



Stenografisches Protokoll der 101. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 27. März 2017, 11.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101
10557 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1

Vorsitz: Dr. Gesine Löttsch, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Themen:

Thema: Infrastrukturgesellschaft Verkehr

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

BT-Drucksachen 18/11131, 18/11186

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache 18(8)4233 (Anlage)
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache 18(8)4233

(Anlage)

(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



off

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

Montag, 27. März 2017, 11:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Berghegger Dr., André

Brackmann, Norbert

Brandl Dr., Reinhard

Caesar, Cajus

Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.

Gröhler, Klaus-Dieter

Heiderich, Helmut

Hirte, Christian

Hübinger, Anette

Kalb, Bartholomäus

Karl, Alois

Klein, Volkmar

Körber, Carsten

Kruse, Rüdiger

Mattfeldt, Andreas

Radomski, Kerstin

Rainer, Alois

Rehberg, Eckhardt

Unterschrift

[Handwritten signatures]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 6



84

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 11:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Rief, Josef

Schulte-Drüggelte, Bernhard

Unterschrift

Josef Rief
Bernhard Schulte-Drüggelte

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Brand, Michael

Brinkhaus, Ralph

Flosbach, Klaus-Peter

Gebhart Dr., Thomas

Güntzler, Fritz

Holzenkamp, Franz-Josef

Karliczek, Anja

Kaufmann Dr., Stefan

Krichbaum, Gunther

Kudla, Bettina

Lange, Ulrich

Maag, Karin

Magwas, Yvonne

Michelbach Dr. h.c., Hans

Schnieder, Patrick

Ulrich Lange

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 6



3 ff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 11:00 Uhr

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Stefinger Dr., Wolfgang

Straubinger, Max

Stübgen, Michael

Tillmann, Antje

Weiß (Emmendingen), Peter

SPD

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Barnett, Doris

[Handwritten signature]

Evers-Meyer, Karin

[Handwritten signature]

Gerster, Martin

[Handwritten signature]

Gottschalck, Ulrike

[Handwritten signature]

Hagedorn, Bettina

[Handwritten signature]

Jurk, Thomas

Kahrs, Johannes

[Handwritten signature]

Krüger Dr., Hans-Ulrich

[Handwritten signature]

Lemme, Steffen-Claudio

[Handwritten signature]

Rohde, Dennis

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-38339

Seite 3 von 6



off.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 11:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

- Schulz (Spandau), Swen
- Schurer, Ewald
- Steffen, Sonja

Unterschrift

Schulz

Schurer

Stellvertretende Mitglieder

- Arndt-Brauer, Ingrid
- Binding (Heidelberg), Lothar
- Blienert, Burkhard
- Ehrmann, Siegmund
- Freese, Ulrich
- Hakverdi, Metin
- Kömpel, Birgit
- Lotze, Hiltrud
- Mast, Katja
- Petry, Christian
- Schiefner, Udo
- Schneider (Erfurt), Carsten
- Weber, Gabi

Unterschrift

Arndt-Brauer

Binding

Blienert

Ehrmann

Freese

Hakverdi

Kömpel

Lotze

Mast

Petry

Schiefner

Schneider

Weber

SEBASTIAN HARTMANN

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 6



off.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 11:00 Uhr**DIE LINKE.****Ordentliche Mitglieder**

Bluhm, Heidrun

Claus, Roland

Leutert, Michael

Löttsch Dr., Gesine

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Bartsch Dr., Dietmar

Behrens, Herbert

Hunko, Andrej

Kunert, Katrin

Unterschrift

BÜ90/GR**Ordentliche Mitglieder**

Deligöz, Ekin

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian

Lindner Dr., Tobias

Unterschrift

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 5 von 6



Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 27. März 2017, 11:00 Uhr
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
(BT-Drs. 18/11135)

Thema: Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Dr. Wilms	BÜNG	AFVI	<i>Wilms</i>
Opner Florian	CDU/CSU	AFVdJ	<i>Opner</i>
Hagl-Kehl Rita	SPD	VdI	<i>Hagl-Kehl</i>
Lühmann	SPD	VdI	<i>Lühmann</i>
Westphal	SPD	WiE	<i>Westphal</i>
Rimbos	SPD	AFVI	<i>Rimbos</i>
Sawade	SPD	AFVI	<i>Sawade</i>
Schwan	SPD	Frager	<i>Schwan</i>



Haushaltsausschuss



Haushaltsausschuss

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
NISSEN WLLI	SPD	VERKEHR STV.	[Handwritten Signature]


Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 27. März 2017, 11:00 Uhr
 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und
 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
 (BT-Drs. 18/11135)

Thema: Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Sachverständige/r
Unterschrift

Prof. Dr. Thorsten Beckers
 Technische Universität Berlin

Dr. Dietrich Drömann
 Wirtschaftskanzlei Graf von Westphalen (GvW)

Prof. Dr. Christoph Gröpl
 Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig
 Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Prof. Dr. Georg Hermes
 Goethe-Universität Frankfurt am Main

Dir'in BRH Romy Mochus
 Bundesrechnungshof

Wolfgang Pioper
 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

MR BRH Jürgen Ringel
 Bundesrechnungshof

Dr. Klaus Schierhackl
 Vorstand ASFINAG

Laura Valentukeviciute
 Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.



(Beginn: 11.00 Uhr)

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich eröffne die 101. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Ich rufe den **einzigsten Punkt der Tagesordnung** auf:

**Thema: Infrastrukturgesellschaft
Verkehr**

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

BT-Drucksachen 18/11131, 18/11186

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache/n 18(8)4233

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Verkehr und digitale

Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache/n 18(8)4233

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 93. Sitzung am 15. Februar 2017 einvernehmlich beschlossen, mehrere öffentliche Anhörungen zu den einzelnen Themenkomplexen durchzuführen. Wir haben heute Vormittag die fünfte Anhörung und heute Nachmittag die sechste.

In den kommenden drei Stunden werden wir uns auf Fragen zur geplanten Infrastrukturgesellschaft Verkehr konzentrieren.

Ich heiße die eingeladenen Sachverständigen recht herzlich willkommen und begrüße vom Bundesrechnungshof Frau Moebus und Herrn Ringel, von der Technischen Universität Berlin



Herrn Professor Dr. Beckers, von der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di Herrn Pieper, von der Wirtschaftskanzlei Graf von Westphalen Herrn Dr. Drömann, von der Universität des Saarlandes Herrn Professor Dr. Gröpl, von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Herrn Professor Dr. Hartwig, von der Goethe-Universität Frankfurt am Main Herrn Professor Dr. Hermes, vom Vorstand der ASFINAG Herrn Dr. Schierhackl und vom Verein Gemeingut in BürgerInnenhand e. V. Frau Valentukeviciute.

Ich bedanke mich dafür, dass Sie alle heute gekommen sind. Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die Sie vorab abgegeben haben, sind ein wichtiger Beitrag zu unserer Arbeit.

Ich begrüße auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse recht herzlich. Ihnen wird hier ausdrücklich ein Fragerecht eingeräumt. Außerdem begrüße ich für das Bundesfinanzministerium Herrn Gatzer und für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Herrn Ferlemann.

Auch die Besucherinnen und Besucher heiße ich herzlich willkommen.

Einige Anmerkungen: Unsere Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen übertragen. Der Stenografische Dienst des Bundestages fertigt freundlicherweise ein Wortprotokoll an; herzlichen Dank dafür. Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt. Sie sind in der Ausschussdrucksache 4233 zusammengefasst und dienen als Grundlage für unsere Fragen.

Wie immer ist die Abgabe von Eingangsstatements nicht vorgesehen. Der Ausschuss beginnt somit gleich mit den Fragen. Gemäß unseren Verabredungen ist jede Fraktion entsprechend ihrer Stärke mit Fragen an der Reihe; das heißt, die Union als größte Fraktion beginnt, dann kommen die SPD, die Linke und die Grünen. Die Obleute koordinieren die Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der anderen Ausschüsse. Wir haben die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann. Das gilt für alle Fragerunden.

Die Besucher, die ich schon herzlich willkommen geheißen habe, bitte ich, schweigend unserer Anhörung zu folgen, wie es unseren Verabredungen entspricht. Es ist außerdem unerwünscht, dass von der Bühne fotografiert wird, Dinge fallen gelassen werden oder Ähnliches. Das haben wir alles schon erlebt, darum sage ich das hier noch einmal.

Der Ausschuss tritt damit in die erste Fragerunde ein.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Ich habe zunächst zwei Fragen an Herrn Dr. Schierhackl. Die erste Frage: Es hat neun Jahre gedauert, bis die ASFINAG den Straßenbetrieb in Österreich vollständig übernehmen konnte. Die Länge dieses Zeitraumes macht uns ein wenig Sorgen. Deswegen würde ich gerne von Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrung aus der Gründungsphase einige Anmerkungen dazu hören, wie man den Prozess möglicherweise schneller gestalten kann und wie man es erreichen kann, dass ein frühestmöglicher Erfolg garantiert ist.

Die zweite Frage: Sie haben mit der ASFINAG ja schon praktische Erfahrungen sammeln können. Mich interessiert, welche Gliederung die Infrastrukturgesellschaft am besten bekommen sollte. Wir diskutieren hier ja die Frage, ob die Gliederung regional oder aufgabenbezogen sein soll und ob es Untergliederungen geben soll. Da bin ich auf Ihren Erfahrungsschatz gespannt.

Sachverständiger Dr. Klaus Schierhackl

(ASFINAG): Zur Übergangszeit, diese neun Jahre. In Deutschland gibt es hierzu, wie ich feststelle, wenn ich die Diskussion verfolge, ein Missverständnis. Die ASFINAG wurde im Herbst 1997 per Gesetz etabliert, und zwar rückwirkend zum 1. Januar 1997. Damit war die ASFINAG sozusagen voll zeichnungsberechtigt, voll legitimiert, das Autobahnnetz zu betreiben, und auch finanziell vollumfänglich zuständig. Dann wurde, um den Betrieb sicherzustellen und die baulichen Investitionen zu tätigen, ein Werkvertrag über neun Jahre geschlossen, um mit den Ländern zusammenzuarbeiten.



Aber es war damals ganz eindeutig kein Vertrag vom Ministerium, sondern von der ASFINAG. Die ASFINAG war, wie gesagt, sogar rückwirkend zuständig, war voll etabliert und hatte die Chance, mit den neun Bundesländern in Österreich sehr intensiv und sehr konstruktiv zusammenzuarbeiten, um herauszufinden, wie man das zehnte Jahr gestaltet. Von daher waren diese neun Jahre sehr wichtig. Der ganze Straßenbau ist schließlich langfristig angelegt, Projekte, die jetzt ausgeschrieben werden, werden in vier bis fünf Jahren fertiggestellt, werden übergeben, die Schlussdokumentation erfolgt weitere zwei Jahre später. Neun Jahre sind also eher Zeitraffer und ein Zeitraum, der für den Straßenbau durchaus plausibel ist.

Ich kann nur dringendst empfehlen, nicht eine Gesellschaft zu etablieren und sie dann neun Jahre nur zuschauen zu lassen. Es ist so wie beim Klavierspielen: Wenn man neun Jahre zuschaut, wie jemand Klavier spielt, kann man es im zehnten Jahr noch immer nicht; das Klavierspiel wird nicht besonders gut klingen. Ich würde sagen, in dem Moment, in dem die Gesellschaft etabliert ist, hat sie sozusagen die Tasten in der Hand und muss Klavier spielen, gemeinsam mit den Ländern. Dann ist das entsprechend weiterzuführen.

Zu meinen Empfehlungen. Eigentlich liegt es mir fern, dem großen Deutschland Empfehlungen zu geben vom kleinen Österreich aus, das im Endeffekt kleiner als Bayern ist. Aus meiner täglichen Praxis, auch andere Länder beobachtend, kann ich nur sagen: Ich kann von einer zu stark landesorientierten Struktur nur abraten. Jedes Bundesland hat seine Interessen, seine Ziele, seine Aufträge und seine Wünsche. In dem Moment, in dem die Struktur zu stark landesbezogen ist, ist der Nutzen für den Bund relativ rasch gestorben. Das ist mein subjektiver Eindruck, mein subjektives Gefühl.

Wir sind sehr funktional organisiert; Bau, Betrieb und Bemaunung sind unterschiedliche Einheiten. Das bewährt sich gut. Man kann nur weiterempfehlen, das so zu machen, weil eine intensive Landesbeteiligung bei Gesellschaften oder Tochtergesellschaften wirklich sehr hinderlich sein kann. Wir haben eine Gesellschaft in Tirol und

Vorarlberg mit 49 Prozent Landesbeteiligung. Da ist es schwierig, einen Geschäftsführer zu finden, denn er muss sozusagen Native Speaker, also Tiroler, sein, soll zudem die ASFINAG verstehen usw. Von daher kann eine Gesellschaftsstruktur mit sehr hoher Landesbeteiligung hinderlich sein. Man kann wahrscheinlich sagen: Wenn man jeweils acht Bundesländer zusammennimmt zu zwei Regionen, also Deutschland Nord und Deutschland Süd, und zudem die Bundesgesellschaft hat, dann ist das in sich funktionsfähiger.

Daneben würde ich empfehlen, eine funktionale Teilung nach Bau, Betrieb und Bemaunung vorzunehmen. Das hat sich bewährt. Beim Bau - das klingt so harmlos - haben Sie dann immer die gleichen Baukonzerne vis-à-vis. Diese Baukonzerne sind gut organisiert und wissen ganz genau, was beim Clean Management funktioniert, was bei der Bauausschreibung funktioniert und wie man Bauaufträge sicher abwickeln kann. Deswegen würde ich wirklich empfehlen, nicht 16 kleine Regionalgesellschaften zu etablieren, sondern sehr stark auf die Funktionsebene zu gehen. Dann können Sie einen Vorteil für die Bundesrepublik Deutschland generieren. Das ist meine Empfehlung, die ich hier aus Überzeugung vortrage.

Bettina Hagedorn (SPD): Meine Frage richte ich sowohl an den Bundesrechnungshof als auch an Herrn Professor Dr. Hermes. In den beiden Gutachten, die wir von Ihnen bekommen haben, gehen Sie darauf ein, dass die - ich will es einmal so formulieren - doppelte Privatisierungsbremse, die in den Gesetzentwürfen enthalten ist, leider nicht das hält, was sie verspricht, und dass wir als Abgeordnete weitere Schritte ins parlamentarische Verfahren einziehen müssten, um die von uns fraktionsübergreifend - davon gehe ich aus - nicht gewollte Privatisierung festzuzurren. Dabei spielt nach Ihren Gutachten die Einräumung von Nießbrauchsrechten eine zentrale Rolle; es geht sowohl um das öffentlich-rechtliche als auch um das private Nießbrauchsrecht. Ich würde gerne von Ihnen beiden wissen, wie Sie das bewerten, auch im Hinblick auf eine mögliche Gründungsverschuldung, die dann, wie Sie es sagen, in einem indirekten Zusammenhang mit der künftigen Maut zu sehen ist.



Sachverständiger MR Jürgen Ringel (Bundesrechnungshof): Wenn es um Nießbrauchsrechte geht, müssen wir eine ganze Reihe von Fällen unterscheiden. Zunächst einmal wird die Frage sein: Wird der Nießbrauch als wirtschaftliches Eigentum übertragen oder nicht? Wenn er als wirtschaftliches Eigentum übertragen wird, muss die Frage gestellt werden: Wird er unentgeltlich oder entgeltlich übertragen?

Die Frage einer nichtentgeltlichen Übertragung müsste man zunächst beihilferechtlich auf Ebene der EU untersuchen. Bei der entgeltlichen Übertragung wäre die Frage, welcher Verkaufspreis gezahlt wird. Grundsätzlich sind auch hier wieder zwei Fälle zu unterscheiden. Der erste Fall wäre, dass der Bund ein Gesellschafterdarlehen gibt. Der zweite Fall wäre, dass die Gesellschaft selbst kreditfähig ist. Wenn sie selbst kreditfähig wäre, könnte sie den Verkaufspreis auch am Kreditmarkt aufnehmen. Die Frage, ob die Gesellschaft den Nießbrauch komplett in der vollen Höhe abkaufen würde oder nur zu einem Teil und der Bund für den Rest sozusagen eine Sacheinlage in das Vermögen der Gesellschaft leistet, ist im Gesetz so nicht angelegt. Das alles ist offen.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes

(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Die erste Frage lautet: Was ist eigentlich Nießbrauch? Der Zivilrechtler findet darauf eine einfache Antwort. Das Nießbrauchsrecht, um das es aber hier geht, ist ein neues, nämlich ein öffentlich-rechtliches Nießbrauchsrecht. Wenn ich meine Mitarbeiter am Lehrstuhl damit beauftrage, herauszufinden, was ein öffentlich-rechtliches Nießbrauchsrecht ist, dann kommen sie zu dem Ergebnis, dass es das nicht gibt, dass sich das Bundesverkehrsministerium und der Gesetzgeber, die Bundesregierung, das ausgedacht haben. Deswegen müssen wir zunächst überlegen, was öffentlich-rechtliches Nießbrauchsrecht überhaupt bedeutet.

Öffentlich-rechtliches Nießbrauchsrecht ist die rechtliche Bezeichnung für ein Fruchtziehungsrecht oder ein Nutzungsrecht, das sich auf die öffentlich-rechtliche Befugnis bezieht, Straßen zu benutzen. Die öffentlich-rechtliche Befugnis, Straßen zu benutzen, kennen wir unter dem

Stichwort Gemeingebrauch. Es ist eben die öffentlich-rechtliche Last, die auf den Grundstücken liegt und die besagt: Diese Straße darf jeder ohne besondere Zulassung benutzen. - Das ist der Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen der Bundesrepublik Deutschland. Mit dem Begriff öffentlich-rechtlicher Nießbrauch wird zunächst diese Befugnis bezeichnet. Durch Gesetz wird dann die Möglichkeit eingeräumt, dieses Nießbrauchsrecht auf die Infrastruktargesellschaft zu übertragen.

Welche Bedeutung hat das in der Konsequenz? Das hat zunächst einmal die Bedeutung, dass der Bund, die Bundesrepublik Deutschland, als Eigentümer der Straßen praktisch keine Rolle mehr spielt, weder zivilrechtlich noch öffentlich-rechtlich. Das heißt, alle wirtschaftlich irgendwie nutzbaren relevanten Rechte an den Bundesautobahnen werden mit diesem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Nießbrauch auf die Infrastruktargesellschaft übertragen. Deswegen ist der in Artikel 90 Grundgesetz nach wie vor vorgesehene Satz, dass die Bundesrepublik Deutschland Eigentümerin der Bundesstraßen ist, mit der Einräumung dieses Nießbrauchsrechts praktisch entleert oder obsolet.

Dahinter steckt die Idee, dass man der Infrastruktargesellschaft das wirtschaftliche Eigentum übertragen will. Damit ist der Nießbrauch der entscheidende Hebel, um ein Geschäftsmodell zu realisieren, das darauf hinausläuft, Autobahnen nicht mehr als öffentliche Infrastruktur, als staatliche Daseinsvorsorge den Nutzern dieser Infrastruktur bereitzustellen, sondern eine Gesellschaft zu etablieren, deren Geschäftsmodell das entgeltliche Anbieten, Planen, Errichten und Zurverfügungstellen von Autobahn ist. Das nennt man, nicht nur im verfassungsrechtlichen Schrifttum, sondern überhaupt, Privatisierung. Das heißt, wir haben es mit einem Privatisierungskonzept zu tun.

Das Überraschende an diesem Privatisierungskonzept ist, dass man das privatisierte Objekt nicht in die Hände Privater gibt, sondern es weiterhin in der Hand von staatlichen Funktionären, von Ministerialbeamten, die in dieser GmbH sitzen, belässt. Aber in der Sache installiert man ein



Geschäftsmodell, das man nicht anders denn als materielle Privatisierung bezeichnen kann.

Roland Claus (DIE LINKE): Meine Fragen gehen an Frau Valentukeviciute, die den Verein Gemeingut in BürgerInnenhand vertritt. Die erste Frage betrifft die von Ihnen vermutete und kritisierte Option des Einstiegs in die Privatisierung von Autobahnen. Sie haben das Ringen im Parlament um die beabsichtigte Grundgesetzänderung ja miterlebt. Es hat auch noch eine Änderung im Ansatz gegeben. Die vielen Befürworter des jetzigen Vorschlages sind sich ziemlich sicher, dass sie mit dem Begriff „im unveräußerlichen Besitz des Bundes“ alle Probleme geheilt hätten. Wo sehen Sie dennoch die Gefahren, die Sie mit dem Begriff „Einstieg in die Privatisierung“ verbinden? Fühlen Sie sich von den Argumenten des Bundesrechnungshofs unterstützt oder eher nicht?

Die zweite Frage betrifft das Instrument der öffentlich-privaten Partnerschaften. Da erleben Sie wie wir, dass gerade nichtwohlhabende Kommunen an diesem Instrument oftmals nicht vorbeikommen, weil sie nicht in der Lage sind, eigene Anteile aufzubringen. Warum ist es aus Ihrer Sicht keine passende Version für den Bau, die Sanierung und den Betrieb von Autobahnen?

Sachverständige Laura Valentukeviciute (Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.): Zu Ihrer ersten Frage. Wir begrüßen es sehr, dass die Privatisierung, also der direkte Verkauf von Anteilen an dieser Gesellschaft und damit an den Autobahnen, nicht mehr im Gesetzentwurf enthalten ist. Aber es gibt eine materielle Privatisierung nicht nur auf der Gesellschaftsebene, sondern es gibt auch andere Formen der materiellen Privatisierung, und diese sind nach wie vor im Gesetzentwurf enthalten. Es gibt zum Beispiel den Verkauf von Tochterfirmen und Beteiligungen an diesen Tochterfirmen, es gibt stille Beteiligungen und andere eigenkapitalähnliche Anlageformen, es gibt die Aufnahme von Fremdkapital.

Vor allem gibt es die Privatisierungsform der öffentlich-privaten Partnerschaften, ÖPPs. Diese wird sehr stark vorangetrieben. ÖPPs sind - das muss man wissen - seit über zehn Jahren die

wichtigste Privatisierungsform in Deutschland. Jürgen Fitschen, der Ex-Vorstand der Deutschen Bank, hat in der sogenannten Fratzscher-Kommission mitgearbeitet, die Herr Gabriel 2014 einberufen hatte. Er soll dort gesagt haben, man brauche keine direkte Beteiligung, wenn man die Möglichkeit des Einsatzes von ÖPPs habe. Diese Kommission hat dann die Vorschläge erarbeitet, die in diesem Grundgesetzentwurf enthalten sind. Unter anderem hat die Kommission vorgeschlagen, solche Beteiligungsmöglichkeiten wie ÖPPs zu schaffen.

Das von der Kanzlei Graf von Westphalen veröffentlichte Gutachten bestätigt, dass durch diese Konstruktion auch Versicherungen und Banken Zugang zur Autobahnverwaltung ermöglicht werden soll. Das heißt, die Autobahnen, die zur Daseinsvorsorge zählen, werden für diese Institute als Renditeobjekt dienen. Über diese Frage wurde öffentlich noch nicht einmal diskutiert. Wie wir wissen, sind private Rentenversicherungsformen wie die Riester-Rente oder die Rürup-Rente längst gescheitert. Jetzt will die Regierung die angeblich notleidenden Großkonzerne, die auf diese Produkte gesetzt haben, über Steuern und Mautgebühren retten. Ob dieses Vorhaben eine Mehrheit in der Gesellschaft hätte, ist sehr zu hinterfragen. Das müsste man erst einmal diskutieren.

Es gibt, wie gesagt, mehrere Formen der Privatisierung. Wenn man all diese Formen ausschließen möchte, dann muss man auch über alle diskutieren. Die SPD sagt, man könne noch einige Änderungen vornehmen; indem man einige Privatisierungsmöglichkeiten ausschließen, könne man sozusagen einige Giftzähne ziehen. Wir denken, man müsste schon den ganzen Kiefer herausoperieren, um alle auszuschließen. Das ist nicht praktikabel, vor allem nicht in dieser kurzen Zeit.

Sie fragten nach der Kritik des Bundesrechnungshofes. Wir begrüßen es sehr, dass der Bundesrechnungshof die Ausweitung der ÖPPs kritisiert. Wir schließen uns dieser Kritik an; wir haben sie mehrfach zitiert. Der Bundesrechnungshof ist ein wichtiges Sprachrohr in dieser Debatte. Wir finden es auch sehr problematisch, dass die Rechte



des Bundesrechnungshofs mit diesem Gesetzentwurf wahrscheinlich sehr beschränkt werden bzw. gar keine Rechte vorgesehen sind. Das werden Sie wahrscheinlich noch erläutern.

Zur zweiten Frage, warum ÖPPs für den Bau und den Betrieb von Autobahnen keine passende Variante sind. ÖPPs im Autobahnbau kennt man, auch dank des Bundesrechnungshofes, schon seit Jahren. Man hat damit keine gute Erfahrung gemacht. Der Zentralverband des Deutschen Bauwesens - das sind die mittelständischen Unternehmen - und der Bundesrechnungshof stellen fest, dass dies eine sehr teure Form der Autobahnverwaltung ist. Stand 2016 ist, dass 3,6 Prozent aller Autobahnstrecken als ÖPP-Projekte geführt werden, dafür aber 8,8 Prozent des gesamten Budgets für Autobahnen ausgegeben werden. Es ist also eine teure Variante. Dass die Kosten höher sind, ist schon mehrmals belegt worden. Deswegen greift das Argument, ÖPPs seien günstiger, nicht mehr.

Man geht stattdessen zu dem Argument über, ÖPPs seien schneller. Dass aber auch das nicht der Fall ist, kann man inzwischen belegen. Ein Beispiel: Das Verkehrsministerium bestand darauf, die Arbeiten an der A 7 nicht konventionell auszuschreiben, sondern das Projekt per ÖPP zu machen. Das hat dazu geführt, dass sich die Ausschreibung und das ganze Verfahren um acht Jahre verzögert haben. Der Bau hat noch immer nicht begonnen, obwohl das Jahr 2008 im Gespräch war.

Durch eine Ausweitung der ÖPPs wird insbesondere auch Ihre parlamentarische Kontrolle sehr stark eingeschränkt. Zum Beispiel hat der Kollege von den Grünen, der Abgeordnete Hofreiter, versucht, die ÖPP-Verträge einzusehen. Das hat nicht wirklich gut geklappt. Er hat weiterhin beklagt, dass man im Parlament über diese Projekte und Verträge nicht im Detail sprechen darf.

