Teile des Autobahnnetzes funktional zu privatisieren. Angesichts der mit einer funktionalen Privatisierung einhergehenden Probleme empfiehlt der Bundesrechnungshof, eine funktionale Privatisierung gesetzlich auszuschließen und den Umfang der Vergabe an Dritte im Gesetz einzuschränken. (Anhang Nr.2.2.2)

1.3 Gründung von Tochtergesellschaften

Der Bundesrechnungshof ist wie die Bundesregierung der Auffassung, dass die Infrastrukturgesellschaft in der Fläche vertreten sein muss, um die ihr übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Er hält es aber für nicht zwingend notwendig, hierfür Tochtergesellschaften zu gründen. Infrage kommen auch unselbstständige Außenstellen. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass nach dem InfrGG die Infrastrukturgesellschaft gebunden ist, Tochtergesellschaften zu gründen, sofern sie in der Fläche vertreten sein will. Er empfiehlt, das Gesetz so zu fassen, dass aus der geplanten Präsenz der Infrastrukturgesellschaft in der Fläche keine Pflicht zur Gründung von Tochtergesellschaften abgeleitet werden kann. Hierzu sollte in § 4 Absatz 2 InfrGG das Wort „Tochtergesellschaften“ durch das Wort „Einrichtungen“ ersetzt werden. (Anhang Nr.2.3)

2. Finanzierung

2.1 Phasenmodell

Nach der Gesetzesbegründung soll die Infrastrukturgesellschaft perspektivisch über ein sich selbst tragendes Geschäftsmodell verfügen. Ziel ist der Aufbau einer vollständigen Nutzerfinanzierung der Bundesautobahnen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wird bzw. kann die Gesellschaft nach ihrer Gründung mehrere Phasen durchlaufen.

- Phase 0: Transformationsphase, Übergang der Verwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft vorbereiten.
- Phase 1: Betriebsbeginn, Gesellschaft wird als Vertragsentgelt aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag Aufkommen aus der Lkw-Maut und der Infrastrukturabgabe und Haushaltsmitteln zugewiesen.

- Phase 2: Gesellschaft erhält das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen. Übertragung eines öffentlich-rechtlichen Nießbrauchs für die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe als Vertragsentgelt.
- Phase 3: Gesellschaft wird Gläubigerin der Lkw-Maut sowie der Infrastrukturabgabe.

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die einzelnen Phasen sind bereits im vorliegenden Gesetzentwurf enthalten. Das Parlament müsste nach einer Verabschiedung des derzeitigen Gesetzesentwurfes dem Übergang zwischen den einzelnen Phasen nicht mehr zustimmen. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Verstaatlichung der Finanzierung für den Bundesfernstraßenbau von besonderer Bedeutung ist. Jedoch hält er es nicht für sinnvoll, bereits jetzt die Entscheidung über die Art der Finanzierung (Maut oder Steuer) der Infrastrukturgesellschaft zu treffen. Über die Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft sollte erst entschieden werden, wenn detailliertere Informationen zur Infrastrukturgesellschaft und deren Finanzbedarf vorliegen. Damit wäre diese wesentliche Entscheidung auch nicht dem Zeitdruck des laufenden Gesetzgebungsverfahrens unterworfen. Die Gesellschaft sollte bis dahin aus Haushaltsmitteln finanziert werden. (Anhang Nr. 3.1)

2.2 Geschäftsbesorgungsvertrag

Die Bundesregierung hat in der Gesetzesbegründung dargelegt, dass der Bund mit der Infrastrukturgesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag abschließen will. Die Inhalte des Geschäftsbesorgungsvertrages können sehr weitreichend sein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung, die den Abschluss oder die Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages von der Zustimmung des Parlaments abhängig macht. (Anhang Nr. 3.2)

2.3 Bestimmung der Lkw-Mauthöhe und Bilanzierung der Vermögensgegenstände bei der Infrastrukturgesellschaft

Auch künftig wird das Parlament über die Höhe der Lkw-Maut entscheiden, weil es einer Änderung des BFStrMG zustimmen muss. Die Höhe der Lkw-Maut muss sich nach europäischem Recht an den Wegekosten orientieren. Die Bundesregierung kann die wesentlichen Einflussgrößen für die Berechnung der Wegekosten ohne die Mitwirkung des Parlaments bestimmen. Beispielsweise steht noch nicht

fest, ob der Nießbrauch an die Infrastrukturgesellschaft verkauft wird oder unentgeltlich überlassen werden soll. Es ist derzeit nicht vorgesehen, dass das Parlament hierzu gehört wird. Durch die Entscheidung der Bundesregierung ist es aber gezwungen, bei Festlegung der Maut Kosten der Finanzierung eines etwaigen Kaufs mit zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, das Parlament in alle Entscheidungen einzubeziehen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Wegekosten und damit auf die Mauthöhe haben. (Anhang Nr. 3.3)

2.4 Kreditfinanzierung und Schuldenregeln

Nach dem Gesetzentwurf soll die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeschränkt werden. Sowohl die (Maut-)Einnahmen als auch die Ausgaben der Infrastrukturgesellschaft können Schwankungen unterliegen. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund daher einer rechtlich selbstständigen Infrastrukturgesellschaft Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren. Ein darüber hinaus gehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeräumt werden. Sollte der Gesetzgeber der Gesellschaft dennoch das Recht einräumen, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, sollte er Garantien übernehmen, soweit dies mit dem EU-Beihilfen- und Wettbewerbsrecht vereinbar ist. Grundsätzlich darf aber mit der Gründung der Infrastrukturgesellschaft nicht das Ziel verfolgt werden, Kredite außerhalb des Bundeshaushaltes aufzunehmen, um die Schuldenregel zu umgehen. (Anhang Nr. 3.4)

2.5 Stille Gesellschaft und Unterbeteiligung

Neben der klassischen Kreditaufnahme kommt als Mittel der Kapitalbeschaffung für die Infrastrukturgesellschaft auch die Beteiligung Privater über eine stille Gesellschaft in Betracht. Eine weitere Variante der Beteiligung Privater wäre, eine Unterbeteiligung an den vom Bund gehaltenen Geschäftsanteilen der Infrastrukturgesellschaft einzugehen. Der vorliegende Gesetzentwurf lässt beide Varianten zu. Der Bundesrechnungshof hält die Stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung für problematisch, weil bei diesen Private auf Entscheidungen einwirken können, die die Grundlagen der Tätigkeit der Infrastrukturgesellschaft betreffen. Er empfiehlt daher, die Stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung gesetzlich auszuschließen. (Anhang Nr. 3.5)

2.6 Umsatzsteuer

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass auch in den Phasen 1 und 2 Umsatzsteuer auf die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft anfällt. Damit müsste der Bund auch auf Leistungen Umsatzsteuer zahlen, die bislang nicht der Umsatzsteuer unterlagen, weil sie die Auftragsverwaltungen der Länder mit eigenem Personal erbracht haben.