Durch diese ÖPP-Projekte droht auch Personalabbau. Man kennt das zum Beispiel aus Großbritannien; dort ist es vielfach belegt. Wenn das Personal in den Verwaltungen, in den Straßenbau-meistereien erst einmal abgebaut ist, dann kann man einen solchen Personalstamm nach 25 oder

30 Jahren nicht so schnell wieder aufbauen. Das führt dazu, dass, wie in Großbritannien, ÖPP-Verträge immer und immer wieder verlängert werden müssen, weil die Kapazitäten für die konventionelle Vergabe fehlen, und zwar langfristig.

Es zeigt sich in diesem Gesetzentwurf, dass ÖPPs massiv gefördert werden. Er stellt eine massiv angelegte ÖPP-Offensive dar. Dabei stellen ÖPPs eine teure Variante dar. Man kann sich das ausrechnen: Für 3,6 Prozent der Autobahnstrecken werden 8,8 Prozent des Budgets ausgegeben. Wenn man das auf das ganze Volumen von 13 000 Autobahnkilometern hochrechnet, dann könnte man sagen, dass in Zukunft 240 Prozent des Geldes für Autobahnen ausgegeben werden muss, was heute dafür ausgegeben wird.

Zum Schluss noch ein Wort zu einem bereits bestehenden Maut-ÖPP-Projekt in Deutschland. Dieses Projekt heißt Toll Collect. Wir alle wissen, dass wir damit schlechte Erfahrung gemacht haben. Die Bundesregierung streitet sich bis heute zum Beispiel über Schadenersatzzahlungen. Man muss die Frage klären, wie man mit solchen Problemen umgeht, bevor man ein weiteres Mautprojekt startet.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Es ist erklärtes Ziel, dass die Gründung einer Autobahngesellschaft zu keiner Privatisierung führen soll. Die direkte Privatisierung ist ausgeschlossen. Trotzdem gibt es erhebliche Sorge von unserer Seite, aber auch von vielen Sachverständigen und Expertinnen und Experten, dass es zu einer umfassenden Privatisierung durch die Hintertür kommen könnte. Das muss im parlamentarischen Verfahren ausgeschlossen werden. Deswegen ist für uns sehr wichtig, zu erfahren, auf welchen Wegen man das konkret ausschließen muss, welche Punkte wir im Gesetzgebungsverfahren verändern müssen. Dazu dient auch die heutige Anhörung.

Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Gröpl und an Herrn Professor Beckers. Mich interessiert, auf welchen Wegen eine Privatisierung durch die Hintertür droht und wo der Gesetzgeber bei zentralen Themen konkret nachsteuern



sollte. Einige Punkte sind schon genannt worden: ÖPP, die Frage von Kreditaufnahme, Beteiligungen, Tochtergesellschaften.

Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Beckers

(Technische Universität Berlin): Es ist ja schon gesagt worden, dass die Lösung über eine materielle Privatisierung nicht gewünscht ist, aber dass man sozusagen irgendwie in die Richtung gehen will. Jetzt ist die Frage, wie es sich mit der Infrastrukturgesellschaft verhält. Alles fokussiert sich auf diese Gesellschaft. Am Anfang war eine Kapitalprivatisierung in der Diskussion. Die ersten Grundgesetzentwürfe hätten eine Kapitalprivatisierung bei dieser Gesellschaft ermöglicht, ähnlich, wie sie bei der Bahn angedacht war. Der Grundgesetzentwurf, der jetzt vorliegt, schließt eine Kapitalprivatisierung aus.

Nun stellt sich die Frage, ob man dieses Kapitalprivatisierungsverbot umgehen kann. Ich denke - so sehen es auch Kollegen, mit denen ich zusammen dazu geforscht habe -, dass es vier Wege gibt, um dieses Kapitalprivatisierungsverbot zu umgehen.

Der erste Weg ist, dass man ÖPP-Projekte durchführt, die sich auf ganze Netze beziehen. Zu beurteilen, ob es verfassungsrechtlich möglich wäre, das gesamte Netz einzubeziehen, also dass man alle Autobahnen in ein ÖPP-Projekt hineinpackt, bin ich der Falsche. Bei den Juristen gibt es wohl Fragezeichen, ob das gehen würde. Aber dass man jetzt hohe Prozentteile, also 40, 50 oder vielleicht auch 70 Prozent, über Netz-ÖPP privatisiert, das scheint wohl relativ unstrittig zu sein. Auf diesem Weg könnte man, wenn man wollte, das Kapitalprivatisierungsverbot sehr geschickt umgehen.

Es spricht alles dafür, dass durch derartige Netz-ÖPP oder Teilnetz-ÖPP Kostensteigerungen zu erwarten wären. Ich muss der Sachverständigenkollegin vom Verein Gemeingut widersprechen: Aus den Anteilen am Streckennetz kann man keine direkten Folgen für den Bundeshaushalt ziehen. Man muss zusätzlich betrachten, wann was wo gebaut worden ist und welche Bestandsstrecken schon lange bestehen. Ihre Betrachtung

ist nicht zielführend. Aber mit Blick auf theoretische Erkenntnisse, die empirisch gut abgeprüft sind, zu langfristigen Verträgen und mit Blick auf die Kapitalkostenunterschiede, die eigentlich anerkannt und unstrittig sind, können wir dazu relativ klar etwas sagen.

Netz-ÖPP ist also der erste Weg. Wir würden deshalb empfehlen, dass man verfassungsrechtlich eine Schranke vorsieht, damit das verfassungsrechtliche Verbot der Kapitalprivatisierung nicht sofort umgangen werden kann.

Der zweite Weg. Es ist nicht vollkommen klar, ob mittelbare Beteiligungen von Privaten an der Gesellschaft in Form sogenannter atypischer stiller Beteiligungen möglich sind. Das ist quasi eine Art Substitut für die Bereitstellung von Eigenkapital und geht mit eigenkapitalähnlichen Renditen einher. Dies ist also die zweite Hintertür hinsichtlich einer Kapitalprivatisierung.

Die dritte Hintertür sind Finanzierungsinstrumente, die offiziell dem Fremdkapital zuzuordnen sind, die aber eigenkapitalähnlich sind. Das können typische stille Beteiligungen sein, das können sogenannte Genussscheine sein. Im Bericht der Fratzscher-Kommission wurde angeregt, in diesem Fall über Genussscheine als eigenkapitalähnliches Fremdkapital nachzudenken. Das wird zum Teil auch unter der Überschrift „mezzanine Finanzierung“ zusammengefasst.

Eine vierte Hintertür, die diskutiert wird, ist die Privatisierung der Tochtergesellschaften. Nach meinem Kenntnisstand ist es so, dass sich die Verfassungsrechtler nicht ganz sicher und nicht einig sind, ob es der derzeitige Entwurf erlaubt, dass die Tochtergesellschaften privatisiert werden. Man kann allerdings sagen: Regelungstechnisch ist das ziemlich einfach. Es genügen vier oder fünf Worte, um diese Privatisierung auf Verfassungsebene auszuschließen. Das heißt, wenn man das will, ist es einfach, das auszuschließen.

Zum dritten Punkt noch einmal: Das eigenkapitalähnliche Fremdkapital als Privatisierungshintertür könnte man am besten durch eine Staatsgarantie ausschließen. Sie würde im Übrigen auch aus anderen Aspekten Sinn machen.



Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl

(Universität des Saarlandes): Herr Kollege Beckers hat mir schon die wesentlichen Worte aus dem Mund genommen. Ich stimme ihm insoweit ausdrücklich zu. Vielleicht von meiner Seite aus ein Wort zu den verschiedenen Formen der Privatisierung, weil „Privatisierung“ ein sehr schillernder Begriff ist. Es gibt die formelle Privatisierung, in der nur eine Gesellschaft privaten Rechts gegründet wird, der Staat aber letztlich Gesellschafter ist und bleibt und die Aufgabe wahrnimmt, aber in privater Rechtsform.

Ferner gibt es die materielle Privatisierung; die ist sozusagen das Gegenteil. Bei der materiellen Privatisierung wird in der Sache privatisiert. Das heißt, der Staat verabschiedet sich von der Aufgabenwahrnehmung in der Sache. Es gibt auch die funktionale Privatisierung. Dabei werden Private auf verschiedene Art und Weise in die Aufgabenerfüllung eingebunden, zum Beispiel als Auftragnehmer, als Geschäftsbesorger.

Wie auch Herr Kollege Beckers sehe ich nach der derzeitigen Formulierung des Entwurfs der Grundgesetzänderung, aber auch des Begleitgesetzes schon die Gefahr, dass hier eine Privatisierung vonstattengehen soll - wenn nicht sofort, dann innerhalb von einigen Jahren -, die wir alle uns jetzt vielleicht noch gar nicht vorstellen können oder wollen. Die Formen hat Herr Beckers schon genannt. Gerade diese Unterbeteiligungen durch die Konzernstrukturen bieten sich dafür an. Diese Gefahr ist da.

Deshalb bitte ich: Wenn man diese Strukturen vom Gesetzgeber her nicht möchte, dann sollte man das im Grundgesetz und im einfachen Gesetz auf jeden Fall klarstellen. Im Streitfall kann ein Verfassungsprozess Jahre dauern. Auch dann können wir uns nicht sicher sein, was das Bundesverfassungsgericht eines Tages dazu sagen wird.

Auch die verschiedenen Formen der Finanzierung, der Einbindung privater Financiers, sind nicht ohne Gefahr. Ich möchte auch da auf die Fremdfinanzierung eingehen, die das Gegenteil der Eigenkapitalisierung ist. Auch Fremdfinan-

zierung könnte auf eine versteckte Staatsverschuldung, auf eine versteckte Umgehung der Schuldenbremse hinauslaufen, je nach Konstruktion; das lässt sich so abstrakt am Schreibtisch noch nicht genau sagen.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Wir beginnen die zweite Runde.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Ich möchte gerne mit zwei Anschlussfragen an Herrn Professor Gröpl die Diskussion in eine andere Richtung lenken. Herr Professor Beckers sprach von Hintertüren. Ich möchte jetzt einmal über die Vordertür sprechen. Wenn wir eine solche Gesellschaft gründen, den Nießbrauch ausschließen und die Finanzierung so ausgestalten würden, dass wir sagen, Maut, Infrastrukturabgabe und Steuermittel sind die drei Finanzierungsmöglichkeiten für eine solche Gesellschaft - das steht bei uns im Vordergrund -, dann würden sich die Privatisierungsfragen erledigen, aber mehrere andere Fragen ergeben, von denen ich Herrn Professor Gröpl zwei stellen möchte.

Wir müssten dann in einer Art Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Gesellschaft regeln, was sie für das Geld, das sie vom Staat bekommt, leisten soll. Die erste Frage ist: Würde das nach Ihrer Einschätzung bedeuten, dass wir so etwas wie eine LuFV Straße auflegen müssten? Denn wir müssten ja auch den Gegenwert beschreiben.

Die zweite Frage: Welche Restriktionen ergäben sich daraus für die Bilanzierung der Gesellschaft? Sie müsste ihre Leistung ja in irgendeiner Form bilanzieren. Das hätte für uns weitere Auswirkungen, zum Beispiel: Können wir die AfA auf die Maut anwenden? Deswegen hätte ich dazu gern von Ihnen eine Auskunft.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl

(Universität des Saarlandes): Herr Abgeordneter, wenn ich Sie richtig verstehe, wird das von Ihnen vorgeschlagene Modell auf irgendeine Art der funktionalen Privatisierung hinauslaufen. Das Verhältnis zwischen dem Bund und der GmbH, die es zunächst sein soll, kann so aussehen, dass man einen privatrechtlichen Vertrag zwischen Bund und Gesellschaft schließt. Das



könnte dann ein Geschäftsbesorgungsvertrag sein. In diesem Geschäftsbesorgungsvertrag könnte man diese Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung einbauen.

Jetzt kommt es darauf an, wie man diesen Geschäftsbesorgungsvertrag aufbaut und ausgestaltet. Soll die Gesellschaft dem Bund ein Ergebnis nach Art eines Werkvertrages schuldig sein, nach dem Motto: „Die Gesellschaft errichtet bis zu einem bestimmten Datum eine bestimmte Anzahl an Autobahnkilometern und haftet dafür“? Oder bindet man die Gesellschaft nur als Verwaltungshelfer ein, sodass der Bund die Ergebnisverantwortung trägt? Das wäre dann eine Ausgestaltungsfrage, die man sich im Einzelnen überlegen müsste. Vernünftig - sage ich jetzt einmal spontan - wäre es wohl, der Gesellschaft eine Ergebnisverantwortung zu übertragen. Ansonsten würde die funktionale Privatisierung, wenn man sie denn wollte, wenig Sinn machen.

Zur Bilanzierung stellt sich die grundlegende Frage: Bilanziert die Gesellschaft die Autobahnen als Infrastruktur oder nicht? Die Gesellschaft kann die Anlage Autobahn nur dann aktivieren, wenn sie Eigentümerin ist. Eigentümerin soll sie zivilrechtlich kraft Verfassungsrecht nicht sein. Sie kann aber - das ist der große Trick - wirtschaftliche Eigentümerin sein. Dabei geht es um den Nießbrauch. Wenn man den Nießbrauch so ausgestaltet, dass die Gesellschaft die Bundesautobahnen so lange nutzen darf, bis sie abgenutzt sind, oder dass sie, wenn sie sie zuvor an den Bund zurückgeben muss, einen Wertersatzanspruch erhält, dann läuft das darauf hinaus, dass die Gesellschaft tatsächlich das wirtschaftliche Eigentum erhält, welches sie zu bilanzieren hat. In dem Fall hat sie ein großes Aktivvermögen, und man kann sich überlegen, wie man auf der Passivseite dagegenhält: entweder durch Gesellschafterrechte des Bundes, also eine Eigenkapitalisierung, oder aber durch Fremdfinanzierung.

Bei der Fremdfinanzierung kommen wieder zwei Arten in Betracht: einerseits Gesellschafterdarlehen des Bundes, andererseits Darlehen von Dritten. Da hätten wir eine Art von Finanzierungsprin-

vatisierung. Das ist letztlich eine Ausgestaltungsfrage, eine politische Entscheidung, wie weit man diese Gesellschaft auf eigene Füße stellen will.

Ich habe in meiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass ich ein wirtschaftliches Eigentum, verbunden mit einem Nießbrauch, kritisch sehe, jedenfalls in Ansehung dessen, was politisch bisher kommuniziert wurde und was im Grundgesetz steht, nämlich dass der Bund auf Dauer sowohl das Eigentum an den Bundesautobahnen haben als auch Inhaber der Gesellschaftsanteile sein soll.

Kurz zur AfA, also der Absetzung für Abnutzung. Diese kann grundsätzlich der Eigentümer vornehmen oder derjenige, der den Aufwand hat. Wenn also AfAs vorgenommen werden sollen, dann müssten die Autobahnen als Anlage bei der Gesellschaft aktiviert sein. Sind sie das nicht, hat die Gesellschaft insoweit kein AfA-Volumen. Die Frage ist, ob es für den Betrieb der Autobahnen erforderlich ist, dass AfAs vorgenommen werden; denn AfAs sind letztlich zu schätzen, und man kann sich darüber streiten, wie hoch sie sein sollen und welches der tatsächliche Verbrauch ist. Dann müsste man sich auch fragen: Was bilden sie tatsächlich ab? Haben sie eine Informationsfunktion? Haben sie eine Transparenzfunktion?

Kirsten Lühmann (SPD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Pieper. Ich verlasse jetzt einmal das Formale und wende mich der praktischen Durchführung zu. Wenn wir in irgendeiner Art und Weise eine Gesellschaft haben, benötigt diese Personal. Die erste Frage: In dem jetzigen Gesetzentwurf sind einige Regelungen enthalten, die den praktischen Personalübergang gestalten sollen. Ist das aus Ihrer Sicht ausreichend? Was fehlt? Halten Sie es für sinnvoll, diesen Übergang im Gesetz zu gestalten, oder sollten das die Tarifpartner untereinander machen? Wenn ja, wie müsste man das festschreiben?

Die zweite Frage ist noch praktischer. In dem Gesetzentwurf steht, dass die Länder Personallisten zu erstellen haben. Wie sehen Sie das aus personalrechtlicher und datenschutzrechtlicher Sicht?



Was wäre eine sinnvolle Alternative, falls Sie das ablehnen?

Sachverständiger Wolfgang Pieper (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)): Dankenswerterweise wird schon im Gesetzentwurf der Versuch sichtbar, die Ansprüche der Beschäftigten abzusichern. Wir haben aber ein Problem mit der Absicherung, weil es kein einheitliches öffentliches Tarifrecht gibt, sondern wir inzwischen im öffentlichen Dienst ein zersplittertes Tarifrecht haben, nämlich die Tarifverträge der Länder. Innerhalb der Länder ist Hessen seinen eigenen Weg gegangen. Es gibt den TVöD Bund und den TVöD VKA, die alle nicht unbedingt identisch sind.

Es kommt hinzu, dass in der Bundesrepublik die Straßenbauverwaltung traditionell nicht beim Bund angesiedelt ist, sodass sich bisher beim Bund faktisch keine Regelungsnotwendigkeiten für die Tätigkeiten in diesem Feld ergeben haben. Das heißt, wir treffen auf zum Teil völlig unterschiedliche Ansprüche. Ein wichtiger Anspruch ist zum Beispiel die Arbeitszeit. Aber auch Teile der Vergütung sind unterschiedlich und für die Beschäftigten günstiger geregelt.

Insofern plädieren wir dafür, dass, wenn man schon Einheiten des öffentlichen Dienstes verselbstständigt, die Tarifautonomie nach Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes zum Tragen kommt. Im Grunde genommen greift hier der Gesetzgeber in dieses Recht ein. Es wird das Recht der Gewerkschaften, aber auch der neuen Gesellschaft beschnitten, denn eigentlich ist die neue Gesellschaft Trägerin des Rechts, für diese Gesellschaft Tarifverträge zu verhandeln.

Ich glaube, dass der Gesetzgeber komplett überfordert ist, all die bestehenden differenzierten Ansprüche in das Gesetz zu übernehmen. Ein Beispiel: Wenn Sie sagen, bei Differenzen solle eine Ausgleichszulage berechnet werden, die dann irgendwie abgeschmolzen werde, dann merkt man, dass es zwar den Versuch einer Absicherung gibt, weiß aber überhaupt nicht, was materiell dahintersteckt. Deswegen glaube ich, dass uns gar nichts anderes übrig bleibt, als den Bund faktisch zu beauftragen, diese Tarifverträge für

die Gesellschaft abzuschließen. Es sei denn, man greift auf ein Modell zurück, bei dem die Gesellschaft sofort gegründet und vom Bund beauftragt wird, diese Tarifverträge abzuschließen.

Der zweite wichtige Punkt betrifft die Regelungen zur Überleitung des Personals von dem jetzigen Tarifrecht in das neue Tarifrecht. Das heißt, wir brauchen ein Tarifrecht für die künftige Straßenbauverwaltung, für die künftige Infrastrukturgesellschaft. Wie werden die Menschen nun in das neue Tarifrecht übergeleitet? Dafür brauchen wir eine Art Überleitungsrecht, das im Grunde genommen die Ansprüche aus den jetzt bestehenden Tarifverträgen in das neue Recht übernimmt und sicherstellt, dass diese Ansprüche weiterhin gewährleistet sind. Da geht es um Bezahlungsansprüche, um Eingruppierungsansprüche, um Zuschläge, Zulagen usw. Das ist eine ganze Reihe von Punkten. Deswegen sollten wir im Gesetz klar regeln, dass hier Tarifverträge abgeschlossen werden.

Eine kurze Anmerkung an der Stelle. Der Bund schließt nicht gerne Tarifverträge ab. Es gibt mehrere Gesellschaften beim Bund ohne Tarifverträge. Sie werden zum Teil bewusst nicht abgeschlossen, weil man eventuell unterhalb des Tarifrechts bleiben oder gegebenenfalls auch oberhalb des Tarifrechts agieren will. Ich finde, die Arbeitsbedingungen sollten von den Gewerkschaften im Rahmen der Tarifautonomie mit dem jeweiligen Arbeitgeber entsprechend ausgehandelt werden.

Ich komme zu § 613a BGB: Betriebsübergang. In diesem Rechtsgeschäft kommt § 613a BGB nicht automatisch zur Anwendung. Das heißt, die Aufgabe wird hier per Gesetz einem anderen Träger übertragen. Deswegen greift dieser Paragraph nicht. Wir haben im jetzigen Gesetzeswerk keine vollständige Anwendung des § 613a, sondern lediglich Teile des § 613a, wie zum Beispiel das Widerspruchsrecht. Ich finde, wenn man sich auf den § 613a BGB bezieht, sollte man genau hinschauen, ob man die Anwendung nicht komplett im Gesetz regelt. Damit stellt man bestimmte Ansprüche, die die Beschäftigten haben, sicher.



Es gibt aber nicht nur Tarifbeschäftigte, sondern auch Beamtinnen und Beamte. Wir stoßen bei den Regelungen für Beamtinnen und Beamte auf ähnliche Probleme. Dazu ist im Gesetzentwurf bisher wenig klar geregelt. Dazu müssen Regelungen gefunden werden, denn durch die Föderalisierung des Beamtenrechtes gibt es 17 verschiedene Regelungen. Sie können sich gerne einmal die unterschiedlichen Regelungen zur Jahressonderzuwendung in den einzelnen Bundesländern ansehen. Hier gibt es einen gewissen Bedarf, für die Beschäftigten klare Regelungen zu treffen.

Ich komme auf das Personalvertretungsrecht und das Betriebsverfassungsrecht zu sprechen. Da geht es um die Fragen: Wie sichern Personalräte die Rechte der bei den Ländern Beschäftigten? Was passiert, wenn das Betriebsverfassungsrecht gilt? Wir haben bisher das Betriebsverfassungsrecht auf der einen Seite und das Personalvertretungsrecht auf der anderen Seite. Es handelt sich um völlig getrennte Personalvertretungsinstrumentarien, die bisher nicht miteinander verschränkt sind. Die Regelungen sind zum Teil nicht kompatibel. Insofern gibt es weder im Betriebsverfassungsrecht noch im Personalvertretungsrecht eine Regelung zum Übergang. Hier hat eigentlich der Gesetzgeber die Aufgabe, zu überlegen, wie man überhaupt einen Übergang organisieren kann, um die Mitbestimmung in einem solchen Fall zu sichern.

Vielleicht kann man einmal über ein Betriebsverfassungsgesetz für alle nachdenken. Das geht im föderalen System im Moment nicht, aber das wäre gar nicht schlecht. Es wäre auch eine Entbürokratisierung, weil wir 17 Personalvertretungsgesetze einsparen könnten. Dann wäre es einfacher, bestimmte Übergangsregelungen zu finden. Jetzt haben wir einen Bedarf an zu treffenden Regelungen, damit die Interessenvertretung sowohl gegenüber dem Land als auch in der neuen Gesellschaft geregelt ist.

Zu den Personallisten. Beim Betriebsübergang ist es durchaus notwendig, dass die Länder, wenn sie eine Aufgabe abgeben, die Personen benennen, die der Aufgabe folgen. Faktisch ist es so: Beim Betriebsübergang fällt eine Aufgabe weg und geht an eine andere Gesellschaft über, und

das Personal folgt. Das ist der übliche Weg. Hier stellt sich das Problem beim Widerspruchsrecht. Wenn eine Aufgabe komplett wegfällt und das Land die Beschäftigten später nicht übernimmt, droht den Beschäftigten in diesen Fällen eine betriebsbedingte Kündigung. Deswegen brauchen wir dort relativ schnell Klarheit, wer von den Beschäftigten wechselt. Das müssen die Länder im Rahmen des Datenschutzes melden. Wir brauchen dann klare Daten, wann die Übergabe erfolgt.

Wir schlagen im Grunde genommen vor, den Bund im Gesetz zu verpflichten, die Tarifverträge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abzuschließen. Ich glaube, dann erübrigen sich bestimmte Übergangsprobleme. Schließlich wollen die Beschäftigten wissen: Wie sieht das Tarifrecht in der neuen Gesellschaft aus? Wie sind meine bisher erworbenen Ansprüche gesichert? Habe ich eine Standortsicherung? Habe ich eine Arbeitsplatzsicherung? Wenn das der Fall ist, dann glaube ich, dass der Übergang kein großes Problem ist. Die Menschen machen ihre Arbeit gerne und engagiert. Sie werden sie auch so engagiert fortsetzen, wie sie es bisher getan haben.

Herbert Behrens (DIE LINKE): Meine beiden Fragen gehen an die Kollegin Valentukeviciute. Es geht um die Frage des Beteiligungsprozesses und des Vorbereitungsprozesses.

Wir wissen, dass das Ganze ursprünglich schon in der nächsten Woche unter Dach und Fach gebracht werden sollte. Nun gibt es offenbar auch innerhalb der Großen Koalition Bedenken gegen diesen Zeitplan. Die Stellungnahmen und das bisher Gehörte machen deutlich, dass es offenbar größere Probleme gibt, die zumindest aus meiner Sicht in acht Wochen nicht zu lösen sind.

Sie kritisieren in Ihrer Stellungnahme, dass es den Prozess der Legitimation nicht in der erforderlichen Weise gegeben hat. Wir haben vor einem Jahr eine Bürgerinitiative gegründet, die von 265 000 Menschen unterstützt wird und in der gefordert wird, dass es zu keiner Privatisierung der Autobahnen und des Verkehrsnetzes kommen darf. Meine erste Frage ist: Was ist die konkrete Kritik an dieser fehlenden Legitimation?



Wer hätte noch dazugehört, um dieses Verfahren zu begleiten und seine Position einzubringen? Ich möchte Sie bitten, das vor dem Hintergrund des sehr zügigen Gesetzgebungsverfahrens zu erläutern.

Meine zweite Frage bezieht sich auf das, was Herr Schierhackl eingangs schon gesagt hat: Wie muss eine entsprechende Gesellschaft strukturiert sein? Sehen Sie aus Ihrer Sicht, dass die ASFINAG als Vorlage dafür dienen kann, die Autobahnverwaltung in Deutschland zu finanzieren und umzusetzen?

Sachverständige Laura Valentukeviciute (Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.): Wir kritisieren diesen Prozess schon seit 2014, als Herr Gabriel die sogenannte Fratzscher-Kommission ins Leben gerufen hat. Neben den Vertretern von Versicherungen, Banken und Bauindustrie waren auch Vertreter der Gewerkschaften dabei. Die Gewerkschaften haben sich am Ende des ganzen Prozesses 2015 von dem Abschlussbericht distanziert und ein Sondervotum eingebracht. Dieses Sondervotum wurde aber nicht beachtet; so viel zur Legitimation im ersten Schritt des ganzen Prozesses.

Des Weiteren: Als der Gesetzentwurf schon Form angenommen hatte, haben sieben Landtage den Beschluss gefasst, den inoffiziellen Vorschlag abzulehnen. Alle 16 Verkehrsminister der Bundesländer haben sich gegen diesen Vorschlag gestellt und gesagt: Wir wollen diese Zentralisierung nicht. - All das wurde nicht berücksichtigt.

Auch im Koalitionsvertrag steht etwas anderes als das, was jetzt vorliegt. Im Koalitionsvertrag steht, dass der Bund zusammen mit den Ländern Vorschläge erarbeiten soll. Die Länder haben eigene Vorschläge gemacht. Vom Bundesrat kamen zum Schluss noch 70 Vorschläge. Das ist alles nicht berücksichtigt worden. Allein die Ministerpräsidenten waren für dieses Vorhaben. Dafür werden sie bekanntlich Geld bekommen: 9,75 Milliarden Euro jährlich ab 2020.

Das Vorhaben wurde auch von vielen gesellschaftlichen Akteuren kritisiert, zum Beispiel

vom ADAC, von einigen Gewerkschaften, Umweltverbänden und dem mittelständischen Baugewerbe. Allein die großen Konzerne der Bauindustrie und die Versicherungswirtschaft haben diesen Gesetzentwurf begrüßt. Wir finden, das ist keine Grundlage für eine Grundgesetzänderung.

Außerdem gab es bisher keinen Parteitagsbeschluss zu diesem Entwurf. Weder CDU, CSU noch SPD haben einen Parteitag dazu veranstaltet und ihre Mitglieder dazu zu Wort kommen lassen. Es gibt mittlerweile einen Aufruf der SPD, der sich gegen diese Zentralisierung wendet. Ihn haben schon 32 000 SPD-Mitglieder unterschrieben. Das sind circa 7 Prozent. In Berlin würde das als Quorum für ein Volksbegehren ausreichen.

Als ein sehr großes demokratisches Problem sehen wir an, dass das ganze Vorhaben nur in einem Gesamtpaket zu haben ist. Würde über die 13 Änderungen einzeln abgestimmt, gäbe es dafür keine Mehrheit. Es gibt hier nur einen gemeinsamen Nenner, weil das Ganze in einem Gesetzentwurf zusammengefasst ist. Bei einer Abstimmung über die einzelnen Artikel würde keiner eine Zweidrittelmehrheit erhalten.

Die SPD bekommt die Lockerung des Kooperationsverbotes und 3,5 Milliarden Euro für die Kommunen zur Finanzierung der Bildung. Die CDU bekommt die Autobahnprivatisierung, und die CSU erhält die sogenannte Ausländermaut. Die Länder bekommen mehr Geld. Dieses Tauschgeschäft ist einer Demokratie völlig unwürdig.

Auch den Zeitdruck kritisieren wir sehr stark. Es kann nicht sein, dass die Bundesländer mit dem Bund schon über drei Jahre darüber diskutieren, aber die Abgeordneten den Gesetzentwurf innerhalb weniger Monate - seit er im Dezember letzten Jahres vom Kabinett verabschiedet worden ist - verabschieden sollen. Das finden wir sehr problematisch.

Zu Ihrer zweiten Frage, ob wir meinen, dass sich das Modell ASFINAG als Vorbild für die deutsche Autobahngesellschaft eignen würde. Erstens. Wir werden nicht das bekommen, was die



ASFINAG in Österreich ist. Zweitens. Auch in der ASFINAG gibt es Elemente, die wir kritisieren.

Warum werden wir nicht das Modell bekommen, das der ASFINAG zugrunde liegt? Dieser Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gesellschaft fast grenzenlos Kredite ohne Staatsgarantien aufnehmen kann. Die ASFINAG kann Kredite mit Staatsgarantie aufnehmen. Das heißt, sie zahlt niedrige Zinsen für ihre Kredite.

Außerdem soll die Infrastrukturgesellschaft Verkehr im Gegensatz zur ASFINAG ÖPP-Projekte durchführen dürfen und können. Das macht die ASFINAG nicht mehr, nachdem sie schlechte Erfahrungen mit einem einzigen ÖPP-Projekt gemacht hat. Wie viele ÖPP-Projekte müssen wir hier durchführen, bis diese abgeschafft werden?

Für die ASFINAG dienen die österreichischen Autobahnen faktisch als Sicherheit für die Kredite. In Deutschland ginge das nicht, weil die Autobahnen nach diesem Gesetzesentwurf laut Grundgesetz unveräußerlich im Eigentum des Bundes bleiben sollen.

Die Kritik an der ASFINAG - das ist auch eine Kritik an der geplanten Grundgesetzänderung - besteht darin, dass sowohl ASFINAG als auch die Infrastrukturgesellschaft Verkehr Schulden verstecken dürfen sollen. 2009 wurde die Schuldenbremse eingeführt. Deswegen dürfen keine Schulden mehr gemacht werden. Was passiert jetzt? Es ist geplant, eine Neuregelung ins Grundgesetz aufzunehmen, nach der eine Schuldenaufnahme oder, genauer gesagt, die Umgehung der Schuldenbremse ermöglicht werden soll. Das gilt ausschließlich für den Ausbau der Autobahnen.

Das ist ein ziemlich kontraproduktives und absurdes Vorgehen. Man dürfte sich nicht Strategien zur Umgehung der Schuldenbremse überlegen, sondern man müsste darüber nachdenken: Wie verändern wir das Grundgesetz, um wirklich notwendige Investitionen in die öffentliche Daseinsvorsorge zu ermöglichen? Eine solche Ausnahme gab es schon einmal. Sie hieß „Goldene Regel“. Die Einführung einer solchen Regel wird

befürwortet, zum Beispiel vom Sachverständigenrat. Vielleicht könnte man sich überlegen, das Grundgesetz sinnvoll zu ändern, um das zu ermöglichen.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an den Bundesrechnungshof und an Professor Beckers. Für uns ist die Frage, ob dieser Gesellschaft - das wurde in der Anhörung schon andiskutiert - sogenannte Gründungsschulden übertragen werden. Da interessiert mich Ihre Stellungnahme, was das für Auswirkungen in Bezug auf die Maastricht-Kriterien hätte und was das für den Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland bedeuten würde. Außerdem möchte ich wissen, wie es mit der Gegenfinanzierung von möglichen Gründungsschulden aussieht, zum Beispiel mit Blick auf eine mögliche Aufnahme von Krediten, und welche Unterschiede es gäbe, wenn man dafür Staatsgarantien bereitstellen würde.

Sachverständige Romy Moebus (Bundesrechnungshof): Zum Thema Gründungsschulden: Das kommt darauf an, was man haben will. Will man eine Gesellschaft, auf die man großen Einfluss hat, sowohl vonseiten der Bundesregierung als auch vonseiten des Parlamentes, dann wird das wahrscheinlich dazu führen, dass die Schulden der Einrichtung dem Bundeshaushalt zugeschlagen und damit die Maastricht-Kriterien nicht eingehalten werden.

Plant man aber eine Gesellschaft, die weit außerhalb des Einflussbereichs des Staates liegt - das ist mit dem Phasenmodell im Gesetzesentwurf angelegt; die Gesellschaft selbst soll Mautgläubigerin werden -, dann wird das wahrscheinlich dazu führen, dass die Schulden - das müsste man im Detail klären - nicht dem Bundeshaushalt zugerechnet werden. Es kommt also darauf an, was das Parlament haben will. Nur danach lässt sich das bewerten.

Wir haben in unserem Gutachten dieses Prüfmodell aufgezeigt. Aber tatsächlich müsste man sich erst - das ist auch unser Vorschlag - für ein Organisationsmodell und ein Finanzierungsmodell entscheiden und dann mit der EU zusammen prüfen, ob die Schulden - falls die Gesellschaft



überhaupt welche haben soll - dem Bundeshaushalt zuzurechnen sind oder nicht.

Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Beckers

(Technische Universität Berlin): Zum ersten Punkt: Gründungsverschuldung. Nach meinem Kenntnisstand und dem juristischen Kollegen, mit denen ich mich gemeinsam mit diesem Thema beschäftigt habe, ist es jetzt nicht möglich, dass die Bundesregierung oder das BMF sagt: Wir übertragen sozusagen Schulden. - Das geht nicht auf direktem Weg; aber das geht auf indirektem Weg. Es wurde schon das Nießbrauchsrecht angesprochen. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Möglichkeit, von der Gesellschaft eine Gegenleistung dafür zu fordern, dass sie das Nießbrauchsrecht bekommt.

Wie hoch könnte diese Gegenleistung sein? Das hat etwas damit zu tun: Was ist dieses wirtschaftliche Eigentum wert? Was sind die Autobahnen wert? Als Kalkulation haben wir derzeit die sogenannte Wegekostenrechnung. Dabei werden das Brutto- und das Nettoanlagevermögen der Autobahnen mit dem Ziel untersucht, die Höhe der Lkw-Maut festzulegen. Ich glaube, im Jahr 2014 hatten die Bundesautobahnen nach Wegekostenrechnung einen Wert von 109 Milliarden Euro.

Es ist natürlich so: Die Art, wie in der Wegekostenrechnung beschrieben wird, ist nicht ganz identisch mit der Art, wie nach dem HGB abgeschrieben wird. Es ist nicht ganz klar, was dabei herauskommen würde. Es ist auch zu schauen: Nimmt man eigentlich genug ein, um die Abschreibungen und die sonstigen Aufwendungen decken zu können? Es mag denkbar sein, dass der Wert der Autobahnen - ich nenne jetzt einmal eine Bandbreite, eine Größenordnung; das ist mit viel Vorsicht zu genießen - irgendwo zwischen 70 Milliarden Euro und 120 Milliarden Euro liegt. Es wäre dann möglich, dass sozusagen als Gegenleistung für diesen Nießbrauch dieser Wert - 70 Milliarden Euro bis 120 Milliarden Euro; ich spreche jetzt einfach einmal von 85 Milliarden Euro; das tue ich, damit ich nur *eine* Zahl verwende - von der Gesellschaft an die Bundesrepublik Deutschland zu zahlen ist. Dann erhält die Bundesrepublik Deutschland

85 Milliarden Euro und kann das nutzen, um Staatsschulden zurückzuführen.

Die Gesellschaft würde dann 85 Milliarden Euro am Kapitalmarkt aufnehmen. Es ist aber sehr unplausibel, dass sich die Gesellschaft nur aus Fremdkapital finanziert. Also würde sie zu ihrem Eigentümer gehen - das ist zufälligerweise, salopp formuliert, auch die Bundesrepublik Deutschland - und sagen: Gib mir einmal einen gewissen Anteil, damit ich Eigenkapital habe.

Nehmen wir einmal an, das läuft wie bei der ASFINAG - da sind es, glaube ich, 24 Prozent oder 25 Prozent Eigenkapital -: Dann gibt die Bundesrepublik Deutschland als Gesellschafter etwa 20 Milliarden Euro der Gesellschaft als Eigenkapital. Das heißt, von den 85 Milliarden Euro, die die Bundesrepublik Deutschland erhalten würde, wären 20 Milliarden Euro weg; aber um 65 Milliarden Euro könnte die Staatsverschuldung reduziert werden.

Auf diesem indirekten Weg könnte eine Gründungsverschuldung der Gesellschaft bewirkt werden. Das ist - hier beziehe ich mich insbesondere auf die Forschungsarbeiten der Verfassungsrechtler und der Juristen, mit denen ich zusammengearbeitet habe - komplett ohne weitere Involvement des Bundestages möglich. Das heißt, wenn das Gesetzespaket so verabschiedet wird, dann kann die Bundesregierung - ich sage es einmal finanztechnisch - eine Call-Option ziehen und 65 Milliarden Euro Staatsverschuldung auf dem geschilderten indirekten Weg in die Gesellschaft hineinverschieben.

Zu der Frage der Zurechnung, die Frau Moebus angesprochen hat. Es ist ganz klar, dass das nicht der deutschen Schuldenbremse, nicht dem deutschen Staat zugerechnet wird; das ist aber nicht so beachtlich. Interessant ist, Stichwort „Maastricht-Neutralität“, die europäische Schuldenbremse. So wie die Gesellschaft nach den Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung ausgestaltet ist, erfüllt sie ein wesentliches Kriterium dafür, dass nach den europäischen Regeln entsprechend dem ESVG, dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, die Verschuldung nicht der Bundesrepublik zugesprochen



wird; das wäre quasi eine Maastricht-neutrale Verschuldung.

Ein ganz wesentliches Kriterium ist die Entscheidungsfreiheit bei der Ausübung von Hauptfunktionen. Diese Entscheidungsfreiheit bei der Ausübung von Hauptfunktionen dürfte die Gesellschaft haben. Es geht um die Umsetzung des Bedarfsplans, um die gesamte Priorisierung, in welcher Reihenfolge man die Autobahnen über sehr viele Jahre baut und welche man doch nicht baut; der Bedarfsplan ist ja umfangreich. Entschieden würde dabei ohne den Bundestag. Weil der Bundestag bei der Investitionspriorisierung kein Mitspracherecht mehr hätte, wäre die Entscheidungsfreiheit gegeben. Insofern spricht sehr vieles dafür, dass diese Verschuldung Maastricht-neutral wäre.

Vor diesem Hintergrund raten wir, eine Gründungsverschuldung grundgesetzlich auszuschließen, wenn man sie nicht möchte. Es gibt unseres Erachtens auch Gründe dafür, dass der Bundestag bei der Investitionspriorisierung zumindest Widerspruchsrechte oder sogar Zustimmungsrechte behalten sollte.

Der zweite Punkt: Staatsgarantie. Am Ende wird die Bundesrepublik Deutschland haften. Es ist sicher sinnvoll, Risiken auf Private zu übertragen. Das sollte man in Verträgen machen. Das können ganz normale Bau- und Erhaltungsverträge sein. Da muss man auch schauen, dass Haftungsmasse von den Privaten, Kapital oder Bürgschaften, da ist. Das können auch ÖPP sein, wenn man sie haben will. Auf dieser Ebene sind Risiken an die Privaten zu übertragen, wobei wir von Netz-ÖPP, wie ich in meiner ersten Stellungnahme schon gesagt habe, abraten würden.

Wenn man aus ökonomischer Sicht die Risiken in den Verträgen auf Private überträgt - sofern sie wirklich etwas machen: bauen, erhalten oder was auch immer -, dann ist es nicht sinnvoll, dass es keine Staatsgarantie gibt. Wenn es für das von der Gesellschaft aufgenommene Kapital keine Staatsgarantie gibt, hat man keine realwirtschaftlich vorteilhaften Wirkungen - das haben wir etwas genauer beleuchtet, weil es eine wirklich kritische Frage ist -; aber man hat Mehrkosten.

Wie hoch sind diese Mehrkosten? Das ist schwierig herauszufinden. Nehmen wir einmal an, man würde die Gesellschaft so ähnlich wie die ASFINAG anständig finanzieren - die ASFINAG ist ja eine anständig finanzierte Gesellschaft; da gibt es nicht das, was die Fratzscher-Kommission vorgeschlagen hat: Genussscheine, mittelbare Gesellschafter oder atypische Gesellschafter -, mit einer derartigen Eigenkapitalquote: Dann können wir schätzen, dass der Verzicht auf die Staatsgarantie 35 Basispunkte plus X kosten würde. Nehmen wir einmal an, die Gesellschaft ist mit 65 Milliarden Euro verschuldet: Dann wären das so etwa 200 Millionen Euro pro Jahr, die das Kollektiv aus Steuerzahlern und Mautzahlern verliert bzw. unnötig bezahlt, weil es diese Staatsgarantie nicht gibt.

Zur Staatsgarantie noch eine Bemerkung. Für diese Garantie sollte bezahlt werden. Da würde dann die Gesellschaft an den Bund zahlen. Aber das ist ein „Rechte Tasche, linke Tasche“-Spiel zwischen dem Kollektiv der Steuerzahler und dem Kollektiv der Nutzer der Bundesautobahnen, und diese Kollektive sind ziemlich deckungsgleich, abgesehen von den Fahrradfahrern; sie sind da vielleicht ein bisschen außen vor.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Wir kommen jetzt zur dritten Runde.

Bartholomäus Kalb (CDU/CSU): Ich möchte Herrn Dr. Drömann eine Frage stellen, anknüpfend an das, was Herr Dr. Schierhackl von der ASFINAG vorhin gesagt hat. Er hat darauf hingewiesen, dass Deutschland ein bisschen größer als Österreich ist, dass Deutschland Bundesländer hat, die schon für sich genommen größer als Österreich sind. Ich nehme Bezug auf das, was Dr. Schierhackl zu den regionalen Gesellschaften oder nichtregionalen Gesellschaften gesagt hat. Was würden Sie als Tochtergesellschaften empfehlen: Spartengesellschaften oder regionale Gesellschaften?

Zum Thema regionale Gesellschaften möchte ich gern noch eine Unterfrage stellen. Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass das mit einer wesentlichen Beteiligung wohl nicht laufen würde. Könnte man sich aber beispielsweise



auch Beteiligungen von Bundesländern im Wege einer Minderheitsbeteiligung vorstellen? Oder würden Sie das nicht empfehlen?

Die zweite Frage würde ich gern Herrn Dr. Schierhackl aufgrund seiner Erfahrungen mit der ASFINAG stellen. Herr Dr. Schierhackl, wie ist das bei Ihnen mit dem gesamten Personalübergang abgelaufen? Ich nehme an, auch Sie hatten Beamte und Angestellte. Wie konnten Sie das sowohl im Bereich des Besoldungsrechtes wie auch im Bereich des Tarifrechtes überführen?

Sachverständiger Dr. Dietrich Drömann (Wirtschaftskanzlei GvW Graf von Westphalen): Zunächst zu Ihrer Teilfrage eins: Ist es zweckmäßig, Regionalgesellschaften oder Spartengesellschaften zu gründen? - Der Gesetzentwurf verhält sich dazu neutral. Ich lese ihn so, dass das eine Kannbestimmung ist. Das heißt, es besteht da keine Pflicht. Die Infrastrukturgesellschaft würde sich das also im Falle ihrer Gründung anschauen.

Zu der Frage nach den regionalen Gesellschaften. Ziel ist, eine einheitliche Leitung der Bundesautobahnverwaltung herzustellen. Das ist ein wesentlicher Treiber des gesamten Reformvorhabens, soweit wir über eine Verwaltungsreform sprechen, die im Übrigen den hier jetzt intensiv diskutierten Fragen einer Finanzierungsform zeitlich vorgelagert ist. Die Ziele, die Bereitstellung der Bundesfernstraßen zu effektivieren und in allen Regionen hinreichende administrative Kapazitäten vorzuhalten, um den sogenannten Abfinanzierungstau künftig vermeiden zu können - es heißt, Geld sei da; es werde nicht in die Straße gebracht -, sprechen meines Erachtens dafür, an dem Grundsatz der Leitung der Gesellschaft in einem einheitlichen Gebilde unter Verzicht auf regionale Gesellschaften zunächst einmal gedanklich festzuhalten. Dafür sprechen dann auch Rechtsformkosten, Schnittstellenfragen, zu denen Sie im Weiteren kommen. Ich habe gesehen: In den Stellungnahmen ist das alles transportiert worden.

Zur Frage nach den Spartengesellschaften. Ich meine, darüber ist ähnlich zu diskutieren. Ich stelle mir vor: Wir haben eine Planungs-Tochter-GmbH, wir haben eine Betriebs-Tochter-GmbH,

wir haben eine Bau-Tochter-GmbH und möglicherweise eine Finanzierungs-Tochter-GmbH. Die Spezialisierungsvorteile, auf die Sie, Herr Dr. Schierhackl, hingewiesen haben, sind meines Erachtens auch in einer reinen Abteilungsgliederung darstellbar. Lernkurven können auch innerhalb einer Abteilung einer gesamthaften Einheit durchschritten werden. Es bedarf eines einzelnen Rechtsträgers zum Durchlaufen dieser Lernkurven meines Erachtens nicht.

Übrigens ist ein großes Ziel der Reform, die Bereitstellungskosten dadurch zu optimieren, dass man lebenszyklusorientiert Planung, Bau, Finanzierung, Betreuung und Erhaltung miteinander gesamtheitlich betrachtet. Auch da würden, wenn wir unterschiedliche Spartengesellschaften hätten, auf einer zweiten Ebene Schnittstellen eingebracht, die so meines Erachtens nicht notwendig sind, um Lernkurveneffekte, derer es zweifellos bedarf, abzubilden.

Nächste Frage: Könnte es auf Ebene von gedachten Regional- oder Spartengesellschaften zweckmäßig sein, dass Länder eine kleine Beteiligung bekommen? Darauf werde ich kurz antworten. Es würde einem wesentlichen Ziel, nämlich der Entflechtung zwischen Bund und Ländern einen Schritt näher zu kommen, widersprechen. Ich sehe im Moment keinen notwendigen Sachgrund. Ein Sachgrund könnte dann gegeben sein, wenn die Transformationsphase schwierig zu gestalten ist und man auf eine Art Werkvertragslösung zurückgreifen müsste, wie sie Herr Dr. Schierhackl für die ersten neun ASFINAG-Jahre beschrieben hat. Dann könnte das aus Vergaberechtsgründen erwägenswert sein. Ansonsten - Ziel ist ja die Entflechtung - ist es nicht geboten, hier Minderheitsbeteiligungen für Länder zu ermöglichen.

Sachverständiger Dr. Klaus Schierhackl (ASFINAG): Die Frage nach dem Personalübergang ist ganz einfach zu beantworten. Wir haben eine lange Vorgeschichte mit Sondermautstellen. Der Brenner ist den meisten Deutschen, glaube ich, sehr gut bekannt; von dort geht es nach Italien. Der Brenner ist sozusagen der Weg zu Spaghetti und Gelati.



Wir haben dort eigene Kollektivverträge bzw. Tarifverträge geschlossen. Den Tarifvertrag haben wir als Basis für alle eigenen Mitarbeiter der ASFINAG genutzt. Wir haben mit über 1 000 Mitarbeitern aus unterschiedlichen Bundesländern begonnen. Jetzt haben wir genau 600 Mitarbeiter. Wir kommen für die Personalkosten auf, die im jeweiligen Bundesland anfallen. Es gibt da die unterschiedlichsten Regelungen. In Wien ist das zum Beispiel ganz anders als in Salzburg. Wir decken einfach die Selbstkosten des Bundeslandes und zahlen zusätzlich einen Verwaltungszuschlag. Diese Mitarbeiter sind ganz normal in unsere Organisation integriert. Wenn man sich nicht explizit damit beschäftigt, weiß man in der Regel auch gar nicht: Ist jemand Beamtin oder Beamter des Landes, oder ist die Person Vertragsbedienstete bei uns? Das macht überhaupt keinen Unterschied. Sie arbeiten alle gleich fleißig, gleich gut. Von daher sollte man sich vom Personalthema nicht abschrecken lassen.

Herr Pieper hat es sehr gut gesagt - das nur am Rande -: Schwierig ist immer die Diskussion mit Leuten, die nicht wissen, wohin sie kommen, also wo ihr zukünftiger Arbeitsort ist, wie es mit ihnen weitergeht. Das ist die schwierigste Phase. Sie beruhigt sich in dem Moment, wo die Örtlichkeit und die Sicherheit des Gehaltes feststehen. Bei uns ist es überhaupt kein Thema mehr, ob die ASFINAG oder das Bundesland Burgenland das Gehalt überweist; das kümmert in Österreich die wenigsten Österreicher. Die Situation ist von dem Moment an sehr entspannt, wo man weiß, man darf da bleiben und hat den gleichen Job oder die gleiche Funktion auf der Autobahn.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsich: Es ist zwar ein bisschen unüblich, aber zum besseren Verständnis eine Nachfrage vom Kollegen Kalb.

Bartholomäus Kalb (CDU/CSU): Nur zum Verständnis habe ich eine Nachfrage. Sind bei Ihnen die Mitarbeiter der ASFINAG nach wie vor Bundes- und Landesangestellte und -beamte oder -mitarbeiter? Sind sie beispielsweise von den Ländern an die ASFINAG abgeordnet, also nicht übergegangen?

Sachverständiger Dr. Klaus Schierhackl (ASFINAG): Genau. Sie sind bei den Ländern geblieben.

Bettina Hagedorn (SPD): Ich würde gerne bei den angedachten Tochtergesellschaften weitermachen; sie sind nicht von uns angedacht worden. Bei der Beantwortung meiner Fragen an den Bundesrechnungshof und an Professor Dr. Hermes bitte ich darum, sich nicht, wie es häufig bei den Antworten von Gemeingut in BürgerInnenhand der Fall ist, ausschließlich auf den Gesetzentwurf der Regierung zu beziehen, sondern schon einmal das vorauszusetzen, worüber es in der politischen Debatte eine große Einigkeit gibt - sei es, dass wir die Prüfrechte des Rechnungshofes sichern wollen, sei es, dass wir die Öffnungsklausel für eine AG nicht wollen.

Mein geschätzter Kollege Norbert Brackmann hat vorhin bei seiner Fragestellung im Grunde genommen schon unterstellt, dass, was die Phase 1 betrifft, die Finanzierung aus zugewiesenen Steuermitteln und Mauteinnahmen der Stand ist, den wir im Moment - auch zur Wahrung des Einflusses des Bundestages - anstreben. Dazu wollen wir jetzt Ihren Ratschlag hören.

Dabei geht es mir um die Tochtergesellschaften. Wir haben gerade schon die Frage gehört, in der es um Regionalgesellschaften oder Spartengesellschaften ging. Aber unabhängig davon geht es auch darum, wie eine Gesellschaft eigentlich organisiert ist. Meine Frage wäre, was Sie uns damit auf den Weg geben können. Denn wir sind der Auffassung, dass Tochtergesellschaften niemals mehr Rechte haben dürfen als die Muttergesellschaften; gar keine Frage. Das wäre also zu regeln, wenn man Tochtergesellschaften gründet.