In Phase 3 fällt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sowohl auf die Lkw-Maut als auch auf die Infrastrukturabgabe Umsatzsteuer an. Bei der Lkw-Maut würde dies zu einer zusätzlichen Belastung der Endverbraucher und bei der Infrastrukturabgabe zu einer zusätzlichen Belastung der Pkw-Besitzer führen. (Anhang Nr. 3.6)

3 Übergangsphase von der Auftragsverwaltung zur Infrastrukturgesellschaft

Angesichts der Bedeutung der Bundesfernstraßen für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland muss die Funktionsfähigkeit sowohl der Bundesautobahnen als auch der Bundesstraßen durchgehend sichergestellt sein. Daher ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wichtig, dass der Zeitplan für den Übergang der Aufgaben von der Auftragsverwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft realistisch ist. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, dass die von der Bundesregierung angestrebten Termine eingehalten werden können. Er empfiehlt daher, den Zeitplan der Bundesregierung zu überprüfen. (Anhang Nr. 4)

4 Prüfungsrechte und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

4.1 Prüfungsrechte

Im Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft sind bisher keine Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof vorgesehen. Unstreitige Prüfungsrechte bestehen nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften daher lediglich für die sogenannte Betätigungsprüfung gemäß § 92 BHO. Um eine zügige und umfassende Information und Beratung des Parlaments über die Tätigkeit der Gesellschaft sicherzustellen, ist die Betätigungsprüfung nicht geeignet. Würden dem Bundesrechnungshof im Errichtungsgesetz ausdrückliche Rechte zur Prüfung der

Gesellschaft privaten Rechts eingeräumt, wäre die Beratung des Parlaments gewährleistet. (Anhang Nr. 5.1)

4.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nach der geplanten gesetzlichen Regelung hat die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lediglich für die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel anzuwenden. Für die Mittel, die ihr als Mautgläubigerin zufließen, gilt dies nicht. Insofern wäre die Infrastrukturgesellschaft in der Phase 3 nicht mehr gehalten, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Gesetz so zu ändern, dass die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit immer zu beachten hat. (Anhang Nr. 5.2)

Wesentliche Aspekte der Stellungnahme sind im beigefügten Anhang näher erläutert.



Anhang zur Stellungnahme für die

Öffentliche Anhörung
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

zur

Infrastrukturgesellschaft
Verkehr

	Inhaltsverzeichnis	Seite
1	Vorbemerkung	3
2	Organisation der Infrastrukturgesellschaft	3
2.1	Infrastrukturgesellschaft als Gesellschaft des privaten Rechts	3
2.2	Privatisierung	5
2.2.1	Materielle Privatisierung	5
2.2.2	Funktionale Privatisierung	5
2.3	Gründung von Tochtergesellschaften	7
3	Finanzierung	8
3.1	Phasenmodell	8
3.2	Geschäftsbesorgungsvertrag	11
3.3	Bestimmung der Lkw-Mauthöhe und Bilanzierung der Vermögensgegenstände bei der Infrastrukturgesellschaft	11
3.4	Kreditfinanzierung und Schuldenregeln	14
3.5	Stille Gesellschaft und Unterbeteiligung	16
3.6	Umsatzsteuer	16
4	Übergangsphase von der Auftragsverwaltung zur Infrastrukturgesellschaft	18
5	Prüfungsrechte und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	21
5.1	Prüfungsrechte	21
5.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	22

1 Vorbemerkung

Das Bundeskabinett hat am 14. Dezember 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und den Entwurf eines Artikelgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften beschlossen. Danach sollen unter anderem die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert und die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung überführt werden. Dazu ist in dem Artikelgesetz u. a. der Gesetzesentwurf zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen enthalten (Infrastrukturgesellschaft). Damit ist die Bundesregierung zumindest teilweise den Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gefolgt. Dieser hatte in den vergangenen Jahren mehrfach empfohlen, dass der Bund die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen in eigene Verwaltung übernehmen sollte.

In der von der Bundesregierung beabsichtigten Reform sieht der Bundesrechnungshof einen wesentlichen Schritt, die Verwaltung und Finanzierung aller fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen zusammenzuführen.

2 Organisation der Infrastrukturgesellschaft

2.1 Infrastrukturgesellschaft als Gesellschaft des privaten Rechts

Nach Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz-Entwurf (E) wird die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen.

Nach § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG) überträgt das BMVI die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, zur Ausführung auf eine Gesellschaft privaten Rechts (Infrastrukturgesellschaft). § 2 Absatz 1 InfrGG regelt, dass die Infrastrukturgesellschaft zunächst in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haf-

tung (GmbH) gegründet wird. Gemäß § 2 Absatz 3 InfrGG wird der Bund vier Jahre nach Betriebsbeginn der Gesellschaft deren Rechtsform evaluieren und überprüfen.

Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz-E schränkt die Möglichkeiten, die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung zu führen, nicht ein. Denkbar wäre demnach eine unmittelbare Bundesverwaltung in der Form einer Behörde oder eines Bundesbetriebes. Aber auch eine mittelbare Bundesverwaltung durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) wäre möglich. Daneben ist auch die Erledigung der Aufgaben durch eine Gesellschaft privaten Rechts, also insbesondere eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder eine Aktiengesellschaft (AG) zulässig.¹

Mit den vorgeschlagenen Regelungen im § 1 Absatz 1 InfrGG hat sich die Bundesregierung auf eine Gesellschaft privaten Rechts festgelegt. Nach § 2 Absatz 1 InfrGG wählt sie hierzu **zunächst** die Rechtsform der GmbH.

Sofern die Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft geändert werden soll, käme ohne eine Änderung des § 1 Absatz 1 InfrGG in der Praxis lediglich eine AG in Betracht. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist nicht auszuschließen, dass ein Rechtsformwechsel zur AG auch ohne eine Änderung des § 2 Absatz 1 InfrGG und damit ohne Beteiligung des Parlaments möglich ist. Das Parlament hätte auch keinerlei Einspruchsrechte.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass bei einer AG für den Eigentümer lediglich eingeschränkte Weisungs- und keinerlei unmittelbare Einflussnahmerechte bestehen. Er hält es daher im Interesse des Gemeinwohls und der Daseinsvorsorge für dringend geboten, dass das Parlament einem Rechtsformwechsel der Infrastrukturgesellschaft von einer GmbH zu einer AG zustimmen muss. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Gesetz so zu fassen, dass jeder Rechtsformwechsel zwingend einer Änderung des InfrGG bedarf. Hierzu sollte in § 2 Absatz 1 InfrGG das Wort „zunächst“ gestrichen werden.

¹ Grundsätzlich wären auch andere private Rechtsformen wie z. B. die GmbH & Co. KG denkbar. Aufgrund ihrer geringen praktischen Bedeutung in der Bundesverwaltung werden diese hier nicht weiter betrachtet.

2.2 Privatisierung

Bei einer Privatisierung können drei Formen unterschieden werden. Bei der formellen Privatisierung überträgt der Staat zwar Aufgaben an ein Unternehmen in privater Rechtsform, er ist jedoch alleiniger Eigentümer oder Mehrheitseigentümer. Solche Unternehmen zählen zur fakultativen mittelbaren Bundesverwaltung. Das derzeitige Gesetzesvorhaben stellt somit eine formelle Privatisierung dar.

Bei der funktionalen Privatisierung werden Aufgaben von der Privatwirtschaft übernommen, die zuvor vom Staat erfüllt wurden. Der Staat bedient sich zur Erfüllung seiner Aufgaben lediglich der Hilfe von Privaten, ohne dass es zu einer Übertragung der öffentlichen Aufgabe selbst kommt. Das Auftragsverhältnis ist zeitlich begrenzt.

Den höchsten Grad der Privatisierung weist die sogenannte materielle Privatisierung auf. Dabei findet eine umfassende Übertragung der vormals staatlichen Aufgaben auf Private statt. Zur materiellen Privatisierung kommt es, wenn öffentliche Unternehmen veräußert werden.

2.2.1 Materielle Privatisierung

(1) Nach Artikel 90 Absatz 1 Grundgesetz-E ist der Bund Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Verwaltungsaufgaben bei den Bundesautobahnen einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Infrastrukturgesellschaft steht gemäß Artikel 90 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz-E im unveräußerlichen Eigentum des Bundes.

§ 2 Absatz 2 InfrGG regelt, dass die Infrastrukturgesellschaft bedarfsgerecht regionale Tochtergesellschaften einrichtet, die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen.

Mit den gesetzlichen Regelungen ist eine materielle Privatisierung der Infrastrukturgesellschaft und ihrer Tochtergesellschaften ausgeschlossen.

2.2.2 Funktionale Privatisierung

Nach § 5 Absatz 2 InfrGG kann sich die Infrastrukturgesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. In der Gesetzesbegründung

heißt es:

„Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit, dass die Gesellschaft für die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben auch Dritte einbinden kann. Dabei hat die Gesellschaft das jeweils geltende Vergaberecht zu beachten. Eine funktionale Privatisierung ist durch diese Regelung nicht intendiert, vielmehr sollen der Gesellschaft die Möglichkeiten eröffnet werden, die derzeit auch die Straßenbauverwaltungen der Länder im Rahmen der Projektrealisierung nutzen. Bei den Dritten kann es sich auch um Verwaltungshelfer handeln.“

Des Weiteren führt die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung an anderer Stelle aus:

„Sofern zusätzlich privates Kapital in Infrastrukturmaßnahmen fließen soll, wäre dies, wenn die Wirtschaftlichkeit gegeben ist, für Projekte der Gesellschaft möglich. Dadurch soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich Private am Netzausbau und –erhalt beteiligen können, so dass die Investitionsstrategie der Bundesregierung in ihrer Wirkung noch verstärkt werden kann.“

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es sinnvoll, dass sich die Infrastrukturgesellschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen kann. Die Gesellschaft muss – wie die bisher zuständigen Straßenbauverwaltungen der Länder auch – Bau- und Planungsaufträge an Dritte vergeben können. Auch sollte es ihr möglich sein, einzelne Strecken funktional zu privatisieren, sofern dies wirtschaftlich ist. Von dieser Möglichkeit hat das BMVI bereits durch die Vergabe der laufenden Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau Gebrauch gemacht.

Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für nicht sachgerecht, dass der Gesetzentwurf den Umfang der Vergabe an Dritte nicht einschränkt. Ohne eine Einschränkung kann allein die Gesellschaft darüber entscheiden, das gesamte oder Teile des Autobahnnetzes funktional zu privatisieren. Private übernehmen dann die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Finanzierung von Autobahnnetzen und würden hierfür im Gegenzug die auf diesem Autobahnnetz anfallende Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe erhalten.

Bei einer solchen funktionalen Privatisierung von Teilnetzen würde der Vertragsgestaltung besondere Bedeutung zukommen. So müsste nicht nur die vom Privaten zu erbringende Leistung, sondern auch dessen Vergütung umfassend beschrieben werden. Die damit einhergehenden Probleme steigen mit der Dauer der Vertragslaufzeit erheblich an.

Angesichts der Bedeutung einer funktionalen Privatisierung von Teilnetzen für die Nutzer hält der Bundesrechnungshof eine gesetzliche Regelung für notwendig, die eine Vergabe von Teilnetzen untersagt.

2.3 Gründung von Tochtergesellschaften

Nach § 4 Absatz 2 InfrGG richtet die Infrastrukturgesellschaft bedarfsgerecht regionale Tochtergesellschaften ein.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: *„Die Gesellschaft wird ihre Aufgabe zentralisiert als Steuerungseinheit erledigen und Grundsatzaufgaben werden gebündelt. Die Gesellschaft wird für ihre operativen Aufgaben aber auch in den Regionen präsent sein, um ihre Aufgaben auszuüben bzw. wahrzunehmen. Dafür kann [Unterstreichung durch den Verfasser] die Gesellschaft bedarfsgerecht regionale Tochtergesellschaften gründen, die ihrerseits mehrere Standorte haben können. Die Gesellschaft ist so auszugestalten, dass eine einheitliche Leitung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen möglich ist.... Die Festlegung einer bestimmten Zahl von Tochtergesellschaften bleibt der Gesellschaft entsprechend ihres Bedarfs zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben vorbehalten. Dabei sollen auch die Interessen der Beschäftigten bezüglich des Arbeitsortes beachtet werden, die Weiterverwendung von Mitarbeitern erfolgt grundsätzlich am bisherigen Arbeitsplatz und Arbeitsort; ausgeprägte Organisationsstrukturen für Bundesautobahnen bleiben an ihren Standorten erhalten.“*

Der Bundesrechnungshof ist wie die Bundesregierung der Auffassung, dass die Infrastrukturgesellschaft in der Fläche vertreten sein muss, um die ihr übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof hält es aber für nicht zwingend notwendig, hierfür Tochtergesellschaften zu gründen. Nach seiner Auffassung ist die Infrastrukturgesellschaft nach dem InfrGG gezwungen, Tochtergesellschaften zu gründen, sofern sie in der Fläche vertreten sein will.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass für die Infrastrukturgesellschaft rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften keine wesentlichen Vorteile aufweisen. Vielmehr würden Tochtergesellschaften zu höheren Kosten führen. Neben den Gründungskosten entstehen laufende Kosten für die Jahresabschlussprüfung der Tochtergesellschaften, die Erstellung und Prüfung des Konzernabschlusses, die höheren Kosten für die zusätzlichen Geschäftsführer und die Kosten für die eventuell notwendigen Aufsichtsräte bei den Tochtergesellschaften. Ausreichend wären nach Auffassung des Bundesrechnungshofes un-selbstständige Außenstellen der Infrastrukturgesellschaft. Er schlägt daher vor, in § 4 Absatz 2 InfrGG das Wort „Tochtergesellschaften“ durch das Wort „Einrichtungen“ zu ersetzen.