Die zweite Frage ist: Warum müssen wir eigentlich Tochtergesellschaften gründen, wenn wir auch so etwas wie Zweigstellen oder Niederlassungen gründen könnten? Was wäre aus Ihrer Sicht der jeweilige Vor- oder Nachteil?

Sachverständiger MR Jürgen Ringel (Bundesrechnungshof): Nach dem derzeitigen Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass die Infrastrukturgesell-



schaft Tochtergesellschaften gründet. Nach unserer Auslegung ist es so, dass die Infrastrukturgesellschaft dabei keine Wahlfreiheit hat. Das heißt, wenn sie in der Fläche vertreten sein will, dann wird sie Tochtergesellschaften gründen müssen. Dafür gibt es aus unserer Sicht keine wirklich guten Gründe. Die Gründung von Tochtergesellschaften würde nur bedeuten, dass man in der Tat mehr Geld in die Hand nehmen müsste. Aus unserer Sicht könnte der Gesetzentwurf an dieser Stelle vereinfacht werden, und man könnte aus „Tochtergesellschaften“ tatsächlich „Einrichtungen“ machen. Weitere Gründe, warum man Tochtergesellschaften gründen könnte, erschließen sich uns im Gesamtkontext des Gesetzentwurfs eigentlich nicht.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes

(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Die Gründung von Tochtergesellschaften schafft zunächst einmal ein komplizierteres Geflecht von juristischen Personen. Die Frage der Kontrolle, die Frage der Transparenz - was machen die Gesellschaften? unterliegen sie der politischen Kontrolle der Bundesregierung, des Ministeriums und insbesondere des Parlaments? - wird mit der Gründung jeder Tochtergesellschaft komplizierter.

Bei dieser Gelegenheit darf ich kurz auf die Frage der Länderbeteiligung an Tochtergesellschaften eingehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in den letzten Jahren das Verbot der Mischverwaltung sehr stark gemacht. Sie wissen, die Jobcenter sind aus diesem Grunde im ersten Anlauf gescheitert. Geplant ist, in Artikel 90 Grundgesetz den Satz aufzunehmen, dass sich der Bund bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben für Bundesautobahnen einer Gesellschaft des privaten Rechts bedienen kann. Wenn es sich bei dieser Gesellschaft des privaten Rechts um eine Verwaltungseinheit handelt, dann gilt für diese Verwaltungseinheit das strikte Verbot der Mischverwaltung; entweder macht das der Bund, oder es machen die Länder. So, wie Artikel 90 Grundgesetz im Gesetzentwurf konzipiert ist, heißt das: Nur der Bund ist verantwortlich; striktes Verbot der Beteiligung der Länder.

Wenn es sich - so wie der Titel des Gutachtens nahelegt, mit dem sich das Verkehrsministerium hat beraten lassen - um eine privatwirtschaftlich agierende Verkehrsinfrastrukturgesellschaft handelt, dann kann sich da jeder beteiligen. Das können Private sein - was wir jetzt auszuschließen versuchen -; aber das könnten auch Länder sein. Denn dann handelt es sich nicht um Verwaltung, und dann gilt auch nicht das Verbot der Mischverwaltung.

Ich mache Sie auf diesen Punkt aufmerksam, weil sich hier erneut zeigt, dass der Gesetzentwurf, so wie er uns vorliegt, sich nicht darauf festlegt, was man eigentlich machen will: Wollen wir eine privatwirtschaftlich agierende GmbH gründen, oder wollen wir Verwaltung in Privatrechtsform organisieren? Diese Entscheidung wird der Deutsche Bundestag zu treffen haben. Wenn er sie im Sinne von „Wir organisieren aus Effizienzgründen oder aus welchen Gründen auch immer die Verwaltung in privater Rechtsform“ trifft, dann gilt hier das Verbot der Mischverwaltung und dann können sich die Länder nicht beteiligen. Gründe, warum diese Verwaltung in der Form einer GmbH Tochtergesellschaften gründen sollte, vermag ich nicht zu erkennen.

Michael Leutert (DIE LINKE): Ich versuche, eine relativ einfache Frage zu stellen. Sie richtet sich an Herrn Professor Beckers und Herrn Professor Hermes. Für mich stellt sich die Frage: Warum tun wir das alles? Was ist Sinn und Zweck der ganzen Übung? - Wir haben es hier mit mehreren Aspekten zu tun, nicht bloß, was die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft betrifft, sondern auch, was die Maut betrifft. Auch dazu hatten wir schon eine öffentliche Anhörung - eine sehr interessante im Übrigen. Wir hatten dieses Thema natürlich auch im Haushaltsausschuss. Als Haushälter bin ich immer davon ausgegangen: „Man tut das alles, um die Einnahmesituation zu verbessern“, wobei in der Öffentlichkeit dargestellt wird: Hier geht es um eine Ausländermaut. Inländer bezahlen nichts drauf, weil es einen Ausgleich über die Kfz-Steuer gibt.

Allerdings hat in der letzten Haushaltsausschusssitzung der Parlamentarische Staatssekretär Ferlemann meines Erachtens etwas genervt erwidert:



Es geht hier doch überhaupt nicht um die Einnahmen - wir hatten uns über die Höhe der Einnahmen gestritten -, sondern es geht im Kern um einen Systemwechsel, nämlich um den Einstieg in eine Nutzerfinanzierung. - Wenn das so ist, stellt sich die Frage, was Sinn und Zweck dieses Systemwechsels ist. Das kann dann nur die Frage der Privatisierung sein. Es ist hier bereits von mehreren angesprochen worden, dass es vier verschiedene Szenarien gibt, wie es zu einer effektiven Privatisierung käme.

Die logische Anschlussfrage daran ist: Wenn wir den Einstieg in eine Privatisierung schaffen und die Finanzeinnahmen dann nicht ausreichen, was kommt denn dann auf den normalen Bürger, auf die normale Bürgerin in einem überschaubaren Zeitraum eventuell doch noch zu, egal ob In- oder Ausländer? Diese Frage wurde beschwichtigend so beantwortet: Na ja, es wird dann nichts weiter passieren, zumal Mautgebühren gedeckelt sind. - Deshalb möchte ich Ihnen beiden, nachdem Sie sich mit den Szenarien der verschiedenen Privatisierungsstrategien beschäftigt haben, die Frage stellen: Was ist Ihr Eindruck? Was könnte auf die Bürgerinnen und Bürger in absehbarer Zeit zukommen? Ist es tatsächlich so, dass Mautgebühren europarechtlich gedeckelt sind, dass sie also nicht ins Endlose steigen könnten?

Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Beckers

(Technische Universität Berlin): Zum Thema Nutzerfinanzierung und Privatisierung. Es ist in der Tat so: Es gibt die dargestellten vier Hintertüren, die mehr oder weniger groß sind - zumindest drei davon sind recht groß -, um doch eine Kapitalprivatisierung zu erreichen. Wie ist da die Verbindung zur Nutzerfinanzierung? Sie ist jetzt nicht so stark. Man geht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, auch in Verbindung mit dem Infrastrukturabgabengesetz, in eine Nutzerfinanzierung, die nur auf Mautzahlungen basiert. Aber man kann auch eine Nutzerfinanzierung haben, ohne dass es zu einer Kapitalprivatisierung kommt. Wenn man die vier Hintertüren schließt, dann sind sie halt geschlossen, und dann wäre da sozusagen keine Verbindung.

Man könnte eine Nutzerfinanzierung, wenn man sie will, natürlich auch ohne die Mautgebühr bekommen. Dafür muss man nur in die Schweiz schauen. Die Schweizer haben etwas, was gut an einer Nutzerfinanzierung ist: Kreislaufstrukturen. Wenn die Autofahrer den Nutzen davon bekommen sollen, dass das Autobahnnetz ausgebaut wird, dann sind die Autofahrer über diese Kreislaufstrukturen auch diejenigen, die mehr dafür zahlen. Es funktioniert eigentlich ganz gut, wenn diejenigen, die einen Vorteil von etwas haben, auch den Nachteil in Form einer Zahlung haben. Wenn man davon ausgeht, dass die Autobahnen sinnvoll sind, dann ist der Vorteil größer als der Nachteil und dann stimmt man gerne zu. In gewisser Hinsicht reduziert das sozusagen die Transaktionskosten von Finanzmittelflüssen im öffentlichen Bereich. Die Nutzerfinanzierung könnte man also auch auf anderem Weg bekommen.

Zu der Frage: Was bedeutet das für den Bürger? Wenn man die Privatisierungshintertüren nutzt, dann kann das deutlich teurer werden. Wenn man allein die harmlose Variante sieht - das ist noch nicht einmal eine der genannten Hintertüren -, dass es keine Staatsgarantie gibt und die Gesellschaft entsprechend verschuldet ist, erkennt man: Das bedeutet Zusatzkosten im dreistelligen Millionenbereich.

Die vier Hintertüren, speziell die Netz-ÖPP, die atypischen stillen Beteiligungen und die Genussscheine, können ordentlich etwas bewirken. Da müssen Sie einfach nur schauen: Wie hoch ist das Anlagevermögen? Wie hoch ist der Kapitalumfang? Was ist die Renditedifferenz? Man kann auf beträchtliche Zahlen kommen, wenn das so gemacht wird.

Was bedeutet das für die Mauthöhen? Es ist nicht möglich, dazu irgendwelche seriösen Zahlen zu nennen. Man kann hier nur auf die Mechanismen verweisen, die möglich sind, und man kann nur darauf hinweisen, wie man das unterbinden könnte.

Zu der europarechtlichen Deckelung. Wir haben die Situation, dass in der Tat die Wegekosten-



richtlinie, die sich aber speziell auf die Lkw bezieht - ich hoffe darauf, dass Herr Hermes meine Angaben hierzu ergänzt und gegebenenfalls korrigiert -, einen Kostenbezug einführt. Wenn die Kapitalkosten infolge einer Beteiligung Privater hoch sind, dann kann man diese Kosten sozusagen durchreichen. Insofern können wir jetzt nicht sagen, dass wir durch europarechtliche Regelungen einen Schutz vor erhöhten Kosten infolge von unnötig hohen Kapitalkosten haben. Das ist nicht so.

Bei der Pkw-Maut bin ich mir jetzt unsicher. Da würde ich überhaupt nicht davon ausgehen, dass da europarechtlich irgendetwas gedeckelt ist. Ich glaube, es wäre einfach sinnvoll, wenn Herr Hermes übernehme.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes

(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Steht das Europarecht einer hohen Maut entgegen? Antwort: Das Europarecht steht einer Ausländerdiskriminierung entgegen, aber keiner Mauthöhe, die einem Nutzerfinanzierungsprinzip folgt. Mit anderen Worten, das, was die Straße kostet, kann europarechtlich dem Nutzer auch angelastet werden. Deswegen stellt sich die Frage: Warum eigentlich das alles? Da, scheint mir, sind noch nicht alle Punkte ausreichend deutlich gemacht worden.

Wozu dient eigentlich die ganze Operation, mit der wir es hier zu tun haben? Natürlich soll alles schneller, alles billiger, alles effizienter sein. Aber hinter diesen Schlagworten stehen meines Erachtens drei Grundmotivationen, die in dem ganzen Gesetzentwurf mehr oder weniger deutlich werden:

Erstens. Es geht um die Beteiligung privaten Kapitals, also um das Angebot an das private Kapital, mit Aussicht auf Renditen zu investieren, die besser sind als die, die am Kapitalmarkt im Moment zu erzielen sind. Anders macht das ganze System keinen wirklichen Sinn.

Zweitens. Die gesamte Infrastrukturgesellschaft - so ist der Eindruck - ist in ihrer Unabhängigkeit so gestaltet, dass sie zur Umgehung der Schul-

denbremse geeignet ist, nämlich ausreichend unabhängig ist. Diese Beobachtung führt zum dritten Element.

Drittens. Die Privatwirtschaftlichkeit der Infrastrukturgesellschaft ist nach der derzeitigen Ausgestaltung dadurch erreicht, dass man die Politik heraushält, insbesondere den Deutschen Bundestag. Der Deutsche Bundestag hat, meine Damen und Herren Abgeordneten, in Zukunft, so wie dieses Gesetz im Moment konzipiert ist, abgesehen davon, dass er das Fernstraßenausbaugesetz verabschieden darf, hier nichts mehr zu sagen. Wer das so sehen mag, erkennt vielleicht einen Effizienzgewinn darin, dass man die Politik heraushält. Die Frage ist nur: Wollen Sie das? Ich nenne das Heraushalten der Politik Privatisierung; insofern beobachte ich hier eine Privatisierungstendenz. Wenn man das nicht will, muss man den Einfluss des Bundestages auf diese Gesellschaft stärken. Die Vorschläge dazu liegen Ihnen vor.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Nach diesem Beitrag möchte ich noch einmal betonen, dass wir den Sachverständigen für ihre sehr konkreten Hinweise, was wir bedenken sollten und inwiefern wir die Vorlage der Bundesregierung gegebenenfalls verändern sollten, dankbar sind. Es geht jetzt ja um eine bewusste Entscheidung zwischen Verzicht auf Steuerung bzw. Beteiligung des Parlaments einerseits und Absicherung von politischer Steuerung und Beteiligung durch das Parlament andererseits.

Im Lichte einer grundsätzlichen Offenheit für eine Gesellschaftsgründung zur Verbesserung der Erledigung der Aufgaben - dem verschließen wir uns also nicht grundsätzlich - möchte ich für meine Fraktion Fragen zum Thema „Finanzierung und Einnahmen“ an den Bundesrechnungshof und Herrn Gröpl stellen. Das ist ein Bereich, zu dem wir die Diskussion noch nicht ganz abgeschlossen haben. Für uns ist relativ klar, dass es keinen Sinn macht, parallel zu diesem Reformwerk die Frage öffentlich-privater Partnerschaften anzugehen. Wir haben von Ihnen aber auch sehr gute Hinweise zur gesellschaftsrechtlichen Entscheidung erhalten.



Der Bundesrechnungshof äußert sich in seiner Stellungnahme sehr transparent zu den Themenfeldern Geschäftsbesorgungsvertrag und Phasenmodell. Ich finde dabei den Hinweis wichtig, dass wir in jedem Fall gesetzliche Regelungen brauchen, in denen Abschluss und Änderung von Geschäftsbesorgungsverträgen vorgesehen sind. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung auf dem Weg der Implementierung dieser Gesellschaft verschiedene Phasen vorsieht, möchte ich Sie fragen: Halten Sie es mit Blick auf die Finanzierung grundsätzlich für sinnvoll, dass alle Phasen durchlaufen werden? - Man könnte sich ja auch eine Gesellschaft denken, der am Ende nicht automatisch alle Mautmittel zugewiesen werden, und andere Regelungen vorsehen. Für uns ist ein ganz wichtiger Punkt, wie wir das Geschäftsmodell dieser Gesellschaft über die Einnahmen steuern können und wie wir als Parlament mitwirken können. Sie haben Ihre kritische Haltung zu dem, was die Regierung vorgelegt hat, schon zum Ausdruck gebracht. Können Sie uns darüber hinaus Hinweise geben, was für eine Entwicklung Sie bevorzugen würden?

Herr Gröpl, auch Sie haben sich sehr klar dafür ausgesprochen, die Finanzierung viel stärker über den Haushalt zu regeln. Zum Zwecke unserer Meinungsbildung frage ich Sie: Welche Vor- und Nachteile muss man abwägen, wenn man die Mauteinnahmen im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages automatisch der Gesellschaft zufließen lassen will? Auf welche Effizienzgewinne würden wir - das wurde bei der ASFINAG ja nicht ohne Grund in einer ganz bestimmten Weise geregelt - gegebenenfalls verzichten? - Diesen Punkt werden wir noch sehr intensiv beraten. Ich wäre Ihnen daher dankbar, wenn Sie uns für diese Beratungen innerhalb unserer Fraktion Hinweise geben könnten.

Sachverständige Romy Moebus (Bundesrechnungshof): Der Gesetzentwurf ist so angelegt, dass die vier vorgesehenen Phasen durchlaufen werden können. Die erste Phase ist, wenn ich die Übergangsphase außen vor lasse, die Phase mit dem Geschäftsbesorgungsvertrag. Wenn der Bund eine Gesellschaft als GmbH gründet, muss er in irgendeiner Art und Weise festlegen, dass sie bestimmte Aufgaben des Bundes oder Aufgaben,

die per Auftragsverwaltung bisher den Ländern übertragen waren, übernimmt, also Bundesautobahnen planen, bauen und betreiben. Dafür muss die Gesellschaft ein Entgelt erhalten. Ein Geschäftsbesorgungsvertrag ist ein klassisches Instrument, um eine Gesellschaft zu beauftragen, Leistungen entgeltlich zu erbringen.

Schon in unserem Gutachten aus dem Herbst 2016 haben wir gesagt, dass man bei der Entscheidung über die Gesellschafts- und die Finanzierungsform darauf achten sollte, dass der Einfluss des Bundes und der Einfluss des Parlaments sichergestellt sind. Das ist in dieser ersten Phase mit dem Geschäftsbesorgungsvertrag der Fall: Der Bund ist der Besteller; er bekommt eine bestimmte Leistung und kann dafür bestimmte Kriterien festlegen, zum Beispiel hinsichtlich der Qualität oder der Verfügbarkeit der Straßen.

Auch einen weiteren Bewertungspunkt haben wir schon im Herbst aufgeführt, nämlich dass eine Sicherstellung der Finanzierung erreicht werden sollte. Dazu muss man der Gesellschaft aber kein Nießbrauchrecht einräumen und sie auch nicht als Mautgläubigerin ansehen. Eine Finanzierung aus den Mauteinnahmen des Bundes lässt sich auch über den Haushalt realisieren. Unser Vorschlag dafür sieht so aus: Man sollte zunächst einmal auf der Stufe des Geschäftsbesorgungsvertrages verharren und die Gesellschaft aus den Mauteinnahmen des Bundes und, wenn darüber hinaus Mittel benötigt werden, aus dem Bundeshaushalt, also regulär aus den Steuereinnahmen, finanzieren. Dann hat der Bund sowohl auf die Höhe der Maut, die die Nutzer zahlen sollen, als auch auf die Finanzierung der Gesellschaft und die Leistungen, die sie erbringen soll, den größten Einfluss.

Wir sind also der Meinung, dass man bei dieser Stufe bleiben und erst einmal die Gesellschaft organisieren sollte. Wir haben ja heute schon einige Aspekte gehört. So wurde gefragt, ob es Sinn mache, die Gesellschaft in der Fläche regional aufzustellen bzw. sie nach Sparten oder nur nach Regionen zu ordnen. Diese Entscheidungen kann man letztendlich erst treffen, wenn man weiß, wie die Gesellschaft organisiert ist, wie Personal



und Sachmittel verteilt werden. Diese Informationen haben wir im Moment noch nicht. Alle 16 Bundesländer sind momentan unterschiedlich aufgestellt und strukturiert. Erst wenn man sich für eine Struktur entschieden hat und den Mittelbedarf kennt, also weitere Informationen hat, sollte man sich überlegen, ob man über den Geschäftsbesorgungsvertrag tatsächlich hinausgehen will.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes): Auch hier stimme ich meiner Vorrednerin vom Bundesrechnungshof gerne zu.

Zur Klarstellung: Wir müssen zwei große Modelle im Grundsatz unterscheiden. In den Phasen 0 und 1 bleibt der Bund Gläubiger, sowohl der Lkw-Maut als auch der geplanten Infrastrukturabgabe, und reicht seine Einnahmen an die Gesellschaft weiter, sei es durch Haushaltszuschüsse, sei es durch ein Entgelt. Das wäre zwar auch aus dem Haushalt zu bezahlen, entfaltet aber eine andere Steuerungswirkung. Wenn aber der Bund mit der Gesellschaft in einen Geschäftsbesorgungsvertrag eintritt, fällt, wie ich die Entwürfe verstehe, Umsatzsteuer an; denn in Phase 2 oder 3, wenn die Gesellschaft Mautgläubigerin wird und die geplante Infrastrukturabgabe aus eigenem Recht vereinnahmt, haben wir ein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen dem einzelnen Autobahnnutzer und der Gesellschaft. Dann erbringt die Gesellschaft gegenüber dem Autobahnnutzer, also gegenüber dem einzelnen Fahrer - egal ob Inländer oder Ausländer -, eine Leistung, die der Umsatzsteuerpflicht unterliegt. Das würde die Maut eventuell erhöhen. In den Phasen 0 und 1 hingegen, in denen die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe vom Bund erhoben werden, haben wir dieses Rechtsverhältnis zwischen dem einzelnen Autofahrer und der Gesellschaft nicht, und deshalb fällt keine Umsatzsteuer an.

In den Phasen 0 und 1 haben wir aber ein Verhältnis zwischen Bund und Gesellschaft. Daher müssen wir schauen: Sind das reine Haushaltszuschüsse, oder sind das Entgelte im Rahmen eines

Geschäftsbesorgungsvertrages? Wären das Entgelte, würde im Verhältnis zwischen Bund und Gesellschaft Umsatzsteuer anfallen. Das allerdings wäre wirtschaftlich gesehen vielleicht gar nicht so schlecht - das müsste man ausrechnen -; denn dann käme die Gesellschaft ihrerseits beim Autobahnstraßenbau gegenüber Drittanbietern in den Genuss des Vorsteuerabzugs.

Lange Rede, kurzer Sinn: Ich würde mich wie der Bundesrechnungshof dafür aussprechen, bei Phase 0 oder 1 zu bleiben, weil da noch nicht alles rausgegeben wird. Man kann sich das Ganze erst einmal anschauen und bekommt noch keine Probleme mit der Umsatzsteuer, die in einer späteren Phase von den Autobahnnutzern an die Gesellschaft zu zahlen wäre, was das Ganze verkomplizieren und verteuern würde.

Vielleicht noch ganz kurz: Man müsste vielleicht auch über Ertragsteuern nachdenken; denn die könnten eventuell anfallen, wenn die Gesellschaft Gewinne erzielt. Da die Infrastrukturgesellschaft eine GmbH ist, müsste sie eigentlich Körperschaftsteuer in Höhe von 15 Prozent und Gewerbesteuer in Höhe von ungefähr 14 Prozent zahlen. Das könnte man im Körperschaftsteuergesetz und im Gewerbesteuergesetz gegebenenfalls ausschließen. Dafür wären weitere Gesetzesänderungen erforderlich, die in den Entwürfen, soweit ich das sehe, noch nicht enthalten sind. Diese Steuern auf die Gewinne der Gesellschaft müssten auch noch berücksichtigt werden.

Noch eine Kleinigkeit: Wenn der Bund die Dividenden vereinnahmt, hat der Bund selbst Steuern zu zahlen, nämlich 15 Prozent Körperschaftsteuer. Das ist kein In-sich-Geschäft, weil die Länder zur Hälfte an der Körperschaftsteuer beteiligt sind.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsich: Bevor wir jetzt in die vierte Runde gehen, weise ich darauf hin, dass ein Sachverständiger hier noch nicht zu Wort kam.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Trotzdem habe ich in dieser Runde erst einmal zwei Fragen an Herrn Dr. Drömann, und zwar zur Gestaltung des



Übergangs. Dem Gesetzentwurf liegt ja das Szenario zugrunde, dass die Länder die Überleitung wollen und es von daher darum geht, wie man das Personal herübergeschaufelt bekommt. Das hat man geklärt und relativ detailliert geregelt, auch wenn sicherlich - darauf hat Herr Pieper hingewiesen - noch ein paar tarifrechtliche Lücken zu füllen sind. Wir wissen jetzt aber, dass es zwei andere große Szenarien gibt, die gar nicht berücksichtigt wurden.

In dem einen dieser beiden Szenarien geht es darum, dass es durch die Bund-Länder-Vereinbarung aus Bundessicht zu Fehlanreizen gekommen ist. Die Länder sparen nämlich in erheblichem Umfang Planungskosten, wenn sie nicht mitspielen. Genau das passiert jetzt. Aus etlichen Ländern haben wir die Rückmeldung erhalten, dass neue Projekte gar nicht mehr angefasst und andere schleifen gelassen werden, weil es dabei um bares Geld in den Taschen der Länder geht. Dafür haben wir bislang keine Regelung.

Das andere Szenario, an das niemand gedacht hat, ist, dass sich doch nicht alle Mitarbeiter weigern. Eine nicht unerhebliche Zahl von Mitarbeitern aus den Ländern hat vielmehr Interesse bekundet, möglichst frühzeitig auf die Bundesebene zu wechseln. Weil sie gesehen haben, dass die tariflichen Bedingungen auf Bundesebene besser sind, wollen sie am liebsten früher bei uns anfangen, als der Gesetzestext das vorsieht.

Diese beiden Dinge müssen wir also irgendwie regeln.

Meine erste Frage lautet: Wie müsste die Regelung ausgestaltet sein, damit sichergestellt ist, dass das Fernstraßenausbaugesetz - Stichwort: Bundesverkehrswegeplan - auch vor 2021 regulär umgesetzt wird und nicht bis 2021 auf die Umsetzung der Projekte gewartet werden muss?

Die zweite Frage lautet: Welche Möglichkeiten gibt es in der Zwischenzeit, etwas zu machen, also zum Beispiel über Organleihe oder Ähnliches, ohne dadurch die Umsetzung der Zielvorgaben bis 2021 zu gefährden?

Sachverständiger Dr. Dietrich Drömann (Wirtschaftskanzlei GvW Graf von Westphalen): Im Hintergrund der Fragen steht ja, ob der Gesetzentwurf gut daran tut, für den Übergang der Verantwortungsverantwortung von der jetzigen Auftragsverwaltung auf die künftige Bundesverwaltung der Bundesautobahnen ein festes Datum zu benennen. Das wird im Moment getan, indem gesagt wird: Zum 1. Januar 2021 wechselt die Verwaltungsform für die Bundesautobahnen. Das heißt, bis zu diesem Zeitpunkt sind die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zuständig für die Verwaltung der Bundesautobahnen. Diese klare Trennung von Verantwortungssphären halte ich für sachgerecht und im Ergebnis auch für alternativlos. Das können wir also bei der Beantwortung Ihrer Fragen sozusagen als Eingangsgröße festhalten.