3 Finanzierung

3.1 Phasenmodell

Nach § 7 Absatz 1 InfrGG stellt der Bund der Infrastrukturgesellschaft die Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgabengesetz in der jeweils geltenden Fassung für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung, soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist. Ergänzend kann der Bund weitere Haushaltsmittel der Infrastrukturgesellschaft zur Verfügung stellen.

§ 8 Absatz 1 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG-E) berechtigt den Bund, der Infrastrukturgesellschaft Nießbrauchrechte an den Grundstücken der Bundesautobahnen nach den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches einzuräumen. Überdies kann der Bund der Infrastrukturgesellschaft zusätzlich Rechte zur Nutzziehung an den Bundesautobahnen gemäß § 1 Absatz 4 des Bundesfernstraßengesetzes einräumen.

Gemäß § 2 Absatz 2 Bundesfernstraßenmautgesetz-E ist entweder der Bund oder die Infrastrukturgesellschaft Mautgläubiger/-in.

Nach § 15 Absatz 2 Infrastrukturabgabengesetzes-E kann auch die Infrastrukturgesellschaft das Abgabenaufkommen für das in ihrer Zu-

ständigkeit liegende Streckennetz unmittelbar vereinnahmen. Dabei werden die anteiligen Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Abgabensystems, soweit diese Kosten einem Betreiber entstehen, in Abzug gebracht.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Infrastrukturgesellschaft perspektivisch über ein sich selbst tragendes Geschäftsmodell verfügen. Ziel ist der Aufbau einer vollständigen Nutzerfinanzierung der Bundesautobahnen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wird bzw. kann die Gesellschaft nach ihrer Gründung mehrere Phasen durchlaufen.

Die **Phase 0** als sogenannte Transformationsphase ist der eigentlichen Geschäftstätigkeit der Infrastrukturgesellschaft vorgelagert. Sie dient der Gründung und Ingangsetzung der Gesellschaft. In dieser Phase soll der Übergang der Verwaltung der Bundesautobahnen auf die Gesellschaft vorbereitet werden.

In der **Phase 1** beginnt der Betrieb der Gesellschaft. Sie soll Einnahmen aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag erzielen. D. h. für die von der Gesellschaft erbrachten Leistungen wird der Bund Vertragsentgelte zahlen. Der Bund soll die von ihm nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag zu leistenden Entgelte durch Zuweisung des Aufkommens aus der Lkw-Maut an die Gesellschaft, durch Zuweisung der Infrastrukturabgabe und im Übrigen ggfs. durch Zuweisung von Haushaltsmitteln erfüllen.

In der **Phase 2** soll der Infrastrukturgesellschaft das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen übertragen werden. Ihr soll ein öffentlich-rechtlicher Nießbrauch für die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe als Vertragsentgelt aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag eingeräumt werden.

In **Phase 3** wird die Infrastrukturgesellschaft Gläubigerin der Lkw-Maut sowie der Infrastrukturabgabe und vereinnahmt diese im eigenen Namen und auf eigene Rechnung.

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die einzelnen Phasen sind bereits im vorliegenden Gesetzentwurf enthalten. Das Parlament müsste nach einer Verabschiedung des derzeitigen Gesetzesentwurfes dem Übergang zwischen den einzelnen Phasen **nicht** mehr zustimmen.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: *„Wann die Zeitpunkte sein werden, zu denen jeweils ein Phasenwechsel stattfindet, kann derzeit noch nicht sicher prognostiziert werden. Dies hängt von der Entwicklung der Gesellschaft ab. Darüber wird der Bund als Gesellschafter zu gegebener Zeit entscheiden. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird hierüber den Deutschen Bundestag rechtzeitig im Vorfeld unterrichten.“*

Nach der Gesetzesbegründung sollen die Phasen 0 bis 2 so schnell wie möglich durchlaufen werden. Dies sei Voraussetzung dafür, dass die Gesellschaft ab dem 1. Januar 2021 die Phase 3 erreichen kann. Dies bedeutet, dass nicht alle Phasen zwingend hintereinander durchlaufen werden müssen. Vielmehr wäre es auch möglich – soweit die Rahmenbedingungen dies zulassen – dass die Infrastrukturgesellschaft die Phase 3 bereits im Jahr 2021 erreicht.

Zwar hält der Bundesrechnungshof die Reformziele der Bundesregierung für richtig. Auch er hatte empfohlen, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten und durch die Übernahme der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung die bestehenden Probleme der Auftragsverwaltung zu beseitigen. Damit kann die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen verbessert werden.

Für einen effektiven Bundesautobahnbau ist eine Verstetigung der Finanzierung ebenfalls von besonderer Bedeutung, weil nur so wirtschaftliche Bauabläufe ermöglicht, der Personalbedarf der Infrastrukturgesellschaft sicher geplant und die Bauunternehmen ihre Kapazitäten an die Nachfrage anpassen können. Jedoch hält es der Bundesrechnungshof nicht für notwendig, bereits jetzt die Entscheidung über die Art der Finanzierung (Maut oder Steuer) der Infrastrukturgesellschaft zu treffen. Es wäre auch möglich, die gesetzliche Entscheidung über die Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft erst dann zu treffen, wenn detailliertere Informationen zur Infrastrukturgesellschaft und deren Finanzbedarf vorliegen. Damit wäre diese wesentliche Entscheidung auch nicht dem Zeitdruck des laufenden Gesetzgebungsverfahrens unterworfen. Zunächst sollte die Gesellschaft ausschließlich aus Mitteln des Bundeshaushalts finanziert werden.