Es stellt sich also die Frage: Welche Möglichkeiten hat der Bund in der Hand, wenn es, wie in dem von Ihnen geschilderten Szenario, bis 2021 zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Planungsvorhaben, die im neuen BVWP enthalten sind, kommt, indem sie von den Ländern möglicherweise als zweit- oder drittrangig behandelt werden, weil diese so Kosten einsparen können, die später der Bund übernehmen würde? Angesprochen sind insoweit Fragen der Ingerenzrechte des Bundes.

Wir haben weiterhin die Auftragsverwaltung. Die allgemeinen Regeln werden mit dem vorgeschlagenen Artikel 143e Absatz 1 Grundgesetz nicht grundhaft infrage gestellt. Artikel 143e Absatz 1 Satz 2 besagt, dass der Bund die Übergangsphase gestalten kann. Er hat die Rechtsetzungskompetenz, um die Umwandlung, wie es dort heißt, von der Auftragsverwaltung in die Bundesverwaltung zu regeln. Die Frage ist, ob der Bund sich aufgrund dieser Norm zusätzliche Rechte verschaffen kann, sozusagen Direktionsrechte, Weisungsrechte gegenüber den Ländern. Der Bund hat das getan, indem er sich eine Anordnungscompetenz gegenüber den Ländern für die Übergangsphase ausbedungen hat. Das ist im Überleitungsgesetz geregelt. Dort heißt es: Der Bund kann Anordnungen treffen, damit der Übergang vernünftig organisiert wird und die Zeiten eingehalten werden.



Diese Regelung stößt aber nicht in die von Ihnen ausgemachte Lücke, sondern sie ist tatbestandlich begrenzt auf Anordnungen im Hinblick auf das - so darf ich das einmal sagen - Zusammenfassen von Daten für die Vorbereitung des gesetzlich festgelegten Betriebsübergangs. Daher besteht hier eine Regelungslücke, wenn man der Meinung ist, dass die verbleibenden Ingerenzrechte, also nach Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz Weisungen zu erteilen, nicht ausreichen. Es gibt ja Erfahrungswerte, die belegen, wie zeitintensiv es ist, im Verhältnis von Bund zu Ländern Weisungen auszusprechen und durchzusetzen, gegebenenfalls auch durch die Verfassungsgerichtsbarkeit klären zu lassen, ob eine Weisung rechtmäßig ist. Dann ist es zumeist aber nicht mehr von Interesse, ob sie es war bzw. ob ihr hätte Folge geleistet werden müssen.

An der Stelle ist zu überlegen, ob der Bund sich ausdrücklich stärkere Rechte über ein modifiziertes Regime in Artikel 143e Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz verschaffen sollte. Zu der Frage, ob das zu einem glatteren Vollzug führen würde oder dabei im Prinzip dieselben Vollzugsdefizite zu befürchten wären, die man kennt, wenn von den Ingerenzrechten aus Artikel 85 Absatz 3 Gebrauch gemacht wird, kann ich heute keine seriöse Einschätzung abgeben.

Die andere Frage lautete: Könnte das Verfahren beschleunigt werden und - wieder unter der Prämisse, dass der Bund erst am 1. Januar 2021 verwaltungsmäßig zuständig ist - bewerkstelligt werden, dass die Länder der Infrastrukturgesellschaft schon vorher einzelne Aufgaben übertragen? Da sehe ich ein großes praktisches Problem: Die Infrastrukturgesellschaft wäre dann noch nicht funktionsfähig, noch nicht arbeitsfähig. Es müssten sozusagen kurzfristig Ressourcen beschafft werden, die später, im Zuge des planmäßigen Übergangs, möglicherweise zu Redundanzen führen. Das Vorziehen einer Bundeszuständigkeit ist also schwierig.

Damit bleibt am Ende doch zu fragen, ob nicht der Zeitpunkt des Übergangs der Verwaltungszuständigkeit auf das Inkrafttreten der Grundgesetzänderung und des sogenannten Begleitgesetzes terminiert werden sollte. Dadurch würde man

völlig neue Anreizstrukturen schaffen; der Bund, der vor 2021 noch keine betriebsfähige Infrastrukturgesellschaft hat, könnte sich nämlich der Länderressourcen durch Organleihe bedienen. Da stellen sich Verfassungsfragen, aber auch Verwaltungsfragen. Anders als bei der Auftragsverwaltung gibt es kein feststehendes Kostenverteilungsregime für die Inanspruchnahme von Länderressourcen durch den Bund. Diese Dinge wären auszuhandeln. Das wäre sozusagen eine ganz neue Agenda, die sich Bund und Länder dann noch zuzumuten hätten.

Sebastian Hartmann (SPD): Ich habe zwei Fragen. Eine Frage möchte ich an Herrn Professor Dr. Beckers richten: Sie haben ein paar Äußerungen zur Mauthöhe und zum europäischen Regime gemacht. Können Sie einen aus Ihrer Sicht optimalen Finanzierungskreislauf beschreiben, wenn man eine optimale Bereitstellung von Infrastruktur als Ziel definiert und eine entsprechende Priorisierung vornimmt? Wie würden Sie das fachlich beurteilen? Was müsste dazu im Gesetzentwurf festgelegt werden? Wo sind noch Defizite?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Hermes: Sie haben eine sehr klare Aussage zu zukünftig möglichen Rechten bzw. nicht mehr gegebenen Rechten des Parlaments gemacht. Haben Sie Ideen und Ansätze, wie man sicherstellen kann, dass es nach einer Reform der Auftragsverwaltung zu einem besseren Zusammenspiel von Exekutive und Legislative auf Bundesebene kommt? Wie könnte man die Auftragsverwaltung optimieren, wenn man sie schon reformiert? Vielleicht können Sie auch etwas zu dem Stichpunkt „Innen- und Außensteuerung der Gesellschaft“ sagen und darstellen, was wir als Parlament bei einer Änderung der Gesellschaftsform beachten sollten.

Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Ein Finanzierungskreislauf braucht Einnahmen. Ein Kreislauf besteht quasi aus Regeln und Institutionen; irgendwo müssen aber Einnahmen eingespeist werden, und es ist zu klären, wie viel am Ende ausgegeben werden soll. Wenn man überlegt, wie man einen solchen Kreislauf optimieren kann,



macht es sicher Sinn, sich genauer anzuschauen, wofür Geld ausgegeben werden soll.

Wir haben jetzt einerseits ein Bestandsnetz, das - ich glaube, da besteht breiter Konsens - auf lange Sicht vernünftig erhalten bleiben soll. „Auf lange Sicht“ heißt, dass man eine vernünftige Erhaltungsstrategie verfolgt und keine Strohfeuer-effekte auslöst.

Wir haben des Weiteren Kapazitätsengpässe im bestehenden Autobahnnetz. Dem wirkt man entgegen, indem man Knotenpunkte ausbaut, indem man die Autobahnen von vier auf sechs Spuren oder von sechs auf acht Spuren ausbaut. Ich vermute - das wissen Sie als Abgeordnete natürlich viel besser -, dass es auch einen relativ breiten Konsens gibt, Engpässen entgegenzuwirken.

Es gibt einen dritten Ausgabenbereich, bei dem es einen größeren Dissens gibt, zumindest aus Sicht von uns Ökonomen, die den politischen Betrieb betrachten. Dabei geht es um Fragen wie: Welche Projekte sind regional bedeutsam? Baut man eine Nordseeautobahn oder eine Ostseeautobahn? Baut man hier oder dort eine Ortsumgehung? Baut man mehr Ortsumgehungen? - Bei solchen Fragen gibt es keinen Konsens. Diese Fragen zu klären, ist Aufgabe des Parlaments. Das ist Demokratie.

Unseres Erachtens würde es in gewisser Hinsicht zwar Sinn machen, den Bundestag aus Entscheidungen herauszunehmen - das ist ja die Grundlage des Gesetzentwurfs -, aber nicht so, wie das in diesem Kreislauf vorgesehen ist. Wir denken, dass es durchaus sinnvoll sein könnte, wenn der Bundestag in den Bereichen, in denen ein breiter Konsens besteht - Erhaltung -, und in den Bereichen, in denen ein relativ breiter Konsens besteht - Beseitigung von Engpässen im Bestandsnetz -, nicht über jedes einzelne Projekt, nicht über jede einzelne Mittelfreigabe usw. entscheiden müsste, sondern stattdessen in diesem Kreislauf die Stellung der Gesellschaft gestärkt würde, indem sie entpolitisierend wirken und rein fachlich begründete Vorschläge ausarbeiten könnte. Der Bundestag sollte aber nicht ganz draußen sein, sondern ein Kontroll- und ein Widerspruchsrecht haben.

An dieser Stelle möchte ich auch etwas Kritik an der eigenen ökonomischen Zunft anbringen: Ökonomen legen ihren Modellen häufig die Annahme zugrunde, dass es mit einer entpolitisierten Gesellschaft oder einer Regulierungsbehörde immer besser läuft, als wenn die Politik an Bord ist - bloß kein Bundestag. Ich halte das für eine absolute Überschätzung der Entpolitisierung; denn auch bei einer entpolitierten Gesellschaft gibt es Opportunismusprobleme usw. Vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen sehe ich persönlich es im Hinblick darauf, dass das gemacht wird, was die Nutzer wollen, was die Steuerzahler wollen, als wünschenswert an, dass der Bundestag sich in den genannten Bereichen etwas zurückzieht, am Ende aber reingrätschen kann und dafür nicht erst vor dem Verfassungsgericht klagen muss. Der Bundestag sollte sagen können: Am Ende bestimmen wir, ob das, was von der Gesellschaft fachlich ausgearbeitet wurde, okay ist.

Das würde auch zu einer gewissen Entpolitisierung führen. Sachfremde und sachlich nicht nachvollziehbare Positionen des Parlaments führen in der Demokratie ja dazu, dass der Politiker und die Politikerin, die die Entscheidung zu vertreten haben, schlecht dastehen und - das ist das Korrektiv - die nächste Wahl verlieren. So sollte ja das demokratische System funktionieren.

Jetzt komme ich zu dem dritten Bereich, den ich genannt habe: Wo baut man eine Ortsumgehung? Baut man neben der Ostseeautobahn auch eine Nordseeautobahn? - Es macht überhaupt keinen Sinn, die Politik bei solchen Fragen rauszunehmen. Das sind Verteilungsfragen, und über derartige Verteilungsfragen sollte - ich glaube, da besteht auch unter Ökonomen Konsens - das Parlament entscheiden. Das ist in dem vorliegenden Vorschlag aber anders vorgesehen. - So viel zu der Frage, wer in dem Kreislauf entscheiden sollte.

Jetzt zu den Mitteln: Allgemein ist es sinnvoll, dass es einen Kreislauf gibt - darauf bin ich schon eingegangen -, weil dann diejenigen, die von den Projekten etwas haben, zahlen müssen. Wenn das sinnvolle Projekte sind, haben sie mehr davon,



als sie zahlen müssen. So stoßen Mittelserhöhungen auf größere Akzeptanz. Die Frage ist aber, wie die Zahlungen zustande kommen. Um dem Kreislaufgedanken Rechnung zu tragen, hätte man das so wie in der Schweiz machen können. Man hätte einen Teil der Mineralölsteuer oder auch der Kfz-Steuer anders bezeichnen und einem separaten Anpassungsregime unterwerfen können. In der Schweiz ist - sinngemäß - der Mineralölzoll für die Straßen bestimmt und die Mineralölsteuer für den allgemeinen Haushalt. Das hätte gereicht, um den Kreislauf hinzubekommen und die Pkw-Fahrer zu beteiligen. Dafür hätte man keine Infrastrukturabgabe gebraucht.

Die Infrastrukturabgabe ist unter Berücksichtigung der Erhebungskosten gegenüber dem Anteil, den man von den Ausländern bekommt, etwas kritisch zu sehen und fragwürdig; ich will es einmal vorsichtig formulieren. Wenn Sie mich so offen nach einem Vorschlag fragen, sage ich: Meines Erachtens wäre es sinnvoller gewesen, einen Weg wie in der Schweiz zu beschreiten. Dieser Weg hätte, verfassungsrechtlich gesehen, übrigens vollkommen problemfrei in Deutschland umgesetzt werden können. Es hängt nicht mit den Volksabstimmungen in der Schweiz zusammen, dass es dort dieses System gibt. Das wäre in Deutschland genauso möglich gewesen.

Der Kreislauf über die Infrastrukturabgabe und die Mautgebühren ist aus ökonomischer Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn es politisch gewollt ist, die europäische Schuldenbremse zu umgehen. Wenn es politisch gewollt ist, die europäische Schuldenbremse zu umgehen, dann ist es deutlich rechtssicherer, wenn man den Weg über eine Infrastrukturabgabe wählt. Wenn das intendiert ist, braucht man die Infrastrukturabgabe. Wenn man das machen will, muss die Politik allerdings aus allem draußen bleiben, was mit der Investitionspriorisierung zu tun hat. Bei einer Optimierung in der dargestellten Weise sollte die Politik jedoch daran beteiligt sein.

Die Frage nach der Einnahmequelle - Maut oder Mineralölzoll - ist heute ja nicht mehr relevant. Das ist seit der letzten Woche klar.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes

(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Eine erste Antwort auf die Frage, wie der Deutsche Bundestag sicherstellen kann, dass er auf diese Infrastrukturgesellschaft Einfluss behält,

(Bettina Hagedorn (SPD):
Genau! Das ist die zentrale
Frage!)

führt in das Innere dieser Gesellschaft hinein. Es geht dabei darum, wer in dieser Gesellschaft eigentlich das Sagen hat. Nach der momentanen Konzeption des Entwurfs ist das der Minister. Die Frage lautet: Muss das so sein?

(Heiterkeit bei der SPD)

Das ist eine verfassungsrechtliche Frage, die man traditionell mit dem Gewaltenteilungsprinzip zu beantworten versucht, indem man insinuiert: Ist es nicht eine klassische Exekutivaufgabe, eine GmbH zu steuern? - Ich entgegne darauf: Das Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes ist bei weitem nicht so strikt, wie man auf den ersten Blick glauben könnte. Im Grundgesetz steht nicht, dass es dem Parlament verboten ist, sicherzustellen, dass es mit eigenen Abgeordneten in der Gesellschafterversammlung oder einem Beirat - wie auch immer das Gremium nach der Satzung der GmbH heißen wird - vertreten ist.

Mit anderen Worten: Meine Empfehlung - diese ist verfassungsrechtlich sicher zulässig - ist, dass sich das Parlament im Gesetz über die Errichtung dieser Infrastrukturgesellschaft das Recht vorbehält, mit eigenen Parlamentariern in den Organen dieser Gesellschaft vertreten zu sein.

Damit komme ich zur Rechtsform dieser Gesellschaft. Die schlechteste Möglichkeit ist die Aktiengesellschaft. Darüber brauche ich mich nicht lange auszulassen. Schauen Sie sich die Deutsche Bahn AG an; dann wissen Sie, wovon ich spreche. Die einzige Möglichkeit wäre, das Aktiengesetz sozusagen partiell außer Kraft zu setzen und durch spezielle Infrastrukturaktiengesellschaftsregeln für diese Gesellschaft abzuwandeln. Das wäre aber ziemlich aufwendig.



Die zweitbeste Möglichkeit ist die GmbH, weil die GmbH gesetzlich relativ unpräzise vorstrukturiert ist und es viele Möglichkeiten gibt, die genauere Gestalt durch den Gründungsvertrag, durch die Satzung auszuformen.

Die beste Möglichkeit ist die Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie könnte durch das Parlament strukturiert werden, zum Beispiel bei den Fragen, welche Organe die Anstalt hat, welche genauen Weisungsstrukturen, welche Kontrollinstrumente etc.

Das ist also meine Empfehlung, was die Rechtsform angeht. Eine Aktiengesellschaft wäre die schlechteste Form. Die GmbH bietet Möglichkeiten, die Sie wahrzunehmen hätten. Die Anstalt des öffentlichen Rechts bietet diese ebenso. Letzteres wäre die beste Lösung.

Damit komme ich ganz kurz zur Steuerung von außen. Mit welchen Instrumenten schaut das Parlament von außen auf diese Infrastrukturgesellschaft und behält sich Einflussrechte vor? Hier kann ich an das anknüpfen, was Herr Beckers schon an Strukturen vorgegeben hat. Was sind denn die wichtigen Entscheidungen? Wenn ich das jetzt ökonomisch nicht ganz feinziseliert beantworten würde, dann würde ich sagen: Alles, was wesentliche Fragen des Neubaus angeht, hat Priorität. Hier sollte das Parlament bei den entsprechenden Plänen einen Zustimmungsvorbehalt vorsehen. Hinsichtlich der Priorisierungen bei der Unterhaltung, beim Erhalt könnte man an ein Widerspruchsrecht denken.

Was mir aber noch wichtiger ist - das hängt mit den Themen, die wir vorher hatten, zusammen -, sind die Stichworte Nießbrauchsrecht und wirtschaftliches Eigentum. Das sind ganz entscheidende Fragen, die den Wechsel dieser Gesellschaft sozusagen von einer Verwaltungseinheit zu einem privatwirtschaftlich agierenden Akteur herbeiführen. Deswegen wäre meine dringende Empfehlung, zum Beispiel ein Nießbrauchsrecht einzuräumen und damit das wirtschaftliche Eigentum an die Infrastrukturgesellschaft zu übertragen. In diesem Zusammenhang sollte man nicht einfach nur ein Geschäftsmodell in die Be-

gründung schreiben und es dann dem Ministerium überlassen, wann dieser Übergang stattfindet, sondern dieser Übergang in die entscheidende Phase mit dem wirtschaftlichen Eigentum sollte nur mit Zustimmung des Parlaments erfolgen können.

Erlauben Sie mir noch eine Fußnote. Ich saß schon vor langer, langer Zeit einmal hier, als es um die Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn ging. Sie erinnern sich, worum es ging. Obwohl in der Verfassung steht, dass der Bund die Mehrheit an dem Teil der Bahn behalten muss, der für die Schieneninfrastruktur zuständig ist, gab es schlaue Anwaltskanzleien und Wirtschaftsberatungsunternehmen, die sich das Modell des wirtschaftlichen Eigentums für die DB Netz AG ausgedacht hatten. Seien Sie vorsichtig, wenn es um das wirtschaftliche Eigentum und eine quasi privatwirtschaftlich agierende Gesellschaft geht. Damals - 2007 war es, wenn ich es richtig in Erinnerung habe - hat der Deutsche Bundestag diesen - gestatten Sie mir, dass ich es so nenne - Unsinn verhindert. Ich glaube, dass man auch jetzt mit solchen Konstruktionen des wirtschaftlichen Eigentums sehr vorsichtig sein sollte.

(Vereinzelt Beifall)

Roland Claus (DIE LINKE): Der letzte Beitrag veranlasst mich, mich im Namen eines Teils der Opposition im Deutschen Bundestag ausdrücklich und sehr herzlich bei allen Sachverständigen für ihre Expertise zu bedanken. - Ich habe noch zwei Fragen - das ist nicht ganz regelkonform; aber das hat die Vorsitzende jetzt immer toleriert -, zum einen an Professor Gröpl und zum anderen an Herrn Drömann.

Herr Professor Gröpl, Sie haben ja eine Reihe von Formulierungsvorschlägen angeboten, die uns helfen könnten, hier etwas präziser, möglicherweise auch gelungener, zu formulieren. Ich will Sie fragen, ob Sie darauf schon eine Reaktion erfahren haben. Wenn Sie sich jetzt fragen, warum ich Sie das nicht hinterher frage, dann werden Sie unschwer merken, dass ich Sie das hier frage, um die Kollegen von Regierung und Koalition darauf aufmerksam zu machen, dass es auch noch Haushaltsausschussberatungen gibt, in denen wir



um die Formulierungen zu ringen haben. Für mich ist es jetzt der dritte Montag mit Anhörungen, und zum dritten Mal habe ich Veranlassung, in großer Sorge um die Verfassungsästhetik zu sein. Ich finde Ihre Anregungen wichtig; denn das, was wir jetzt hineinformulieren, scheint mir wirklich der Gipfel an Bürokratie, ein bürokratisches Monster zu sein im Vergleich dazu, wie schön das Grundgesetz anfängt.

Nun könnte man sich damit beruhigen, dass man sagt: Das alles ist ja schon in der Föderalismuskommission I verhunzt worden. - Da war ich aber nicht dabei. Dafür muss ich mich vor meinen Enkeln nicht verantworten. Diesmal bin ich dabei. Deshalb will ich solche Anregungen gern aufnehmen. Die schlichte Frage lautet also: Gibt es da schon ein Feedback? - Meine Kollegen von der Koalition wissen dann, wie es weitergeht.

Die zweite Frage geht an Herrn Drömann. Ich lese in Ihrer Stellungnahme jede Menge Expertise für „the day after“. Sie machen sich Gedanken, was kommt, nachdem das alles beschlossen ist. Da gibt es ja immer drei Möglichkeiten: Entweder wir werden selber klüger und wollen etwas verändern, oder das Bundesverfassungsgericht stellt fest, was wir verpennt haben, oder es kommen noch klügere Abgeordnete in den Bundestag, als dort jetzt schon sitzen. Alles könnte sozusagen auf Veränderungen drängen.

Welche Chance haben wir überhaupt, das, was wir in den nächsten Wochen beschließen sollen - für mich kann ich den Begriff „wollen“ ausschließen -, wieder zurückzuentwickeln? Wir haben ja jetzt die Situation, dass die übergroße Koalition um die Zweidrittelmehrheit, die sie braucht, um die Verfassung zu ändern, nicht kämpfen muss. Die haben sie ja sozusagen inklusive. Meine Sorge ist einfach, dass wir uns Wege in die Zukunft verbauen, auch dahin gehend, ob man Korrekturen anbringen kann. Da ich bei Ihnen einiges dazu lese, wollte ich diese Frage stellen. Sicher wird es jetzt nur möglich sein, ein paar Richtungen anzudeuten, wie etwas gehen könnte.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes): Danke für die Frage

nach den Formalien. Ein Feedback habe ich noch nicht bekommen. Ich muss abwarten, ob ich, wenn ich hier rausgehe, von irgendjemandem mit faulen Eiern beworfen werde; ich weiß es nicht. Bei uns in der juristischen Zunft ist es zum Teil so, dass man, wenn man formale Anregungen gibt, belächelt wird. Dann wird gefragt: Hat der sonst nichts zu sagen, außer auf Formalien hinzuweisen? Ich meine, natürlich geht es zuerst um die Sache, um Materielle. Aber man sollte bei allem Streit um die Sache auch auf das Formale schauen. Es wäre schon angebracht, sich zum Beispiel über den Begriff des Eigentums Gedanken zu machen, sich zu fragen, ob man wirklich vom „Eigentum“ an einer Gesellschaft schreibt, was juristisch hochproblematisch ist und zu Auslegungsfragen, im Zweifelsfall im Verfassungsverfahren, führt.

Ein weiteres Beispiel - das habe ich ja angemerkt - ist der Begriff „Infrastruktur“. Das ist ein Modewort. Der Begriff „Infrastruktur“, zum Beispiel in „Infrastrukturabgabe“ und „Infrastrukturgesellschaft“, ist viel zu weit. Sie regeln einen Teil der Infrastruktur, nämlich die Bundesautobahnen, vielleicht noch die sonstigen Bundesfernstraßen, aber Sie regeln bei weitem nicht die gesamte Infrastruktur. Warum also dann so ein totum pro parte? Warum diese Bezeichnung „Infrastrukturgesellschaft“, die sich, wenn man sie im täglichen Leben verwenden muss, anhört oder anfühlt wie Kieselsteine im Mund? Machen Sie es doch einfach so wie die Bevölkerung, und sprechen Sie von „Autobahngesellschaft“ und „Autobahnabgabe“. Ich weiß, es gibt juristische Unterschiede zwischen Maut und Vignette. Das eine ist streckenbezogen, das andere ist zeitbezogen. Aber warum „Infrastrukturabgabe“? Es wäre doch schön, da etwas Griffigeres zu formulieren, ohne in juristische Probleme zu verfallen.

Das waren meine Anregungen; da war noch das eine oder andere dabei. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie sich vielleicht auch darüber Gedanken machen wollten.

Sachverständiger Dr. Dietrich Drömann (Wirtschaftskanzlei GvW Graf von Westphalen): Ich gehe jetzt auf die Frage ein: Was kann man tun, um Korrekturen anzubringen? Das Erste, das



wichtig ist: Man gibt sich Zeit, um zu sehen, wo Korrekturbedarf entsteht. So habe ich die letzten zwei Stunden hier eigentlich erlebt. Wir diskutieren ganz überwiegend über Fragen, die für die sogenannte Phase 3 relevant sind, Fragen der Finanzierung, Fragen der Mautgläubigerstellung. Es liegt ein Gesetzentwurf vor, laut dem die Phasen 1 und 2 und eine sogenannte Transformationsphase vorgeschaltet werden. Das heißt, möglicherweise wird die erste wesentliche Entscheidung, um sich Zeit zu verschaffen, um zu lernen, darin bestehen, die Frage zu beantworten: Ist es richtig, davon auszugehen, dass ab 1. Januar 2021 sofort Phase 3 gelebt wird? Wenn ich die Stellungnahmen hier richtig verstehe, dann gab es sogar einiges an Sympathie für eine Geschäftsbesorgungsphase, diese Phase 1; das sagte zum Beispiel der Bundesrechnungshof. Auch in den Stellungnahmen ist also sichtbar gewesen, dass diese Phase der Gesellschaft als Geschäftsbesorgerin, als Instrument des Bundes erst einmal wichtig ist. Da kann man ja schon viel sehen.

Man hätte hier das erste Mal - das ist mir ein bisschen zu kurz gekommen - Transparenz über die Kosten. Sie als Parlament sind eben nicht außen vor, wenn es darum geht, in einer späteren Phase politische Entscheidungen über die Kostenanlastung zu treffen. Es ist auch nicht so, dass das Europarecht Präjudizien etwa für die Höhe einer Anlastung von Kapitalzinsen hätte. In der Wegekostenrichtlinie steht: Man kann, man muss aber nicht Kapitalkosten auferlegen.

Sie bleiben, auch was die Höhe einer Infrastrukturabgabe anbetrifft, diejenigen, die Maßstäbe definieren können - was sind erforderliche Kosten? -, und Sie können, wenn Sie das Gesamtwerk in dieser Phase 1 im Rechnungswesen der Gesellschaft gesehen haben - was kostet Bereitstellung von Bundesautobahnen in der Bundesrepublik? -, dann noch immer die Entscheidung treffen, ob Sie diese Kosten einem Nutzer vollständig anlasten oder eben nur zu Teilen.