3.2 Geschäftsbesorgungsvertrag

Die Bundesregierung hat in der Gesetzesbegründung dargelegt, dass der Bund mit der Infrastrukturgesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag abschließen will. Zu den Inhalten führt die Bundesregierung Folgendes aus:

- Einzelheiten des Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Gesellschaft betreffend die Erfüllung der von der Gesellschaft auszuführenden Aufgaben werden in einem Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt.
- Die inhaltlichen Anforderungen an den Finanzierungs- und Realisierungsplan bestimmt der Geschäftsbesorgungsvertrag.
- In dem Geschäftsbesorgungsvertrag wird unter anderem die Kostentragung für die der Infrastrukturgesellschaft zugewiesenen Beamtinnen und Beamten geregelt.
- Die Bedingungen des zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nießbrauchsrechts werden im Geschäftsbesorgungsvertrag im Einzelnen zu bestimmen sein. So sind auch die Folgen der Beendigung der Nießbrauchsbestellung unter Berücksichtigung der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches zu regeln.

Die Darstellungen der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung belegen, wie weitreichend die Inhalte des Geschäftsbesorgungsvertrages sein werden. So könnte die Bundesregierung durch einen Vertrag mit der bundeseigenen Infrastrukturgesellschaft die künftige Entscheidungsfreiheit des Parlamentes durchaus einschränken. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung, die den Abschluss oder die Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages von der Zustimmung des Parlaments abhängig macht.

3.3 **Bestimmung der Lkw-Mauthöhe und Bilanzierung der Vermögensgegenstände bei der Infrastrukturgesellschaft**

Nach europäischem Recht (Richtlinie 1999/62/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/22/EU) muss sich die Höhe der Lkw-Maut an den tatsächlichen Wegekosten orientieren. Die Wegekosten können auch Finanzierungskosten einbeziehen. Zu den Finanzierungskosten gehören die Kreditzinsen für das Fremdkapital und/oder die Verzinsung

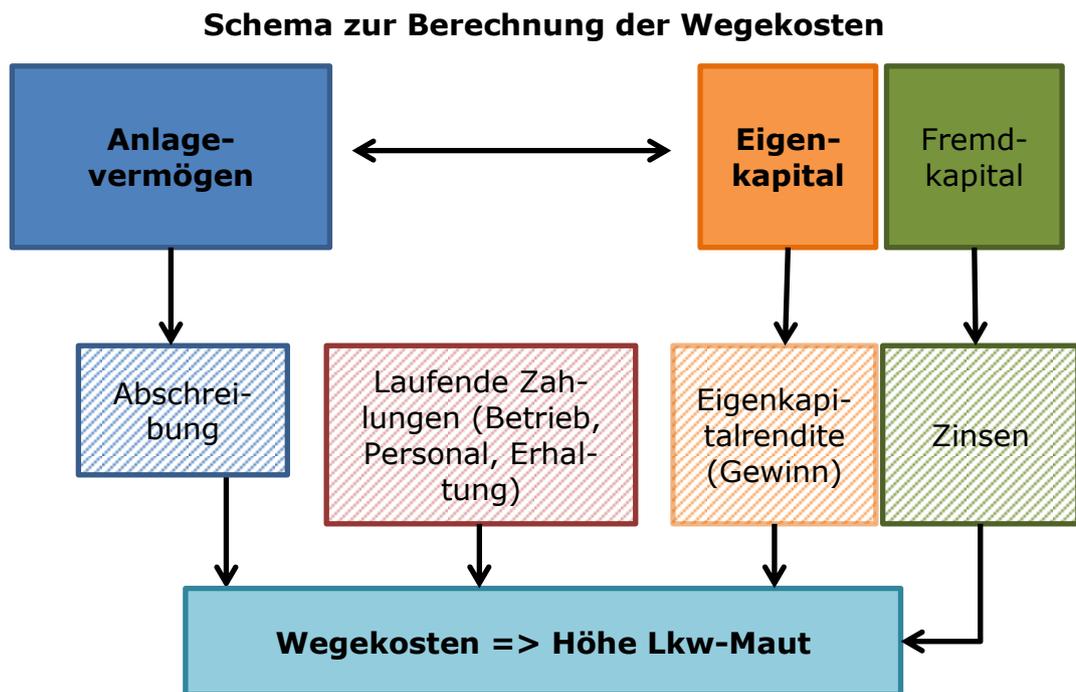
des Eigenkapitals (Gewinn). Die Mautsätze werden in § 3 des Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG) festgelegt.

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Vermögensgegenstände der Autobahnen durch die Einräumung eines öffentlich-rechtlichen Nießbrauchs bei der Infrastrukturgesellschaft bilanziert werden. Dabei ist zu unterscheiden, ob der Nießbrauch der Infrastrukturgesellschaft unentgeltlich oder entgeltlich überlassen wird. Eine unentgeltliche Überlassung würde zu einer Sacheinlage des Bundes in die Infrastrukturgesellschaft führen, die höchstens mit dem Verkehrswert zu bewerten wäre. Bei einem entgeltlichen Erwerb wären der Nießbrauch und damit die Vermögensgegenstände mit den Anschaffungskosten zu bewerten.

Auch künftig wird das Parlament über die Höhe der Lkw-Maut entscheiden, weil es einer Änderung des BFStrMG zustimmen muss. Die Höhe der Lkw-Maut muss sich nach europäischem Recht an den Wegekosten orientieren. Damit wird die Lkw-Maut in ihrer Höhe begrenzt.

Die Bilanzierung des Nießbrauchs bzw. die damit einhergehende Bilanzierung der Vermögensgegenstände der Bundesautobahnen wirken sich über die Abschreibung auf die Wegekosten aus. Gleichzeitig werden die Wegekosten durch die Art der Finanzierung beeinflusst. So können bei den Wegekosten sowohl Eigenkapitalzinsen als auch Fremdkapitalzinsen berücksichtigt werden (siehe Abbildung1).

Abbildung 1:



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Damit kann die Bundesregierung die wesentlichen Einflussgrößen für die Berechnung der Wegekosten ohne die Mitwirkung des Parlaments bestimmen. Der Gesetzesentwurf legt beispielsweise nicht fest, ob der Nießbrauch an die Infrastrukturgesellschaft verkauft oder unentgeltlich übertragen wird. Bei einer späteren Entscheidung hierüber müsste das Parlament daher nicht eingebunden werden. Faktisch wird damit das Parlament durch die vorherigen Festlegungen der Bundesregierung gebunden. So könnte sich das Parlament trotz gestiegener Wegekosten - zum Beispiel aufgrund der Fremdkapitalzinsen - zwar gegen eine Erhöhung der Lkw-Maut aussprechen. Dies würde jedoch dazu führen, dass die Infrastrukturgesellschaft im Gegenzug ihre Investitionen in den Erhalt oder den Neu- und Ausbau des Verkehrsnetzes reduzieren müsste. Langfristig könnten Entscheidungen des Parlamentes gegen Lkw-Mauterhöhungen das finanzielle Gleichgewicht und damit den Bestand der Infrastrukturgesellschaft gefährden.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass das Parlament in seiner Entscheidungsfreiheit durch die Festlegungen der Bundesregierung und deren Einfluss auf die Wegekosten eingeschränkt wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Parlament in alle

Entscheidungen einbezogen wird, die wesentlichen Einfluss auf die Wegekosten und damit auf die Mauthöhe haben. Dem Parlament sollten dazu Planrechnungen vorgelegt werden, damit es die Auswirkungen seiner Entscheidung auf die Mauthöhe beurteilen kann.

3.4 Kreditfinanzierung und Schuldenregeln

Kreditfinanzierung

Die Infrastrukturgesellschaft ist als GmbH mit eigener Rechtspersönlichkeit grundsätzlich kreditfähig. Weder im Entwurf der Grundgesetzänderungen noch in dem Begleitgesetz sind Regelungen enthalten, die die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft einschränken.

Grundsätzlich könnte eine Beschränkung der Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft auch im Gesellschaftervertrag verankert werden. Dieser bedarf nicht der Zustimmung des Parlamentes.

Bei Kapitalgesellschaften wie der GmbH besteht eine strikte Trennung zwischen der Gesellschaft und den Gesellschaftern. Die Haftung ist bei den Kapitalgesellschaften auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.

Sollte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Kapitalgesellschaft gegründet werden, kann sie bei einer Kreditaufnahme aufgrund ihrer Insolvenzfähigkeit nicht die Finanzierungsbedingungen des Bundes erreichen.

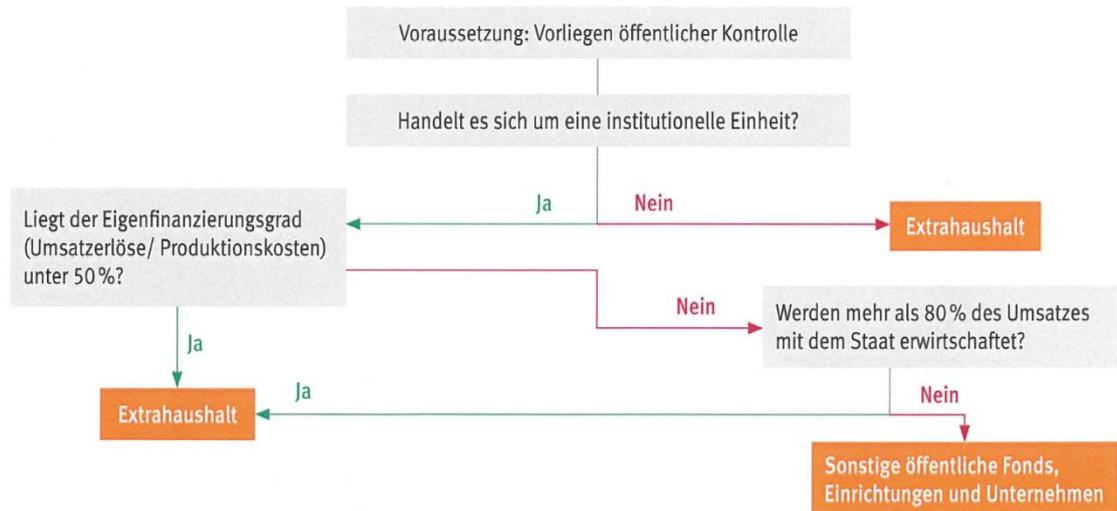
Schuldenregeln

Bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung für die nationale Schuldenregel werden die Kredite der Infrastrukturgesellschaft als selbstständiger Rechtsträger nicht berücksichtigt.

Bei der europäischen Fiskalregel wird die Zuordnung einer Einheit zu den Extrahaushalten – und somit zum Staatssektor – anhand eines dreistufigen Prüfverfahrens (siehe Abbildung 2) untersucht.

Abbildung 2:

Prüfschema für die Zuordnung zum Sektor Staat



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Sektorklassifizierung in den Finanz- und Personalstatistiken

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann eine begrenzte Kreditaufnahme durch die Infrastrukturgesellschaft gerechtfertigt sein, weil sowohl die Mauteinnahmen als auch die Ausgaben der Infrastrukturgesellschaft Schwankungen unterliegen können. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund hierzu z. B. durch haushaltsgesetzliche Regelung der Infrastrukturgesellschaft Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren. Ein darüber hinaus gehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeräumt werden.

Sollte die Bundesregierung der Infrastrukturgesellschaft das Recht einräumen, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, werden die von ihr zu zahlenden Zinsen über denen des Bundes liegen. Da der Bund bei der Infrastrukturgesellschaft ohnehin das letztendliche Risiko trägt, sollte er Garantien übernehmen, soweit dies mit dem EU-Beihilfen- und Wettbewerbsrecht vereinbar ist. Dadurch könnten die Fremdkapitalzinsen reduziert und den Finanzierungskosten des Bundes angenähert werden. Eine Einbindung privaten Kapitals zu nicht wirtschaftlichen Konditionen ist abzulehnen.

Grundsätzlich darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit der Gründung der Infrastrukturgesellschaft nicht das Ziel verfolgt werden, Kredite außerhalb des Bundeshaushaltes aufzunehmen, um die Schuldenregel zu umgehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, zunächst – unabhängig von den europäischen Fiskalregeln – nach effizienten Organisations- und Finanzierungslösungen für die Infrastrukturgesellschaft zu suchen. Erst nachdem eine solche Lösung gefunden wurde, sollte untersucht werden, ob diese nach den Kriterien des ESVG 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen ist oder nicht. Sollte sie dem Staat zugerechnet werden, ist die Frage zu stellen, wie die Gesellschaft in das staatliche Finanzsystem eingebettet werden kann.

3.5 Stille Gesellschaft und Unterbeteiligung

Neben der klassischen Kreditaufnahme kommt als Mittel der Kapitalbeschaffung für die Infrastrukturgesellschaft auch die Beteiligung Privater über eine stille Gesellschaft in Betracht. Eine weitere Variante der Beteiligung Privater wäre, eine Unterbeteiligung an den vom Bund gehaltenen Geschäftsanteilen der Infrastrukturgesellschaft einzugehen.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt eine stille Beteiligung an der Infrastrukturgesellschaft und/oder einer Unterbeteiligung an den Anteilen des Bundes an der Infrastrukturgesellschaft zu. Lediglich die Veräußerung der Anteile ist durch Grundgesetz und Errichtungsgesetz ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hält die Stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung für problematisch, weil bei diesen Private auf Entscheidungen einwirken können, die die Grundlagen der Tätigkeit der Infrastrukturgesellschaft betreffen. Damit können die Einflussmöglichkeiten des Bundes und des Parlamentes beschränkt werden. Er empfiehlt daher, die Stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung gesetzlich auszuschließen.