Es gibt also gute Gründe, diese Phase 1 ernst zu nehmen und sich zu fragen: Wo haben wir später Nachjustierungsbedarf? Dann ist es so, dass der einfache Gesetzgeber zunächst einmal nachjustie-

ren könnte. Das spräche übrigens dafür - Sie haben die Gesetzgebungskultur auf Verfassungsebene angesprochen -, dort ein relativ zurückhaltendes Regelungsprogramm zu etablieren, um sich nicht insoweit sozusagen Spielräume zu verschließen.

Sie haben - ich komme zum Ende - auf die Stellungnahme hingewiesen. Natürlich können sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages schon jetzt anlässlich der Verabschiedung des Errichtungsgesetzes, aber möglicherweise auch später im Falle von Korrekturen des einfachen Gesetzgebers Rechte einräumen lassen, die über die Anhörungsrechte von Mandatsträgern hinausgehen. Jetzt wäre es so, dass sich das Hohe Haus oder seine Mitglieder an die Bundesregierung wenden müssten, um nähere Informationen über die Gesellschaft zu bekommen. Über das Bundesverkehrsministerium, das die Gesellschafterrolle in dieser Gesellschaft wahrnehmen soll, wäre dann zu unterrichten.

Die Frage ist, ob das Parlament eine aktive Berichterstattung über den Verkehrsinvestitionsbericht hinaus - dies ist in § 8 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz geregelt - wünscht und schon jetzt im Errichtungsgesetz sehen möchte. Das kann man sich vorstellen. Auch könnte man sich fragen, ob möglicherweise ein Beirat eingesetzt werden sollte, der nicht nur beratend, sondern auch mit gewissen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist; dieser müsste mit Parlamentariern besetzt werden. Allerdings würde dieser Beirat wahrscheinlich im Wesentlichen Fragen zu beraten haben, die erst in Phase 3 relevant sind. Wir haben heute Morgen nur über folgende Fragen gesprochen: Eigentum, Übergang - ja, nein, zu welchen Konditionen? -, wirtschaftliches Eigentum, Mautgläubigerstellung, ja, nein. Wir haben also viele Fragen besprochen, die im Grunde genommen das Übermorgen dieser Gesellschaft betreffen. Möglicherweise ist man klug, lernt, nimmt dieses Phasenmodell ernst, beginnt mit Phase 1 und lässt sozusagen auch Spielräume offen, um das Kontrollregime für die Gesellschaft, für die dann in Phase 3 maßgeblichen Fragen, auszutarieren.



Ich möchte vor Folgendem warnen: Auf der einen Seite versucht man, dieser Gesellschaft Verantwortung zu übertragen, indem man es ernst meint mit der Nutzerfinanzierung und mit der Verantwortung für erforderliche Kosten und für Wirtschaftlichkeit - dafür würde ein GmbH-Geschäftsführer ja einzustehen haben; er würde seine gesamte Organisation darauf auszurichten haben -, und auf der anderen Seite versucht man, ihm die Verantwortung der Geschäftsführung zu nehmen, indem eine Verantwortungsrückverlagerung stattfindet. Es wird dann zum Beispiel gesagt, bestimmte Planungsabsichten, die eventuell mauterhöhend wirken, seien dann eben doch durch Dritte zu legitimieren. Dann haben Sie nicht die Verantwortungsüberlagerung, die Sie haben wollen, um - nur so ist es gemeint - die Bundesautobahnen privatwirtschaftlich zu verwalten. - Das vielleicht zu Ihrer Frage.

Dr. Valerie Wilms (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte noch einmal auf das Thema zurückkommen, das eben auch schon bei Herrn Drömann anklang: Wie können wir parlamentarischen Einfluss in irgendeiner Form noch weiter sichern? Da hätte ich jetzt eine Frage an den Bundesrechnungshof. Sie haben uns ja darauf hingewiesen - Grundlage: Haushaltsgrundsätzegesetz -, dass bestimmte Möglichkeiten bestehen, weitergehende Prüfungsrechte über den Verkehrsinvestitionsbericht hinaus, der ja alle fünf Jahre kommen soll, festzulegen. Inwieweit können wir dieses Instrumentarium nutzen? Müssen wir das jetzt schon im Gründungsgesetz handhaben? Wie detailliert können wir da sein? Wo genau müssen wir das einbringen? Das wäre etwas, was mich interessieren würde. Haben wir auch die Möglichkeit, den Bundestag als Organ mit reinzubringen?

Bei meiner zweiten Frage würde ich noch einmal zu dem kommen, was eben schon von Herrn Hermes mit dem Thema Anstalt öffentlichen Rechts angesprochen wurde. Da würde sich meine Frage an Herrn Beckers richten. Sie hatten ja schon angedeutet, das könnte sich hinziehen und dass wir da aus Zeitgründen eventuell gar nicht dieses Problem haben. Mich würde interessieren: Sind wir mit so einer Anstalt öffentlichen Rechts ei-

gentlich automatisch an das öffentliche Dienstrecht gebunden? Welche Probleme gibt es dadurch? Haben wir dann die Schwierigkeiten, dass wir hinsichtlich der Personalgewinnung an der Grenze sind? Im öffentlichen Dienst haben wir ja das Problem mit dem höheren und gehobenen Dienst, also dass diese Unterscheidung uns an manchen Stellen Schwierigkeiten bereitet, Personal zu gewinnen. Wäre das nicht etwas, was gegen eine Anstalt öffentlichen Rechts sprechen würde?

Sachverständige Romy Moebus (Bundesrechnungshof): Ich würde das einmal teilen: also einmal die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs und dann die Einflussmöglichkeiten des Parlaments. Wir halten unsere Prüfungsrechte hier für nicht ausreichend verankert. Sie sind ja in keinem der Gesetzentwürfe explizit angenommen. Wenn es so käme, wie hier angelegt, hätten wir nur noch die Möglichkeit der reinen Betätigungsprüfung. Das heißt, wir könnten nur gucken, was der Bund als Mitglied im Aufsichtsrat hier tut, hätten aber keine Möglichkeit, bei der Gesellschaft selbst zu prüfen, ob sie sich ordnungsgemäß und wirtschaftlich verhält. Insofern haben wir ja Vorschläge gemacht, das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs einmal im Errichtungsgesetz und dann später auch in der Satzung zu verankern. Das ist das eine.

Das Zweite ist: Einfluss des Parlamentes direkt. In § 8 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz ist ja vorgesehen, dass die Gesellschaft einmal einen Verkehrsinvestitionsbericht und darüber hinaus noch einen Finanzierungs- und Realisierungsplan in regelmäßigen Abständen vorlegt. Nach meiner Kenntnis soll dieser nur vorgelegt werden, was aber nicht bedeutet, dass das Parlament darüber auch beschließt. Hier bestände die Möglichkeit, in § 8 des Errichtungsgesetzes eine Änderung vorzunehmen, sodass das Parlament hier tatsächlich ein Mitbestimmungsrecht hat.

Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Ich muss zugeben, dass ich jetzt ein bisschen plagiiere werde und sozusagen das aufgreifen werde, was eigentlich die Juristen herausgearbeitet haben; ich hatte zwischendurch auch schon Blickkontakt mit



Herrn Gröpl und Herrn Hermes. Vom Personalrecht her ist es so, dass es überhaupt kein Problem gäbe, aus dem engen Korsett des öffentlichen Dienstrechts herauszukommen. Die AÖR ist, wie es einmal von Herrn Hermes genannt wurde, im Prinzip ein Maßanzug, den man sich sofort so machen kann, wie man möchte, und kein Anzug von der Stange wie die GmbH, die man dann abändern muss. Das alles würde also funktionieren. Wir haben ja auch einige Anstalten des öffentlichen Rechts in Deutschland, bei denen man da sozusagen herausgekommen ist.

Bei dem Punkt Bilanzierung wäre es möglich, Grundsätze des HGBs reinzunehmen, wenn man es denn will, wobei ich mich da auf Herrn Gröpl beziehen würde; unser Kenntnisstand ist da der gleiche. Bei einer Abschreibung, die nach HGB ermittelt wird, ist auch immer die Frage: Was liest man daraus wirklich? Die ASFINAG hat nicht das wirtschaftliche Eigentum in dem Sinne, wie es hier vorgesehen ist. Aber ich glaube, der Vorstand der ASFINAG ist recht gut darüber informiert, wie die Kosten sind, wie der Wertverfall ist. Das wird halt einfach in einer transparenten Rechnung gemacht. Man könnte bei der AÖR genau diese transparente Rechnung vorgeben, man könnte es aber natürlich genauso - das muss man auch sagen - bei der GmbH anwenden.

Diskrepanzen gibt es möglicherweise bei der Frage der Maastricht-Neutralität; das ist etwas für die Kollegen Drömann, Hermes und Gröpl. Es gibt auch Eigenbetriebe, die Maastricht-neutral sind. Aber das sind eher kleine Weingüter aus Baden-Württemberg, die ein paar Hektoliter Wein pro Jahr erzeugen. Diese sind zum Teil als Eigenbetrieb Maastricht-neutral. Es gibt AÖRs, die Maastricht-neutral sind. Auch das wäre kein K.-o.-Kriterium. Das ist jetzt hier aber kein Plädoyer, sondern nur ein Bericht. Bei der Maastricht-Neutralität ist entscheidend: Wird die Politik nur informiert? Hat sie ein weitgehendes Informationsrecht? Dann spricht das einer Maastricht-Neutralität nicht entgegen. Wenn die Politik aber über Ortsumgehungen entscheiden darf oder auch bei den Engpassbeseitigungsmaßnahmen ein Widerspruchsrecht hat, wenn sie da irgendwo eine aktive oder potenziell aktive Rolle

hat, die über ein Informationsrecht hinausgeht, ist die Maastricht-Neutralität futsch. Wenn man diese haben will, ist das zu beachten.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Jetzt gehen wir in die fünfte Runde. - Ich sage geschäftsleitend: Wir haben um 14 Uhr die nächste Anhörung. Ziel ist, zehn Minuten vor 14 Uhr fertig zu sein, damit wir den Wechsel organisieren können.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Nur eine Vorbe-merkung: Wenn keiner der Abgeordneten Fragen zu den Phasen 1 und 2 hat, kann man daraus theoretisch zwei Schlüsse ziehen. Entweder man ist mit dem einverstanden und hat keine Fragen, weil alles klar ist, oder der Vorschlag hat im politischen Raum keinerlei Gehalt mehr. Das sind die beiden denkbaren Möglichkeiten. Das Ergebnis lasse ich offen. Ich weise aber darauf hin, dass das Parlament auch gestalterische Möglichkeiten hat. Diese scheinen offenbar bei den Phasen 3 und 4 zu liegen.

Deswegen meine beiden Fragen an Herrn Professor Hartwig. Wir kommen ja mit der Frage des Personalübergangs an einen Punkt, wo sich möglicherweise die Aufgabenerledigung etwas verteuert, schon alleine deshalb, weil die Tarife, die der Bund zahlt, für die Mitarbeiter in der Regel etwas besser sind als die Tarife, die von den Ländern gezahlt werden. Möglicherweise kommen wir sogar dahin, dass wir - das ist der Marktlage geschuldet -, um das nach vorne zu bringen, für bestimmte Berufsgruppen auch noch Sonderregelungen treffen müssen. Dann wird die Frage auftreten: Was davon wirkt sich auf die Maut aus?

Deswegen meine erste Frage: Werden solche Veränderungen alle automatisch mautrelevant sein, zumindest für den Teil, für den wir eine nutzungsabhängige Maut berechnen, oder kommen da noch Risiken auf den Bund zu?

Ich komme zur zweiten Frage. Wir werden ja - jedenfalls haben wir es so beschlossen - zwei unabhängig voneinander bestehende Refinanzierungswege haben: die echte Maut, also die Lkw-Maut, und dann die Pkw-Infrastrukturabgabe. Beide werden nach unterschiedlichen Kriterien erhoben: die eine, die echte, am Aufwand orientiert,



die andere nach anderen Kriterien. Möglicherweise kann das dazu führen, dass sich eine der Gruppen benachteiligt fühlt und sich auch mit Blick auf Artikel 3 Grundgesetz daraus Probleme für uns ergeben. Deswegen die zweite Frage: Ruft das nach einer Art Mautharmonisierung in den nächsten Jahren?

Sachverständiger Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Zur ersten Frage. Diese betraf ja die Übernahme des Personals der Länder vom Bund, wo es eine andere Gehaltsstruktur, Gehaltsordnung gibt. Es kommt darauf an. Wenn die alle sozusagen mehr kosten, weil sie höhere Gehälter haben, dann würden die Kosten steigen. Nach der Wegekostenrichtlinie der Europäischen Union sind ja eigentlich die Durchschnittskosten anzulasten. Das würde bedeuten, dass die Maut steigt. Aber es ist ja vorgesehen, durch die Änderung der Bundesauftragsverwaltung Effizienzeffekte zu generieren. Das kann man jetzt nicht absehen; dazu kann ich jetzt nichts sagen. Wenn man diese Effizienzeffekte generiert, hat der Bund mehr in der Hand, etwa bei den Autobahnen. Das würde bedeuten, dass es in diesem Bereich Kostensenkungen gibt. Es ist also schwer zu sagen, was da per saldo rauskommt.

Hinzu kommt, dass die Wegekostenrichtlinie der EU eigentlich nur für die schweren Nutzfahrzeuge gilt. Das heißt also, wenn einmal eine Pkw-Maut käme, die nutzungsabhängig ist, dann würde sich das natürlich dementsprechend auswirken.

Damit sind wir schon bei Ihrer zweiten Frage. Es gibt ja schon Länder mit zwei „Finanzierungskreisläufen“, also zwei Mautsystemen; ich denke an Österreich und an die Schweiz. Für die Pkws haben wir Vignetten, und für die Lkws haben wir nutzungsabhängige Gebühren. Ich kann mir nicht vorstellen, dass irgendetwas dagegenspricht, das in Deutschland genauso zu machen. Die Frage ist jetzt, wie man das kalkuliert. Für die Lkws würde immer noch die Wegekostenrichtlinie der EU gelten, die aber, wie Herr Professor Hermes sagte, nicht vorsieht, dass da irgendwie eine Höhe festgelegt wird. Vielmehr werden die Kosten angelastet. Wenn hohe Kosten entstehen, werden hohe

Kosten angelastet. Zu einem Nachteil würde es führen, wenn man sagt: Na ja, wir haben die Vignette. Da lasten wir Kosten an und versuchen, das beispielsweise irgendwie pro Fahrzeug umzurechnen. - Darüber wird ja gegenwärtig auch diskutiert. Dann würden natürlich diejenigen geschädigt, die am wenigsten fahren, weil wir ja mit einer Vignette praktisch eine Flatrate, wie man so schön sagt, haben. Davon würden also die profitieren, die besonders viel fahren, die pro Kilometer dann wenig zahlen. Aber das ist ein internes Verteilungsproblem. Also, es spricht jetzt nichts dagegen, dass man so etwas macht.

Man muss aber in jedem Fall darauf achten, insbesondere wenn es um die Maut der Zukunft geht und wenn es stärker privatrechtlich organisiert ist - das muss nicht unbedingt eine materielle Privatisierung sein; das zeigen ja Frankreich, meine ich, und Italien -, dass man die Maut reguliert. Das bedeutet, dass man bei einer rein privaten Gesellschaft, was auch immer für eine Lösung da gewählt wird, aber auch bei einer staatlichen, würde ich sagen, nicht ausschließen kann, dass sie zu hohe Preise fordert. Das sehen wir bei den Kommunen, beispielsweise bei den Energie- und bei den Abwasserpreisen. Das Kartellamt wird ja jedes Mal ärgerlich, wenn es sieht, was da zum Teil passiert. Das bedeutet also, jede Einrichtung müsste dann auch reguliert werden.

Die eine Variante wäre, dass durch den Rechnungshof kontrolliert wird. Ich würde aber sogar vorschlagen, dass man es durch die Bundesnetzagentur macht, wie es ja mittlerweile im Eisenbahninfrastrukturbereich der Fall ist. Da gibt es ja seit letztem Jahr ein entsprechendes Regulierungsgesetz. Die Bundesnetzagentur würde dann prüfen, und zwar nicht, wie die Kosten zustande kommen, sondern, ob die Kosten, die verrechnet werden, also die man dann den Nutzern anlastet, auch wirklich nötig sind. Renditen, wie sie beispielsweise in Frankreich und Italien erwirtschaftet werden, sprechen offensichtlich nicht dafür, dass den Nutzern nur Kosten angelastet werden.

Darf ich vielleicht - ich hoffe, das ist mir erlaubt - noch einen Satz zu einem ganz anderen Punkt sagen, der hier angesprochen worden ist. Hier wird



ja dauernd darüber diskutiert, was wie geändert werden sollte. Die Gretchenfrage ist - das hatten Sie ja angesprochen -: Warum macht man das alles überhaupt?

Wenn ich das richtig sehe, dann gibt es zwei Probleme, die uns praktisch seit der Pällmann-Kommission begleiten: nämlich einmal die offensichtliche systematische Unterfinanzierung der Infrastruktur und zum Zweiten Fehlallokationen; das heißt, die wenigen Mittel, die vorhanden sind, fließen zum Teil in die falschen Verwendungsrichtungen. Das hat, wie gesagt, die Pällmann-Kommission damals schon angesprochen: Es gibt zu viele Neubaumaßnahmen mit nachrangiger Bedeutung und zu wenig Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen.

Diese beiden Probleme muss man durch eine institutionelle Änderung lösen. Ich bin allerdings der Auffassung, dass eine solche institutionelle Änderung vorsehen sollte, dass man dabei zum Teil weniger Politik hat. Denn wodurch entsteht die Unterfinanzierung? Die Unterfinanzierung entsteht dadurch, dass die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt erfolgt und damit dem Grundsatz der Jährlichkeit unterliegt, und weil sie der Jährlichkeit unterliegt, unterliegt sie wiederum politischen Überlegungen, die - ich will es einmal vorsichtig ausdrücken - auch wählerwirksam sein sollen.

Wenn wir uns den Bundesverkehrswegeplan anschauen: Es wird die soziale Zeitpräferenzrate herangezogen, um Projekte zu bewerten. Diese soziale Zeitpräferenzrate drückt aus, dass die Bevölkerung Gegenwartskonsum gegenüber Zukunftskonsum bevorzugt. Das bedeutet: Es ist nicht wählerwirksam, Investitionen zu finanzieren, sondern eher, den öffentlichen Konsum in seiner Breite. Das Problem bekommen wir nur in den Griff, indem wir die Finanzierung aus dem Haushalt herauslösen. Das bedeutet aber auch, dass wir sie durch eine Nutzerfinanzierung ergänzen müssen.

Bettina Hagedorn (SPD): Ich finde es immer ganz spannend, wenn uns die Sachverständigen sagen, dass es eigentlich viel besser wäre, wir Abgeordnete hätten nicht so viel zu sagen, obwohl wir

der gewählte Souverän sind. Das nehmen wir so zur Kenntnis. Ich glaube, dass ich nicht nur für mich, sondern auch für meine Kolleginnen und Kollegen im Haushalts- und Verkehrsausschuss sagen kann: Wir werden zur Entmachtung des Parlaments nicht die Hand reichen.

Meine Frage stelle ich an die Sachverständigen, die genau das Problem schon thematisiert haben: Was hat eigentlich der Bundestag noch zu sagen, wenn er der Grundgesetzänderung zustimmen würde? Da geht es auch um die Frage - sie ist schon angesprochen worden -, wer in der Gesellschafterversammlung, dem Beirat, dem Aufsichtsrat die Vertretung wahrnimmt. Im Moment ist vorgesehen, dass es Mitarbeiter des Verkehrsministeriums oder auch des Finanzministeriums sind. In dieser Bestimmung könnte man natürlich auch Abgeordnete des Bundestages verankern. Allerdings muss ich schon persönlich sagen, dass mir diese Form der Steuerung und Kontrolle nicht ausreicht. Uns geht es vor allen Dingen darum: Wie können wir dazu beitragen, dass die Abgeordneten des Verkehrs- und des Haushaltsausschusses künftig eher stärker als bisher kontrollieren und steuern können?

Sie können voraussetzen, dass wir die Kontrollrechte des Bundesrechnungshofs regeln werden. Sie können sicher sein, dass wir uns gegen die Form einer AG aussprechen. Anhand unserer Fragestellung konnten Sie feststellen, dass wir lebhaft über die Tochtergesellschaften diskutieren und darüber, was wir tun müssten, um Regelungen, die nicht unserem Ziel entsprechen, zu vermeiden. Wir diskutieren über das Thema Staatsgarantie. Das Thema Maastricht-Neutralität, die Umgehung der Schuldenbremse - das können Sie unterstellen -, ist eher kein Kriterium, das wir als Mitglieder des Haushaltsausschuss befürwortet würden; vielmehr sehen wir das deutlich anders.

Wenn Sie all das, was ich eben aufgezählt habe, vor die Klammer ziehen: Was wären die entscheidenden Stellschrauben, an denen wir jetzt noch ansetzen müssten, um die Steuerungs- und Kontrollrechte des Deutschen Bundestages zu sichern und um die GmbH - wenn es denn eine GmbH



werden würde - staatsnah zu gestalten? Und welche Aspekte, die wir angesprochen haben, wären aus Ihrer Sicht besonders relevant und dürften nicht außer Acht gelassen werden?

Wenn ich mir das noch gestatten darf: Dr. Drömann, Sie haben - wir haben es gehört - an uns appelliert, mit Phase 1 zu beginnen und die Spielräume offenzuhalten. Mit Verlaub: Das sieht das Gesetz ja vor. Aber warum sollten wir den Eintritt in die Phasen 2 und 3, so wie es vorgesehen ist, hinter dem Rücken des Parlaments ermöglichen? Sie haben ja festgestellt, dass es bei den Phasen 2 und 3 deutlich mehr Fragen als zustimmende Antworten gab. - Das ist eine Absage an Ihren Appell - jedenfalls von meiner Seite -, und das will ich hier zu Protokoll geben.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsich: Gut. Das war jetzt ein Statement zu Protokoll. Keiner der Sachverständigen ist direkt angesprochen; bis auf Herrn Drömann, dem Sie gesagt haben, dass Sie seine Meinung nicht teilen.

Bettina Hagedorn (SPD): Nein, Moment. Sorry, das habe ich versäumt. - Ich habe eingangs gesagt, ich möchte die Sachverständigen fragen, die das thematisiert haben, und das sind die Sachverständigen des Bundesrechnungshofs und Professor Hermes.

Sachverständiger MR Jürgen Ringel (Bundesrechnungshof): Frau Hagedorn, Sie haben nach den Kontrollmöglichkeiten und nach den Stellschrauben gefragt, die es zu beachten gilt. Die wichtigste Stellschraube ist die Gewährung der Mittel; das ist ja auch Ihr vornehmstes Recht als Haushälter. Unser Vorschlag für Phase 1 ist, sicherzustellen, dass die Mittel, die die Gesellschaft benötigt, komplett aus dem Bundeshaushalt kommen. Das würde zunächst einmal die Sicherung Ihrer wichtigsten Rechte an der Stelle bedeuten.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich kann unmittelbar daran anknüpfen. Wenn Sie sicherstellen wollen, dass die Mittel über den Haushalt zur Verfügung gestellt wer-

den, dann sollten Sie die Vorschrift im Begleitgesetzentwurf streichen, wonach die Infrastrukturgesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt automatisch Gläubigerin der Infrastrukturabgabe werden kann. Das heißt erstens: Sie stellen durch Streichung des entsprechenden Passus sicher, dass das Geld weiterhin direkt in den Haushalt fließt. Zweitens. Sie streichen den Paragraphen, der vorsieht, dass privatrechtliche Nießbrauchsrechte an die Infrastrukturgesellschaft übertragen werden können. Herr Drömann, laut Konzept des Begleitgesetzentwurfs wird bereits ab Phase 2 das wirtschaftliche Eigentum auf die Gesellschaft übertragen. Der Eintritt in die Phase 2 setzt also eine gesetzgeberische Aktivität des Deutschen Bundestages voraus, indem nämlich durch das Gesetz erstmalig das wirtschaftliche Eigentum auf diese Gesellschaft übertragen wird.

Das sind die zwei entscheidenden Stellschrauben, mit denen Sie sicherstellen können, dass Ihnen diese Gesellschaft nicht sozusagen unter der Hand „laufen geht“.

Herbert Behrens (DIE LINKE): Zunächst ein Hinweis an Herrn Brackmann: Wenn wir uns auf die Phasen 0 bis 2 nicht so sehr konzentrieren, dann hat das einen Grund, der sich aus der Gesetzesbegründung ergibt. Dort steht nämlich, dass die Phasen 0 bis 2 so schnell wie möglich durchlaufen werden sollen, damit die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gesellschaft am 1. Januar 2021 Phase 3 erreichen kann. Das heißt, wir sind damit schon am Kern der Diskussion. Von daher finde ich es wichtig, dass wir insbesondere Fragen zu diesem Thema klären.

Gutachter Professor Hermes hat ziemlich deutlich gemacht, dass das genannte Ziel, schneller, billiger und effizienter zu bauen, auf jeden Fall mit diesem Gesetz so nicht erreicht werden kann; vielmehr sind die Beteiligung privaten Kapitals zur besseren Verwertung und das Heraushalten von Politik wesentliche Motive für dieses Gesetz. Gleichwohl muss nicht alles so bleiben, wie es ist. Darum meine abschließende Frage an die Kollegin Valentukeviciute: Könnten Sie kurz darstellen, welche Alternativen zu dem geplanten Vorhaben zu diskutieren sind? Was muss kommen, wenn die Autobahninfrastrukturgesellschaft so



nicht realisiert werden kann, weil ein Koalitionspartner vielleicht doch zu der Einsicht gekommen ist, bei der Grundgesetzänderung nicht mitzumachen?

Meine letzte Frage geht über das Thema Autobahnfinanzierung hinaus: Was sind die absehbaren Auswirkungen der Reform, der Grundgesetzänderung auf die öffentliche Daseinsvorsorge insgesamt?

Sachverständige Laura Valentukeviciute

(Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.): Zu den Alternativen. Alternativen haben auch die Verkehrsminister der Länder erarbeitet. Sie haben vor allem vorgeschlagen, das System nicht umzubauen, sondern Veränderungen, Verbesserungen im bestehenden System durchzuführen. Die Länder haben Erfahrungen damit, was gut läuft und was schlecht läuft. Sie haben zum Beispiel gesagt: Es wäre gut, die Planungssicherheit zu erhöhen, zum Beispiel durch die Einführung des Überjähigkeitsprinzips, oder Personal für Verwaltungs- und Planungskapazitäten aufzubauen.

Zum Personalbereich. Der Bund übernimmt derzeit 3 Prozent der Planungskosten. Es wäre schon eine große Verbesserung, wenn der Bund 17 bis 20 Prozent übernehmen würde. Damit könnten die Länder viel besser arbeiten.

Zu den Finanzierungsalternativen. Es gibt keine Alternative zur öffentlichen Finanzierung. Wir wissen, dass es fünf Wege gibt, in Zeiten der Schuldenbremse Investitionen aus Mitteln der öffentlichen Hand zu tätigen: die Schuldenbremse ignorieren, die Schuldenbremse umgehen, Einsparungen in anderen Bereichen vornehmen und die Gelder entsprechend umschichten, die Einnahmen erhöhen oder die Schuldenregeln reformieren. In allen diesen Fällen geschieht das mit öffentlichen Geldern bzw. durch die öffentliche Hand. Der Unterschied besteht darin, wie das ausgestaltet wird, welche Kredite, private oder öffentliche, aufgenommen werden, welche Form die Verschuldung annimmt, welche Kosten die Zinslast hervorruft, wie transparent das Ganze ist und ob es demokratisch legitimiert ist und wie

die Kontrolle des Parlaments aussieht. Darüber haben wir ja diskutiert.

Es gibt keine Möglichkeiten, am öffentlichen Haushalt vorbeizufinanzieren. Die Güter der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Infrastruktur müssen in der öffentlichen Hand bleiben; denn sie werden mit öffentlichem Geld finanziert. Weswegen sage ich das? ÖPP-Finanzierungen zum Beispiel sind teure Geschenke an Private; denn die öffentliche Hand zahlt das Ganze von unserem Steuergeld. Man sollte nicht mehr darüber reden, wie man mit solchen teuren Geschenken und der teuren Beteiligung Privater die Schuldenbremse umgehen könnte. Vielmehr sollte man sich Gedanken darüber machen, welche Grundgesetzänderungen möglich wären, um Investitionen in die Infrastruktur durch die öffentliche Hand sinnvoll durchführen zu können. Man sollte auch nicht versuchen, das umzubenennen. Denn Fakt ist: Es gibt keine andere Finanzierung.

Was wären die absehbaren Auswirkungen, würde die Reform nicht zustande kommen? Dann würde den Bürgerinnen und Bürger nichts Schlimmes passieren. Wieso auch? Für die Regelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs hat man noch zwei Jahre Zeit. Wir reden über einen Zeitraum ab 2020, das heißt, man könnte auch noch in der nächsten Legislaturperiode über sinnvolle Reformen sprechen.

Zum Versprechen, den Kommunen 3,5 Milliarden Euro für die Bildungsinfrastruktur bereitzustellen. Diese Gelder sind bereits im Nachtragshaushalt 2015 enthalten, sie müssten nur ausgegeben werden. Es gibt daher keine Notwendigkeit, noch etwas zu beschließen. Selbst die Zentralisierung könnte man schon heute durchführen, weil das Grundgesetz schon jetzt eine Zentralisierung erlaubt. Dafür braucht man keine Änderung; denn gemäß Artikel 90 Grundgesetz können die Länder auf Wunsch die Auftragsverwaltung an den Bund abgeben.

Was wird passieren, wenn wir die Reform tatsächlich durchführen? Die Macht wird zentralisiert, und nicht nur das: Sie wird verlagert, vom Bund und den Ländern auf die privaten Akteure.



Das sinnvolle und funktionierende föderale System würde aufgebrochen. Die Macht würde an die privaten Versicherungen und Banken abgegeben werden. Eine Auswirkung wäre, dass Weiterverkäufe möglich werden. Es geht hier nicht nur um deutsche Versicherungskonzerne wie Ergo oder Allianz - sie sind im Gespräch gewesen -, sondern um Weiterverkäufe an BlackRock und andere Hedgefonds. Für internationale Weiterverkäufe gäbe es keine Schranken. Außerdem hätten die Gesellschaften die Möglichkeit, durch Weiterverkäufe Handel zu treiben. Daseinsvorsorge würde also zu einem Anlageprodukt. Teilweise sind diese Gesellschaften in Steueroasen registriert. Das heißt, wir werden es mit Steuerabfluss zu tun haben, weil die Gesellschaften durch Tochtergesellschaften und sonstige Ausgründungen ihren Sitz in Steueroasen verlagern. Nehmen wir als Beispiel Bilfinger Berger. Es gibt den Bilfinger Berger Global Infrastructure Fonds, der seinen Sitz in Luxemburg hat. Schon heute hält dieser Fonds Anteile an ÖPP-Projekten in Deutschland: zum Beispiel am Gefängnis in Burg, an zehn Schulen in Frankfurt, Köln und Rodenkirchen, an Verwaltungsgebäuden in Unna und München und an einer deutschen Autobahn, der A 1. In Großbritannien hat man damit sehr viele Erfahrungen gemacht. Anteile an ÖPP-Projekten im Wert von 20 Milliarden Euro sind dort bereits weiterverkauft und gehandelt worden, und dieses Problem wird auch auf uns zukommen. Anteile unserer Daseinsvorsorge werden irgendwo in der Welt landen.

Es wurde die interessante Frage gestellt: Warum heißt es „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“? Das ist der erste Schritt. Später kommen dann die Infrastrukturgesellschaft Schulen, die Infrastrukturgesellschaft Rathäuser usw. dazu. Die Fratzscher-Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass die Vorschläge noch weiter gehen: Wir steigen ein mit dem Bereich Autobahnen, danach kommen die Schulen, wahrscheinlich die KITAS usw. Deswegen heißt es nicht „Autobahn AG“, sondern erst einmal „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“. Sie werden also ein Exempel setzen, wie es mit unserer Daseinsvorsorge weitergehen wird. Alles wird in solchen Infrastrukturgesellschaften gebündelt werden.

Wenn von Verbesserungen die Rede ist: Ich finde, das Vorhaben ist und bleibt ein Privatisierungsprojekt. Für die nächsten Jahre und Jahrzehnte wird es heißen - wenn es dazu kommen sollte -: Der Bundestag hat ein Privatisierungsprojekt verabschiedet. Das lässt sich auch durch kleine Verbesserungen, zum Beispiel durch die Gründung einer AöR, nicht verändern. Die Gründung einer AöR erfolgte bei den Berliner Wasserbetrieben. Erst dadurch sind ÖPP-Projekte und Privatisierung möglich geworden. Durch die Änderungen wird also nicht verhindert, dass private Kredite aufgenommen werden können.

Wir reden ein bisschen um den heißen Brei herum. Denn das Ziel dieser ganzen Reform, die von der Expertenkommission vorgeschlagen worden ist, ist, dass Private beteiligt werden können. Darum geht es hier im Kern. Um so etwas zu verhindern, braucht es keine Verbesserungen. Vielmehr müsste das ganze Vorhaben abgesagt werden. Man müsste sich mehr Zeit nehmen, um sich zu überlegen: Wie wollen wir unsere Daseinsvorsorge sinnvoll organisieren?

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte als Letztes den Bundesrechnungshof etwas zum Thema parlamentarische Kontrolle fragen. Momentan übernimmt das sogenannte Bundesfinanzierungsgremium die Kontrolle über Bundesbeteiligungen. Aus meiner Fraktion ist dort ein Mitglied vertreten, nämlich ich. Ich darf über die Arbeit des Bundesfinanzierungsgremiums mit niemandem reden, weil die Informationen vertraulich sind und der Geheimhaltungspflicht unterliegen. Wir haben es häufig erlebt, dass bei Unternehmen der öffentlichen Hand, die juristische Personen des Privatrechts sind, also eine GmbH oder eine AG, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorgeschoben werden, um nicht antworten zu müssen. Wir als Fraktion sind in den letzten Jahren immer wieder vor das Bundesverfassungsgericht gezogen und haben gegen die Deutsche Bahn geklagt, weil uns Antworten auf zentrale Fragen nicht gegeben wurden.

Dazu habe ich die wichtige Frage: Wenn als Rechtsform eine GmbH gewählt wird, wie kann



man gesetzlich regeln, dass vorgeschobene Argumente hinsichtlich der Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht hingenommen werden müssen? Gibt es die Möglichkeit, dem Parlament trotzdem die zentralen Kontroll- und Informationsrechte zu sichern?

Zu meiner zweiten Frage. Die Frage der Kreditfähigkeit der Gesellschaft ist momentan sehr umstritten. Auch eine GmbH ist grundsätzlich kreditfähig. Jetzt haben Sie ausgeführt, dass die Kreditfähigkeit aus Ihrer Sicht eigentlich nicht notwendig ist. Könnten Sie darstellen, welche anderen Instrumente, etwa eine kurzfristige Zwischenfinanzierung, möglich sind, damit es nicht zu Liquiditätsengpässen kommt und Vorhaben gut durchgeplant und zügig umgesetzt werden können, sodass man nicht den Weg gehen muss, sich am privaten Kapitalmarkt Geld zu beschaffen?

Sachverständige Romy Moebus (Bundesrechnungshof): Zum Thema parlamentarische Kontrolle habe ich vorhin schon gesagt: Das Parlament könnte sich zum Beispiel regelmäßig die Finanzierungs- und Realisierungspläne und auch den Verkehrsinvestitionsbericht, den die GmbH zu erstellen hat, zur Zustimmung vorlegen lassen. Natürlich könnte das Parlament auch vorsehen, dass es die Satzung mitbeschließt und Änderungen an der Satzung nur über das Parlament möglich sind. Im Moment sieht es ja so aus, dass Tochtergesellschaften gegründet werden können. Das Parlament könnte sich hier einen Vorbehalt einräumen und sagen: Wir wollen, wenn die Organisation feststeht, mitbestimmen, wenn es darum geht: Wie soll sich die Gesellschaft in der Fläche verteilen? Müssen es wirklich Tochtergesellschaften sein, oder könnten es nicht auch Autobahndirektionen oder Außenstellen sein?

Dr. Gesine Löttsch, MdB
Vorsitzende

Die Frage, ob es sich an bestimmten Stellen um Geschäftsgeheimnisse handelt, kann ich im Moment nicht überblicken. Aber ich denke, das Parlament sollte sich bei wesentlichen Dingen wie dem Finanz- und Investitionsplan, der Genehmigung der Satzung, der Gründung von Tochtergesellschaften und deren Aufbau und bei Veränderungen immer die Berechnungsgrundlage vorlegen lassen, um zu wissen: Welche Auswirkungen hat es auf die Gesellschaft, wenn das Parlament eine Mauterhöhung oder eine Mautreduzierung beschließt?

Sachverständiger MR Jürgen Ringel (Bundesrechnungshof): Zum Thema Kredite. Wir hatten vorgeschlagen, den Finanzbedarf in der Phase 1 über den Bundeshaushalt zu decken. Es kann aber durchaus sein, dass die Lkw-Maut-Einnahmen, ebenso wie die Ausgaben für die Bautätigkeit der Gesellschaft, Schwankungen unterliegen, sodass in der Tat Liquiditätshilfen notwendig werden. Solche Liquiditätshilfen gewährt der Bund auch heute schon. Sie sind in § 12 Haushaltsgesetz aufgeführt. Dort werden unter anderem die BImA, die Bundesagentur für Arbeit und die BaFin genannt. Es gibt also gute Beispiele dafür, wie man so etwas im Haushaltsgesetz regeln kann.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Damit sind die Fragen beantwortet, und die 101. Sitzung des Haushaltsausschusses ist beendet. Ich danke allen Sachverständigen für Ihre Antworten.

Um 14 Uhr beginnt die 102. Sitzung des Haushaltsausschusses, in der wir uns mit dem Thema Digitalisierung beschäftigen.

(Schluss: 13.51 Uhr)

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 27. März 2017
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(BT-Drs. 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des
bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur
Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)

– Thema: *Infrastrukturgesellschaft Verkehr* –
zugeleitet wurden.

- **Bundesrechnungshof**
- **Prof. Dr. Thorsten Beckers**
Technische Universität Berlin
- **Dr. Dietrich Drömann**
Wirtschaftskanzlei Graf von Westphalen (GvW)
- **Prof. Dr. Christoph Gröpl**
Universität des Saarlandes
- **Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig**
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- **Prof. Dr. Georg Hermes**
Goethe-Universität Frankfurt am Main
- **Wolfgang Pieper**
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
- **Laura Valentukeviciute**
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.
- **Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen
der Straßenbauverwaltungen der Länder**
- **Deutscher Städte- und Gemeindebund**
- **Deutscher Gewerkschaftsbund**



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

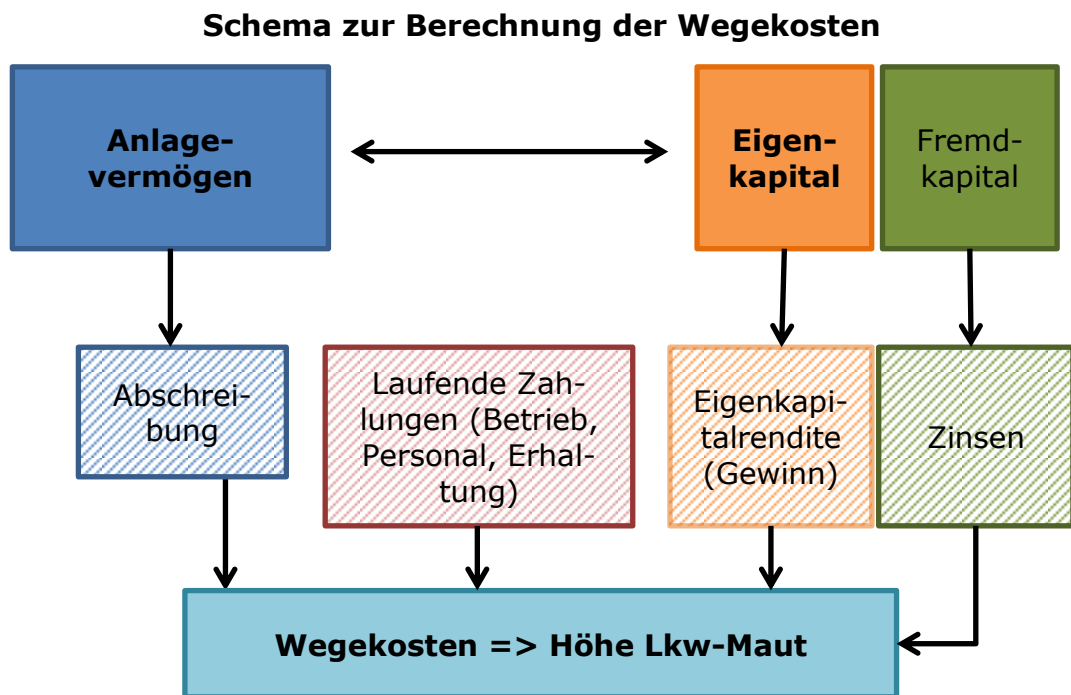
des Eigenkapitals (Gewinn). Die Mautsätze werden in § 3 des Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG) festgelegt.

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.

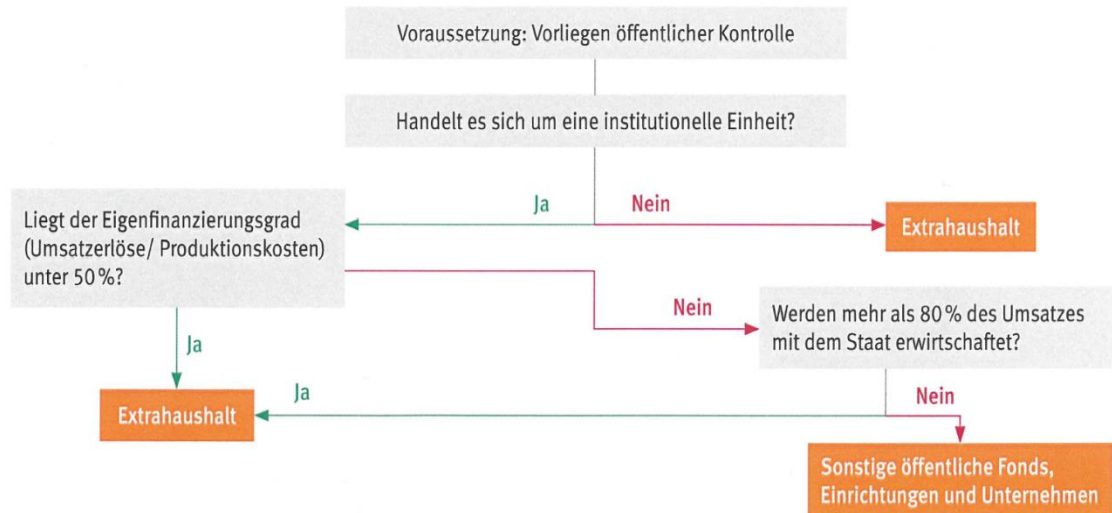
Schuldenregeln

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.

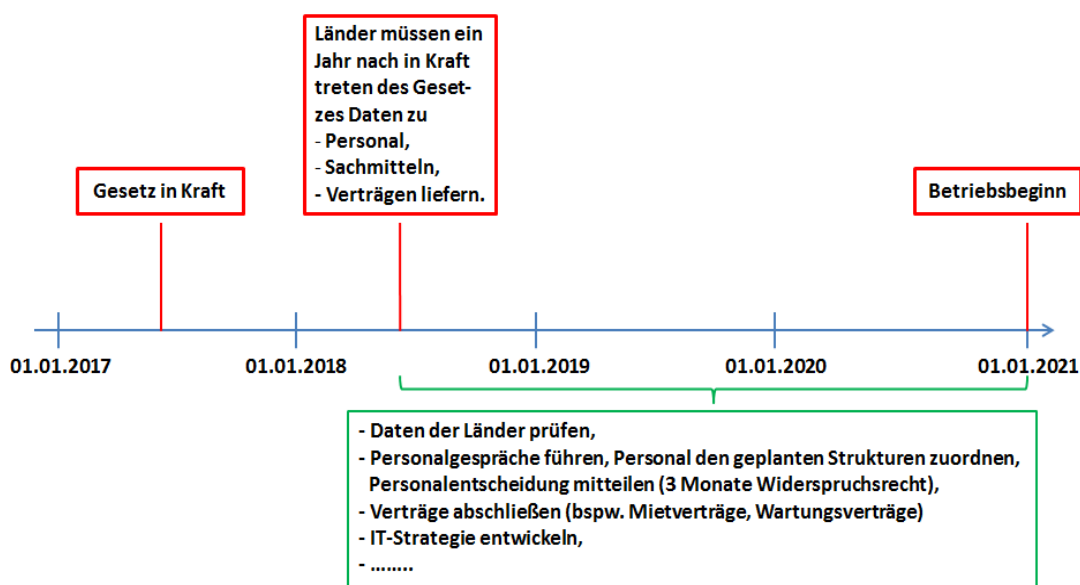
Aufgrund des bisherigen Systems der Auftragsverwaltung liegen dem Bund keine umfassenden Informationen zu den Länderverwaltungen vor. Die Organisation der bisher zuständigen Straßenbauverwaltungen unterscheidet sich in den 16 Bundesländern erheblich. Der Bund hat nicht das Recht, eine umfassende Organisations- 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.

Prof. Dr. Thorsten Beckers^{1, 2}

*Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)*

**Stellungnahme als Sachverständiger im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 27.03.2017
zum Thema „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“**

Inhaltsverzeichnis

0	Überblick.....	2
1	Management Summary des Gutachtens 1 („Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen“).....	3
2	Management Summary des Gutachtens 2 („Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft“).....	4
3	Management Summary des Gutachtens 3 („Die zukünftige Verwaltung der Bundesstraßen nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen“).....	6
4	Anhang: Zusammenstellung der Gesetzesvorschläge.....	8
4.1	Syntax / Verwendete Abkürzungen.....	8
4.2	Änderungsvorschläge zur Grundgesetzreform	9
4.2.1	Art. 90 GG	9
4.2.2	Art. 143e GG.....	10
4.3	Änderungsvorschläge zum Begleitgesetz	11
4.3.1	Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen – InfrGG.....	11
4.3.2	Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs	13
4.3.3	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz	13
4.4	Vorschlag zur Ergänzung des Begleitgesetzes um ein Gesetz zu funktionalen Privatisierungen / ÖPP	13
4.5	Weitere Vorschläge.....	16

¹ Kontaktdaten von Thorsten Beckers: Tel.: 030-314-23243 / 0163-8479465; E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de.

² Angaben gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („In wissenschaftlichen Arbeiten sind Sachverhalte zu benennen, die auch nur potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit des Autors/der Autorin führen könnten. Diese Regel soll nach Möglichkeit auch bei Veröffentlichungen in den Nicht-Fach-Medien angewandt werden.“) können meiner persönlichen Homepage entnommen werden (siehe https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiter/prof_dr_thorsten_beckers/).

0 Überblick

Am 14.12.2016 hat die Bundesregierung Vorschläge zur Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen (BAB) und zur Gründung einer „Autobahngesellschaft“ („BAB-Gesellschaft“) beschlossen. Diese Vorschläge sind in dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucksache 18/11131) und in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 18/11135) enthalten. Gemeinsam mit Co-Autoren (Prof. Dr. Georg Hermes und Dr. Holger Weiß sowie Dr. Irg Müller und Rolf Breuer) habe ich zentrale Aspekte der Reformvorschläge der Bundesregierung in drei ökonomisch-juristischen (Kurz-)Gutachten im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e.V. (ADAC) untersucht:³

- Gutachten 1:
Beckers, T. / Hermes, G. / Weiß, H. T. (2017): Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Gutachten, Online-Veröffentlichung.
- Gutachten 2:
Beckers, T. / Breuer, R. / Hermes, G. / Müller, I. / Weiß, H. T. (2017): Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten, Online-Veröffentlichung.
- Gutachten 3:
Beckers, T. / Hermes, G. / Weiß, H. T. (2017): Die zukünftige Verwaltung der Bundesstraßen nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten, Online-Veröffentlichung.

Die Zusammenfassungen der Ergebnisse dieser drei Gutachten („Management Summary“) beinhalten auf insgesamt sechs Seiten eine komprimierte Bewertung der Reformvorschläge der Bundesregierung und weisen auf Änderungsbedarf hin, der aus Sicht der Nutzer der Bundesfernstraßen und der (sonstigen) Steuerzahler geboten ist. Vor diesem Hintergrund beinhaltet meine Stellungnahme in den folgenden Abschnitten 1 bis 3 die Zusammenfassung der Ergebnisse dieser drei Gutachten. Als Anhang (Abschnitt 4) habe ich die konkreten Gesetzesanpassungsvorschläge zusammengestellt, die von mir und meinen Co-Autoren auf Basis der Ergebnisse unserer drei Gutachten unterbreitet werden.⁴

³ Die drei Gutachten können im Internet von der Homepage https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiter/prof_dr_thorsten_beckers/ (unter dem Punkt „6) Publikationen“ / „6.2) Kurzstudien, Artikel in wissenschaftlichen Zeitschriften und Sammelbänden sowie Arbeitspapiere“) heruntergeladen werden.

⁴ In diesen Gesetzesanpassungsvorschlägen sind neben Vorschlägen, die im Rahmen der drei erwähnten, im Auftrag des ADAC erstellten Gutachten entwickelt worden sind, ergänzend neue Vorschläge enthalten, durch die sichergestellt werden soll, dass bei der zukünftigen Beschaffungsvariantenauswahl durch die BAB-Gesellschaft und durch die unmittelbare Bundesverwaltung keine Fehlanreize vorliegen, die sich aus asymmetrischen Möglichkeiten der Umgehung von grundgesetzlichen Verschuldungsobergrenzen ergeben. Diese neuen Vorschläge, die konkret in § 6 Abs. 5 S. 2 sowie § 7 des vorgeschlagenen Gesetzes zur Zulässigkeit und Umsetzung wesentlicher funktionaler Privatisierungen bei den Bundesfernstraßen (siehe dazu Abschnitt 4.4)

1 Management Summary des Gutachtens 1 („Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen“)

- Am 14. Dezember 2016 hat die Bundesregierung Vorschläge zur Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen (BAB) und zur Gründung einer „Autobahngesellschaft“ („BAB-Gesellschaft“) beschlossen. Diese Vorschläge sind in einem Gesetzesentwurf zur Anpassung des Grundgesetzes (GG-Entwurf-BReg) sowie in einem Entwurf für ein Begleitgesetz enthalten. Die Regelungen zur BAB-Gesellschaft finden sich im GG-Entwurf-BReg in Art. 90 GG.
- In diesem Gutachten sind ausgewählte zentrale Fragen der Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft untersucht und die vorliegenden Vorschläge der Bundesregierung aus Sicht der Nutzer der BAB als Maut- und Steuerzahler bewertet worden. Darauf aufbauend sind konkrete Vorschläge zur Anpassung der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung unterbreitet worden, die sich zunächst auf die grundgesetzliche und anschließend auf die einfachgesetzliche Ebene beziehen.
- Es ist aus Sicht der Nutzer geboten, im parlamentarischen Prozess den Vorschlag der Bundesregierung zur Reform des Art. 90 GG („Art. 90 GG-Entwurf-BReg“) zu modifizieren, da die dort enthaltene Privatisierungsschranke unzureichend ist und insbesondere folgende Defizite aufweist:
 - Der Vorschlag der Bundesregierung schließt die mittelbare Beteiligung Privater (in Form atypischer stiller Beteiligungen) an der BAB-Gesellschaft nicht sicher aus.
 - Der Vorschlag der Bundesregierung schließt es auch nicht sicher aus, dass sich Private an regionalen Tochtergesellschaften der BAB-Gesellschaft beteiligen können.
 - Der Vorschlag der Bundesregierung verhindert nicht, dass die BAB-Gesellschaft (Fremd-) Kapital über eigenkapitalähnliche und auch als „Mezzanine-Finanzierung“ bezeichnete Finanzierungsinstrumente (wie Genussscheine) aufnehmen kann, die zwar als Fremdkapital eingeordnet werden, aber eigenkapitalähnliche Renditen aufweisen.
 - Die BAB-Gesellschaft unterliegt hinsichtlich funktionaler Privatisierungen nach dem ÖPP-Ansatz grundsätzlich keinerlei Beschränkungen. Folglich besteht die Möglichkeit, dass die BAB-Gesellschaft Teilnetz-ÖPP realisiert, was aus Sicht der Nutzer nachteilig ist und unterbleiben sollte. Weiterhin kann die unmittelbare Bundesverwaltung Konzessionen gemäß dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) an Private vergeben; nach einer einfachgesetzlichen Modifikation könnte dies auch bei Teilnetzen erfolgen.
- Eine Haftungszusage des Bundes für von der BAB-Gesellschaft aufgenommenes Kapital würde nicht nur die Anwendung eigenkapitalähnlicher Finanzierungsinstrumente (Mezzanine-Finanzierung, wie Genussscheine) verhindern, sondern auch aus Sicht der Nutzer als Maut- und

enthalten sind, sind aus dem folgenden (aktuell erst in einer Entwurfsfassung vorliegenden) Kurzgutachten entnommen: Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. T. (2017): Eliminierung von „Vorfinanzierungs-Fehlanreizen“ zugunsten des ÖPP-Ansatzes bei der Beschaffungsvariantenauswahl im Kontext der Gründung der BAB-Gesellschaft – Eine juristisch-ökonomische Analyse, im Auftrag der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e.V. (BVMB) erstelltes Kurzgutachten, Entwurfsfassung. Im Übrigen ist die grundsätzliche Empfehlung, gesetzliche Regelungen vorzusehen, mit denen „Vorfinanzierungs-Fehlanreizen“ zugunsten des ÖPP-Ansatzes bei der Beschaffungsvariantenauswahl beseitigt werden, bereits in den im Auftrag des ADAC erstellten Gutachten 1 und 2 enthalten gewesen.