3.6 Umsatzsteuer

§ 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) regelt, dass die Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt, der Umsatzsteuer unterliegen. Selbstständig tätige juristische Personen des Privatrechts sind nach § 2

Absatz 1 UStG Unternehmer, wenn sie nachhaltig Leistungen gegen Entgelt ausführen. Diese Auffassung hat bisher auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) vertreten. Damit wären die Leistungen umsatzsteuerpflichtig, die die Infrastrukturgesellschaft in den Phasen 1 und 2 an den Bund erbringt.

Auch im bisherigen System der Auftragsverwaltung hat der Bund für durch Private erbrachte Leistungen (zum Beispiel Bauleistungen) Umsatzsteuer gezahlt. Leistungen, die die Auftragsverwaltungen der Länder mit eigenem Personal erbracht haben, unterlagen hingegen nicht der Umsatzsteuer. Hier sind insbesondere Leistungen des Betriebsdienstes sowie Planungs- und Verwaltungsleistungen zu nennen.

Im Jahr 2015 hat der EuGH im Fall einer portugiesischen Gesellschaft entschieden, dass eine juristische Person des Privatrechts bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen als sonstige Einrichtung des öffentlichen Rechts in den Anwendungsbereich des Artikels 13 der Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL) fallen kann. Nach Artikel 13 MwStSystRL gelten Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts nicht als Steuerpflichtige, soweit sie die Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen.

Etwaige Folgerungen aus dem Urteil, dass bei der Infrastrukturgesellschaft keine Umsatzsteuerpflicht entstehen könnte, sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Er geht davon aus, dass in Phase 1 und 2 Umsatzsteuer auf die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft anfällt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, rechtzeitig eine verbindliche Auskunft bei dem für die Gesellschaft zuständigen Finanzamt zu beantragen. Nur so kann der Bund Rechtssicherheit für die künftige umsatzsteuerliche Behandlung der Gesellschaft erlangen und damit umsatzsteuerliche Risiken vermeiden.

Sollte auf die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft Umsatzsteuer anfallen, würde dies im Vergleich zum bestehenden System den Bundeshaushalt zusätzlich belasten. Der Bund müsste nun auch auf Leistungen Umsatzsteuer zahlen, die bislang nicht der Umsatzsteuer unterlagen, weil sie die Auftragsverwaltungen der Länder mit eigenem Per-

sonal erbracht haben. Von der gezahlten Umsatzsteuer fließen lediglich 52% an den Bund zurück.

In Phase 3 fällt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sowohl auf die Lkw-Maut als auch auf die Infrastrukturabgabe Umsatzsteuer an. Bei der Lkw-Maut würde dies zu einer zusätzlichen Belastung der Endverbraucher und bei der Infrastrukturabgabe zu einer zusätzlichen Belastung der Pkw-Besitzer führen.

4 Übergangsphase von der Auftragsverwaltung zur Infrastrukturgesellschaft

Gemäß § 1 Abs 1 ÜberleitungsG müssen die Länder innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes die Mitarbeiter benennen, die seit dem 1. Januar 2014 Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen ausschließlich, überwiegend oder teilweise wahrgenommen haben. Überdies sind die sächlichen Betriebsmittel, die Grundstücke und die Verträge zu erfassen. In den §§ 3 und 5 ÜberleitungsG ist geregelt, dass zum 1. Januar 2021 die benötigten Mitarbeiter der Länder von den Infrastrukturgesellschaft „übernommen“ werden.

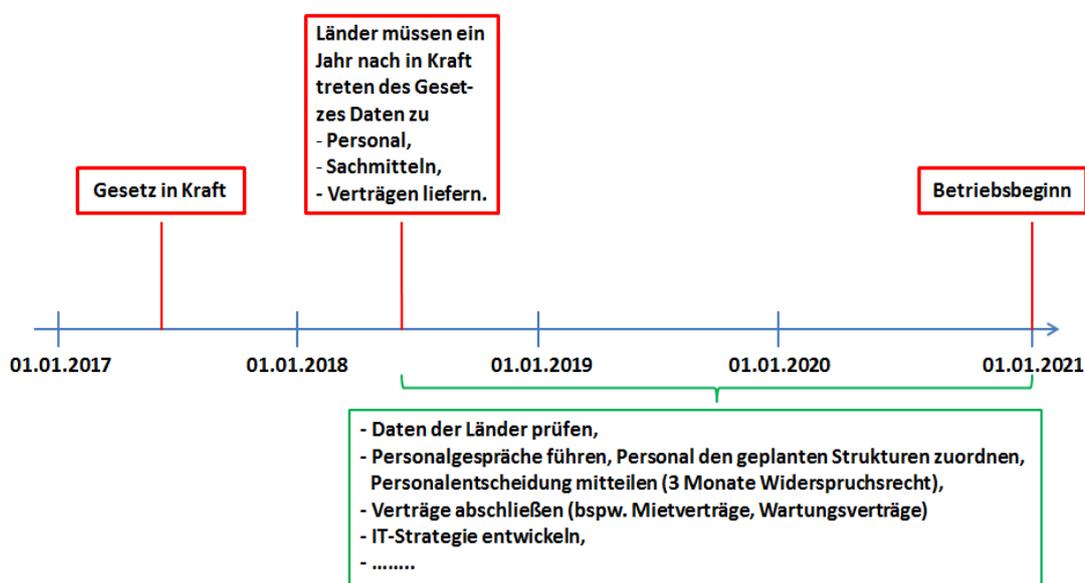
Aufgrund des bisherigen Systems der Auftragsverwaltung liegen dem Bund keine umfassenden Informationen zu den Länderverwaltungen vor. Die Organisation der bisher zuständigen Straßenbauverwaltungen unterscheidet sich in den 16 Bundesländern erheblich. Der Bund hat nicht das Recht, eine umfassende Organisations- und Aufgabenanalyse bei den Landesverwaltungen durchzuführen. Daher konnte der Bund den Personalbedarf der Infrastrukturgesellschaft bisher auch nicht genau berechnen. Nach ersten, groben Schätzungen wird die Infrastrukturgesellschaft für die Verwaltung der Bundesautobahnen ca. 11 000 bis 12 000 Mitarbeiter benötigen. Die Gesellschaft wird dabei ihren Personalbedarf im Wesentlichen durch die Übernahme von Mitarbeitern aus den bestehenden Straßenbauverwaltungen decken müssen.

Sofern das Gesetz Mitte 2017 in Kraft tritt, müssen die Länder bis Mitte 2018 die Mitarbeiter benennen, die Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen übernommen haben. Daneben sind bis dahin auch sämtliche Verträge und sächliche Betriebsmittel zu melden.

Das BMVI muss bis zum 1. Januar 2021 dann die genannten Daten prüfen, Personalgespräche führen und das Personal in Abstimmung mit den Betroffenen und den Ländern den neuen Strukturen zuordnen. Da große Teile des künftigen Personals der Infrastrukturgesellschaft bisher in landeseigenen Liegenschaften arbeiten, müssen für diese mit den Ländern Mietverträge abgeschlossen oder neue Liegenschaften angemietet werden. Daneben muss das BMVI feststellen, welche IT-Systeme bisher von den Ländern genutzt wurden und auf dieser Basis eine IT-Strategie für die Infrastrukturgesellschaft erarbeiten.

Abbildung 3:

Zeitlicher Ablauf der Neuorganisation Autobahnverwaltung



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Von der Umstrukturierung ist nicht nur das Personal betroffen, welches unmittelbar Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen übernommen hat. Vielmehr sind auch diejenigen Mitarbeiter der Landesverwaltung zu betrachten, die Leistungen für diese Mitarbeiter erbringen. Hier sind Personalverwaltung, Personalwirtschaft, Gehalts- oder Bezügeabrechnung sowie Reisekostenabrechnung, Beihilfezahlungen, (tarifliche) Dienstpostenbewertung, Organisationsaufgaben, Haushaltsangelegenheiten, Informationstechnik, Aufgaben des inneren Dienstes etc. zu nennen. Die hierfür zuständigen Mitarbeiter sind in den Ländern teilweise nicht in den unmittelbaren Straßenbauverwal-

tungen tätig. Dennoch müssen auch diese Aufgaben von der Infrastrukturgesellschaft bzw. vom Bund künftig übernommen werden.

Angesichts der Bedeutung der Bundesfernstraßen für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland muss die Funktionsfähigkeit sowohl der Bundesautobahnen als auch der Bundesstraßen durchgehend sichergestellt sein. Daher ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besonders wichtig, dass der Zeitplan für den Übergang der Aufgaben von der Auftragsverwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft realistisch ist. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, dass die von der Bundesregierung angestrebten Termine eingehalten werden können. Hierfür spricht u. a., dass

- die Zahl der zu übernehmenden Mitarbeiter sehr groß ist,
- das derzeitige Wissen des Bundes über die Straßenbauverwaltung der Länder begrenzt ist,
- die Mitarbeiter aus sehr unterschiedlich organisierten Straßenbauverwaltungen in eine einheitliche Organisation überführt werden müssen,
- arbeitsrechtliche, beamtenrechtliche und personalvertretungsrechtliche Grundlagen anzupassen sind,
- die Verwaltung im laufenden Betrieb entflochten werden muss und
- eine leistungsfähige Informationstechnik aufzubauen ist.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Aufwand für die Kommunikation mit den bisher von den Ländern beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Betroffenen müssen von der Notwendigkeit eines Veränderungsvorhabens überzeugt werden. Die Strategie hat aber nicht nur das Ziel zu informieren, sondern auch zu motivieren.

Die Kommunikation muss sich daher verstärkt auf die Hintergründe, Auslöser und die Vorteile der politischen Grundentscheidung konzentrieren, um Verständnis und Motivation für die Veränderung zu erzeugen.²

² Change Management, Anwendungshilfe der Bundesregierung zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, November 2009, S.23

Angesichts der vielschichtigen und schwierigen Aufgaben, die in der Übergangsphase zu lösen sind, empfiehlt der Bundesrechnungshof, den Zeitplan der Bundesregierung zu überprüfen.

5 Prüfungsrechte und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

5.1 Prüfungsrechte

Im Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft sind bisher keine Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof vorgesehen. Sichere Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Infrastrukturgesellschaft ergäben sich lediglich aus § 92 Bundeshaushaltsordnung (BHO), der die Prüfung staatlicher Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen regelt.

Bei einer Betätigungsprüfung ist die geprüfte Stelle das für die Beteiligung federführende Bundesressort, nicht jedoch das Unternehmen selbst. Weitergehende Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes könnten sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 2 BHO ergeben. Dies setzt voraus, dass eine juristische Person des privaten Rechts vom Bund oder einer vom Bund bestellten Person allein oder überwiegend verwaltet wird. Ob dies z. B. bei einer GmbH oder Aktiengesellschaft zutrifft, ist in der Fachliteratur umstritten, auch wenn der Bund der einzige Eigentümer ist. Es ist damit zu rechnen, dass der Bundesrechnungshof bei seinem Versuch, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Infrastrukturgesellschaft auf Grundlage dieser Norm zu prüfen, auf Widerstände stoßen wird. Er könnte dann das Parlament nicht zügig und umfassend über die Tätigkeit der Gesellschaft informieren und beraten – z. B. hinsichtlich der Planung und Umsetzung von einzelnen Autobahn- und Bundesstraßenprojekten.

Eine umfassende Kontrolle der Infrastrukturgesellschaft wäre sichergestellt, wenn dem Bundesrechnungshof die Rechte für eine Prüfung des Unternehmens selbst im Errichtungsgesetz eingeräumt würden.

Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, in § 7 des Errichtungsgesetzes einen neuen Absatz 2 mit folgendem Wortlaut einzufügen:

„(2) Unbeschadet der Regelung in § 92 Absatz 1 BHO prüft der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft und ihrer Einrichtungen. Soweit sich die Gesellschaft zur Erfül-

lung ihrer Aufgaben gemäß § 5 Absatz 2 Dritter bedient, stellt sie sicher, dass der Bundesrechnungshof auch bei diesen erheben kann. § 91 BHO bleibt hiervon unberührt."

5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

§ 7 Absatz 1 InfrGG regelt, dass der Bund der Infrastrukturgesellschaft die Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgabengesetz in der jeweils geltenden Fassung für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung stellt, soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist. Ergänzend kann der Bund zur Finanzierung der in Satz 1 genannten Aufgaben weitere Haushaltsmittel zur Verfügung stellen.

Nach § 7 Absatz 2 InfrGG verpflichtet sich die Infrastrukturgesellschaft, die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel unter Beachtung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung einzusetzen.

Nach der geplanten gesetzlichen Regelung hat die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lediglich für die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel anzuwenden. Für die Mittel, die ihr als Mautgläubigerin zufließen, gilt dies nicht. Insofern wäre die Infrastrukturgesellschaft in Phase 3 nicht mehr gehalten, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Gesetz dahingehend zu ändern, dass die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit immer zu beachten hat.