Steuerzahler die Kosten der „normalen“ (Fremd-)Kapitalaufnahme der BAB-Gesellschaft minimieren. Art. 90 GG-Entwurf-BReg enthält jedoch kein Gebot zur Gewährung einer Staatsgarantie.

- Art. 90 GG-Entwurf-BReg sieht vor, dass die BAB-Gesellschaft die Rechtsform der AG und der GmbH aufweisen darf. Einfachgesetzlich ist geregelt, dass die Gesellschaft als GmbH zu gründen ist, jedoch ist ein späterer Rechtsformwechsel zur AG ohne Einschaltung des Bundestags möglich. Aus Sicht der Nutzer sollte die BAB-Gesellschaft allerdings nicht die Rechtsform der AG aufweisen dürfen. Grundgesetzlich sollten daher nur die Rechtsformen der GmbH und der AöR erlaubt werden. Die Festlegung der Rechtsform sollte durch den Bundestag erfolgen.
- Die konkreten (Gesetzes-)Vorschläge zur Beseitigung der vorstehend genannten Defizite auf grund- und einfachgesetzlicher Ebene werden in dem Gutachten vorgestellt und erläutert.

2 Management Summary des Gutachtens 2 („Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft“)

- Am 14. Dezember 2016 hat die Bundesregierung Vorschläge zur Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen (BAB) und zur Gründung einer „Autobahngesellschaft“ („BAB-Gesellschaft“) beschlossen. Die Vorschläge sind in einem Gesetzesentwurf zur Anpassung des Grundgesetzes („GG-Entwurf-BReg“) sowie in einem Entwurf für ein Begleitgesetz („Begleitgesetz-Entwurf-BReg“) enthalten.
- In diesem Kurzgutachten sind wesentliche Aspekte der zukünftigen Bereitstellung und Finanzierung der BAB im Zusammenhang mit der Übernahme von entsprechenden Aufgaben durch die BAB-Gesellschaft untersucht und aus Sicht der Nutzer als Maut- und Steuerzahler bewertet worden. Es ist dargelegt worden, wie die Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft aus der Perspektive der Nutzer als Maut- und Steuerzahler erfolgen sollte. Dabei sind konkrete Vorschläge zur Anpassung der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung unterbreitet worden.
- Der Vorschlag der Bundesregierung zur Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft lässt zentrale Fragen zu den zukünftigen Finanzströmen bei der Finanzierung der BAB, dem bilanziellen Vermögen der BAB-Gesellschaft nach HGB, der Verschuldung der BAB-Gesellschaft bei ihrer Errichtung („Gründungsverschuldung“) sowie der zukünftigen Investitionsfinanzierung offen. Die weitere Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft bezüglich der vorstehend genannten Fragen soll nach der Verabschiedung des Begleitgesetz-Entwurfs-BReg durch die Exekutive ohne Beteiligung des Bundestages erfolgen können. Das ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch und aus Nutzerperspektive negativ zu bewerten. Es sollte (einfach-)gesetzlich festgelegt werden, dass der Bundestag über die wesentlichen Fragen zur Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft, die zukünftig noch zu fällen sein werden, zu entscheiden hat.
- Der Begleitgesetz-Entwurf-BReg lässt es zu, dass der BAB-Gesellschaft indirekt Schulden „übertragen“ werden können, indem die Bundesrepublik Deutschland der BAB-Gesellschaft das Nutzungsrecht an den BAB (und den in der Vergangenheit realisierten Investitionen) entgeltlich überträgt und die BAB-Gesellschaft den Erwerb (teilweise) mit Fremdkapital finanziert; dabei sind verschiedene Gestaltungsvarianten denkbar. Das Potential zur Übertragung einer derartigen „Gründungsverschuldung“ hängt insbesondere davon ab, welches Vermögen nach den Regeln des

HGB bei der BAB-Gesellschaft zu bilanzieren ist. Das ist schwierig abzuschätzen. Es erscheint plausibel, dass die Bundesrepublik Deutschland jedenfalls niedrige und wohl auch mittlere elfstellige Euro-Beträge an Staatsschulden an die BAB-Gesellschaft (indirekt) übertragen könnte. Auch eine höhere Schuldenübertragung ist denkbar. Die Werte weisen allerdings lediglich auf das Potential zur Schuldenübertragung hin; in welchem Umfang das Potential genutzt wird, ist eine andere Frage.

Sollte der BAB-Gesellschaft eine erhebliche Gründungsverschuldung auferlegt werden, wäre die zukünftige (verkehrs-)politische Flexibilität hinsichtlich der Mauthöhenfestsetzung stark eingeschränkt. Das könnte zu erheblichen Ineffizienzen führen, insbesondere zu einer ineffizienten Verkehrsverdrängung. Daher ist es – ohne sich zu Verteilungsfragen positionieren zu müssen – negativ zu bewerten, wenn der BAB-Gesellschaft im Zuge ihrer Errichtung Staatsschulden (indirekt) übertragen werden. Es ist daher zu empfehlen, die Verschuldung der BAB-Gesellschaft im Rahmen ihrer Errichtung grundgesetzlich auszuschließen.

- Nach dem Begleitgesetz-Entwurf-BReg wird dem Bundestag die Entscheidungskompetenz zur Ausgabenplanung (für Bau, Erhaltung, Betriebsdienst etc.) und zur Priorisierung der Investitionen im Anschluss an die Verabschiedung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen entzogen. Die Entscheidungshoheit geht auf die BAB-Gesellschaft bzw. auf die Bundesregierung und zwar konkret auf das BMVI über, das die Bundesrepublik Deutschland in der Gesellschafterversammlung der BAB-Gesellschaft vertritt. Einen Einfluss auf die Investitionspriorisierung wird der Bundestag nur (noch) in dem speziellen Fall haben, dass er der BAB-Gesellschaft Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Realisierung von Investitionen zuweist. Im Übrigen ist im Begleitgesetz-Entwurf-BReg angelegt, dass die BAB-Gesellschaft zukünftig Investitionen durch die Aufnahme von Fremdkapital finanzieren können soll, auch wenn diverse diesbezügliche Fragen – wie bereits thematisiert – noch unbeantwortet sind.
- Es kann empfohlen werden, dass über die Investitionspriorisierung bezüglich Neubauvorhaben bei den BAB zukünftig weiterhin der Bundestag zu entscheiden hat. Die Finanzmittelbereitstellung für diese Investitionsmaßnahmen sollte zumindest indirekt in Konkurrenz zu Ausgabenbereichen stehen, die aus dem Haushalt zu finanzieren sind. Dies erfordert nicht zwangsläufig, dass die Mittel für die Realisierung dieser Vorhaben aus dem Haushalt an die BAB-Gesellschaft fließen müssen. Aber es bedingt, dass sich die BAB-Gesellschaft zur Realisierung dieser Investitionsvorhaben nicht verschulden darf. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen sollten entsprechende (einfach-)gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden.
- Zur Finanzierung prioritärer Investitionsmaßnahmen, welche Erhaltungs-/Erneuerungs- und Kapazitätsausbaumaßnahmen zur Engpassbeseitigung im Bestandsnetz umfassen, ist eine Verschuldung nicht per se abzulehnen. Es ist jedoch zu empfehlen, dass die maximale Kreditaufnahme der BAB-Gesellschaft grundgesetzlich „gedeckelt“ wird, um eine (zu starke) Einschränkung der zukünftigen (verkehrs-)politischen Handlungsfähigkeit infolge einer (zu) hohen Verschuldung zu verhindern. Da eine Kreditfinanzierung von Investitionen bei den BAB intergenerative Verteilungsfragen tangiert, sind ansonsten keine Aussagen dazu möglich, wie eine derartige Verschuldung zu bewerten ist. Eine etwaige Verschuldung der BAB-Gesellschaft wird im Übrigen im Lichte der (in Art. 115 GG „verankerten“) deutschen Schuldenbremse definitiv nicht der Staatsverschuldung zugerechnet.

- Es ist zu erwarten, dass die Verschuldung der BAB-Gesellschaft im Lichte der (in Art. 126 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12 „verankerten“) europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zugeordnet werden wird, wenn – wie im Begleitgesetz-Entwurf-BReg vorgeschlagen – der Bundestag die Ausgabenplanung der BAB-Gesellschaft und deren Investitionspriorisierung im Rahmen der Umsetzung des Bedarfsplans nicht beeinflussen darf. Sofern jedoch nicht das politische Ziel besteht, dass die Schulden der BAB-Gesellschaft nicht dem Staat zugeordnet werden, ist zu empfehlen, die politischen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten für die prioritären Ausgabenbereiche dadurch etwas zu erhöhen, dass die BAB-Gesellschaft gesetzlich verpflichtet wird, periodisch ihre diesbezüglichen mehrjährigen Maßnahmen-, Ausgaben- und Finanzierungsplanungen vorzulegen, und der Bundestag diesen in einer definierten Frist (z.B. vier Monate) widersprechen kann. Dabei umfassen die prioritären Ausgabenbereiche neben den prioritären Investitionsmaßnahmen auch die Ausgaben für den Betriebsdienst und die nicht-investiven Ausgaben für die Erhaltung.

Die konkreten (Gesetzes-)Vorschläge zur Umsetzung der vorstehend genannten Empfehlungen auf grund- und einfachgesetzlicher Ebene werden in dem Kurzgutachten vorgestellt und erläutert.

3 Management Summary des Gutachtens 3 („Die zukünftige Verwaltung der Bundesstraßen nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen“)

Am 14. Dezember 2016 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Begleitgesetz) beschlossen. Diese Gesetzesentwürfe (im Folgenden: Gesetzesentwürfe-BReg) enthalten konkrete Vorschläge zu Reformen bei der Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltung der Bundesfernstraßen (BFS), die die Bundesautobahnen (BAB) und die Bundesstraßen (BS) umfassen. Eine besondere Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik ist bislang insbesondere den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reformen bei den BAB zuteil geworden. Die Bundesauftragsverwaltung bei den BAB soll abgeschafft werden. Der Bund beabsichtigt, wesentliche (Verwaltungs-)Aufgaben bei den BAB, zu denen aus rechtlicher Sicht auch Finanzierungs- und Bereitstellungsaufgaben zählen, an eine neu zu gründende, im vollständigen Bundeseigentum befindliche „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ zu übertragen, die im Folgenden abgekürzt als „BAB-Gesellschaft“ bezeichnet wird.

In diesem Kurzgutachten ist schwerpunktmäßig der in den Gesetzesentwürfen-BReg enthaltene Vorschlag untersucht worden, den einzelnen Länder – gemäß Absatz 2 eines neu ins Grundgesetz aufzunehmenden Art. 143e GG (im Folgenden: Art. 143e GG-Entwurf-BReg) – bis Ende 2018 die Möglichkeit einzuräumen, durch einseitige Erklärung aus der Auftragsverwaltung der BS „auszusteigen“ und „ihre“ jeweiligen Bundesstraßen an den Bund zur Verwaltung zu übertragen. Auf Bundesebene wäre sodann die BAB-Gesellschaft auch für die Verwaltung dieser von Ländern abgegebenen BS zuständig. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen in den Ländern erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass sich einige und ggf. nicht nur wenige Länder dafür entscheiden werden, diese Option zu nutzen. Denn damit könnten sie die Verwaltungskosten

einsparen, die sie nach den Regelungen der Auftragsverwaltung gemäß Art. 104a GG zu tragen haben.

Im Rahmen der Auftragsverwaltung soll die Finanzierung von BS weiterhin über den Haushalt erfolgen, so dass der Bundestag für Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen verantwortlich bleibt. Dagegen soll die Investitionspriorisierung bei den BS, die von den Ländern an den Bund übertragen und dort der BAB-Gesellschaft zugewiesen werden, bei der Umsetzung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen durch die BAB-Gesellschaft ohne Mitwirkung des Bundestags erfolgen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die BAB-Gesellschaft aufgrund der ihr zufließenden Mauteinnahmen und der ihr eingeräumten Kreditaufnahmemöglichkeiten mehr Mittel bereitstellen kann, als dies im Haushaltssystem möglich ist. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind schwierig zu prognostizieren, aber es dürfte die Anreize der Länder wohl eher erhöhen, „ihre“ BS an den Bund abzugeben.

Dezentrales Wissen hat bei der Verwaltung von BS eine hohe Bedeutung. Die Synergieeffekte zwischen der Verwaltung der Bundes- und der Landesstraßen sind als hoch einzuschätzen. Daher ist es aus Sicht der Gesamtheit der Nutzer der BFS, die hier nicht zuletzt auch als Maut- und Steuerzahler von Ineffizienzen betroffen wären, im Grundsatz abzulehnen, dass BS von Ländern an den Bund übertragen werden. Es ist auch nicht sinnvoll, dass es zukünftig zwischen den Ländern unterschiedliche Regime für die Investitionspriorisierung und die Finanzierung bei den BS gibt. Vor diesem Hintergrund ist folgendes zu empfehlen:

Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg sollte ersatzlos gestrichen werden.

Ferner sollten Bund und Länder kurzfristig im Kontext der Diskussion und Verabschiedung der Gesetzesentwürfe-BReg anstreben, eine Grundsatzeinigung bezüglich folgender Punkte zu erzielen, die dann in einem festzusetzenden Zeitraum (z.B. 24 bis 36 Monate) umgesetzt werden sollte:

- Bei Bundesstraßen, die autobahnähnlich ausgebaut sind, über die hohe Verkehrsmengen fließen und / oder die relativ umfangreich dem Fernverkehr dienen, bestehen „ausnahmsweise“ erhebliche Synergien mit der Verwaltung der BAB. Diese BS sollten die Länder an den Bund abgeben. Für eine zukünftige einvernehmliche Übertragung derartiger BS von Ländern an den Bund besteht mit Art. 90 Abs. 4 GG in der Fassung der Gesetzentwürfe-BReg (im Folgenden: Art. 90 GG-Entwurf-BReg) bereits eine rechtliche Basis.
- Der Bund sollte einen merklich höheren Anteil an den bislang den Ländern zugeordneten (Verwaltungs-)Kosten der BS übernehmen. Im Kontext der bei einer Gesamtbetrachtung über die einzelnen Länder hinweg (heute und voraussichtlich auch zukünftig) deutlich angespannteren Finanzlage auf Länder- als auf Bundesebene dürfte dies zunächst die Gefahr kurzfristorientierter Einsparungen reduzieren, die längerfristig mit erhöhten Folgekosten einhergehen. Ferner dürfte auch der Gefahr eines uneinheitlichen Niveaus der (Angebots-)Qualität bei den BS in den unterschiedlichen (mehr oder weniger finanzstarken) Ländern entgegengewirkt werden. Die

erhöhte Kostenübernahme durch den Bund sollte jedoch auf eine Weise erfolgen, die den Ländern auch sinnvolle Anreize zu effizientem Agieren setzt.⁵

Die zukünftige Änderung der Verwaltungskostentragung zwischen Bund und Ländern müsste einfachgesetzlich erfolgen. Allerdings dürften die derzeitigen, allgemeinen Regelungen zur Kostentragung im Rahmen der Auftragsverwaltung in Art. 104a GG keine rechtssichere Übernahme von Kosten durch den Bund erlauben, die derzeit zu den Verwaltungskosten zählen und von den Ländern zu tragen sind. Daher ist zu empfehlen, in dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren Art. 90 Abs. 3 GG-Entwurf-BReg um einen Satz 2 zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass der Bund abweichend von Art. 104a Abs. 5 einen Anteil der Verwaltungskosten zu tragen hat.

Im Übrigen sollte zukünftig erwogen werden, einen Teil der BS zu Landesstraßen abzustufen, was im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern zu erfolgen hätte. Es könnte Vorteile haben, wenn Bund und Länder diese Thematik gemeinsam mit den vorstehend betrachteten Fragen der zukünftigen Verwaltungskostentragung bei den BS und der Übernahme der Verwaltung einzelner autobahnähnlicher BS durch den Bund diskutieren und (nach Möglichkeit) einer Klärung zuführen würden.

4 Anhang: Zusammenstellung der Gesetzesvorschläge

4.1 Syntax / Verwendete Abkürzungen

Die vom Bundeskabinett am 14.12.2016 verabschiedeten Gesetzesentwürfe werden in diesem Anhang wie folgt abgekürzt:

- „GG-Entwurf-BReg“ (Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes)
- „Begleitgesetz-Entwurf-BReg“ (Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften)

Beide Gesetzesentwürfe werden in ihrer Gesamtheit mit „Gesetzesentwürfe-BReg“ bezeichnet.

Die Vorschläge der Bundesregierung zur Novellierung des Art. 90 GG und zur Neuaufnahme eines Art. 143e GG, die sich beide auf die BFS beziehen, werden „Art. 90 GG-Entwurf-BReg“ bzw. „Art. 143e GG-Entwurf-BReg“ benannt.

Das im Begleitgesetzes-Entwurf-BReg enthaltene InfrGG wird nachfolgend als „InfrGG-Entwurf-BReg“ abgekürzt. Für das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BABG) und das Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) in den Fassungen gemäß Begleitgesetz-Entwurf-BReg werden analog die Abkürzungen „BABG-Entwurf-BReg“ und „BFStrMG-Entwurf-BReg“ verwendet.

Z.T. wird in den folgenden Gesetzesvorschlägen die Bezeichnung „BAB-Gesellschaft“ verwendet. Diese ist noch zu ersetzen, z.B. durch „Gesellschaft privaten Rechts“, „Gesellschaft privaten Rechts

⁵ Da entsprechende Regelungen wohl nicht kurzfristig entwickelt werden können, erscheint es vorteilhaft, in dieser Frage zum jetzigen Zeitpunkt „lediglich“ eine politische Grundsatzvereinbarung anzustreben.

nach dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesautobahnen und andere Bundesfernstraßen“ o.ä.

4.2 Änderungsvorschläge zur Grundgesetzreform

4.2.1 Art. 90 GG

Vorschläge zur Umformulierung und Ergänzung (= **fett kursiv**) von Absätzen (im Vergleich zu Art. 90 GG-Entwurf-BReg = nicht kursiv):

(1) Der Bund ist Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich.

(2) Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. **Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung [oder einer Anstalt öffentlichen Rechts] bedienen. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland haftet für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.**

(3) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes. **Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass der Bund abweichend von Art. 104a Abs. 5 GG einen Anteil der Verwaltungskosten zu tragen hat.**

(4) Auf Antrag eines Landes kann der Bund die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen.

(5) **Bei der Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Aufgaben der Bundesverwaltung ist der effektive Einfluss des Bundes auf die Aufgabenerfüllung sicherzustellen.**

(6) **Die Einbeziehung Privater darf in einem Umfang, der unter Berücksichtigung insbesondere der Laufzeit und des Volumens wesentlich ist, nur auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgen, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages bedarf. Die Einbeziehung nach Satz 1 darf hinsichtlich Bau oder Betrieb nicht für das Gesamtnetz oder Teilnetze der Bundesautobahnen oder der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erfolgen. Sie darf eine Laufzeit von 30 Jahren nicht überschreiten und hat gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit transparent zu erfolgen. Das Nähere regelt das Gesetz nach Satz 1.**

Das Recht der BAB-Gesellschaft zur Kreditaufnahme sollte auf prioritäre Investitionsmaßnahmen im Bestandsnetz beschränkt und eine Obergrenze für die Verschuldung etabliert werden. Hierfür sollte Art. 90 GG-Entwurf-BReg um einen weiteren Absatz ergänzt werden:

Variante 1) Verschuldungsobergrenze in einer absoluten Höhe

Die BAB-Gesellschaft darf Investitionen in das Vermögen der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs nur mit Fremdkapital finanzieren, soweit die Investitionen die Erhaltung, die Erneuerung und die Kapazitätserweiterung bestehender Strecken und Knoten betreffen. Im Übrigen ist der BAB-Gesellschaft die Aufnahme von Fremdkapital nur zum Erwerb notwendiger Betriebsmittel sowie zur kurzfristigen Zwischenfinanzierung von Liquiditätsengpässen im Rahmen des operativen Finanzmanagements erlaubt. Das insgesamt von der BAB-Gesellschaft aufgenommene Fremdkapital darf eine Gesamthöhe von [X] Mrd. Euro nicht überschreiten.

Variante 2) Verschuldungsobergrenze mit Bezug zur Höhe der jährlichen Mauteinnahmen

Die BAB-Gesellschaft darf Investitionen in das Vermögen der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs nur mit Fremdkapital finanzieren, soweit die Investitionen die Erhaltung, die Erneuerung und die Kapazitätserweiterung bestehender Strecken und Knoten betreffen. Im Übrigen ist der BAB-Gesellschaft die Aufnahme von Fremdkapital nur zum Erwerb notwendiger Betriebsmittel sowie zur kurzfristigen Zwischenfinanzierung von Liquiditätsengpässen im Rahmen des operativen Finanzmanagements erlaubt. Eine Erhöhung der Verschuldung der BAB-Gesellschaft ist nur insoweit erlaubt, als das von der BAB-Gesellschaft insgesamt aufgenommene Fremdkapital nicht das [X,Y]-fache der Summe übersteigt, die ihr im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre für die Wahrnehmung von Aufgaben der Straßenbaulast bei den Bundesautobahnen aus Nutzungsentgelten zur Verfügung gestanden hat.

Variante 3) Kreditaufnahme ist nur für Aufgaben des Liquiditätsmanagements erlaubt

Der BAB-Gesellschaft ist eine Aufnahme von Fremdkapital nur zur kurzfristigen Zwischenfinanzierung von Liquiditätsengpässen im Rahmen des operativen Finanzmanagements erlaubt.

4.2.2 Art. 143e GG

Vorschläge zur Ergänzung (= **fett kursiv**) von Absätzen (im Vergleich zu Art. 143e GG-Entwurf-BReg = nicht kursiv):

(1) Die Bundesautobahnen werden abweichend von Artikel 90 Absatz 2 bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt. Der Bund regelt die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung nach Artikel 90 Absatz 2 und 4 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

~~(2) Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen ist, übernimmt der Bund abweichend von Artikel 90 Absatz 4 die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs,~~

~~soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung. [Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg sollte ersatzlos gestrichen werden.]~~

(2) (neu) Soweit der BAB-Gesellschaft Nutzungsrechte oder wirtschaftliche Eigentumspositionen an dem bestehenden oder bis zum 31.12.2020 gebildeten Vermögen der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs zugewiesen werden, dürfen diese Vermögenspositionen bei der BAB-Gesellschaft nicht mit Fremdkapital finanziert werden. Für die Aufnahme von Fremdkapital zu sonstigen Zwecken, insbesondere zur Finanzierung von Investitionen, die ab dem 01.01.2021 von der BAB-Gesellschaft getätigt werden, gilt Art. 90 Abs. [X].

4.3 Änderungsvorschläge zum Begleitgesetz

4.3.1 Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen – InfrGG

Ergänzend zu dem vorgeschlagenen Gebot der Gewährung einer Staatsgarantie für die Kapitalaufnahme der BAB-Gesellschaft in Art. 90 Abs. 2 S. 3 GG sollte

§ 7 InfrGG-Entwurf-BReg um einen Absatz 3 wie folgt ergänzt werden:

(3) Die Gesellschaft privaten Rechts ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Kapital aufzunehmen, insbesondere Kreditoperationen im In- und Ausland durchzuführen sowie erforderliche Umschuldungen und Prolongationen von Kreditoperationen (Finanz-Transaktionen) vorzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt die Haftung für die hierdurch von der Gesellschaft begründeten Zahlungsverpflichtungen gegen Berechnung einer marktüblichen Risikoprämie. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zur Zulässigkeit der Finanz-Transaktionen und zur Haftungsübernahme der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der Berechnung der Risikoprämie zu treffen.

§ 7 InfrGG-Entwurf-BReg sollte wie folgt um einen weiteren Absatz ergänzt werden:

(4) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und das Bundesministerium der Finanzen erstellen einen Bericht, in dem die finanziellen Rahmenbedingungen und die Gestaltungsmöglichkeiten zur Finanzierung der BAB-Gesellschaft dargestellt werden. Der Bericht geht insbesondere auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung verschiedener Ausgestaltungsmodelle ein. Die notwendigen Untersuchungen sind unverzüglich durchzuführen. Der Bericht ist rechtzeitig vor der Beratung und Beschlussfassung über das Gesetz nach § 8 Abs. 1a BABG dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit vorzulegen.

In den InfrGG-Entwurf-BReg sollte folgende Regelung (z.B. als neuer Absatz in § 5) aufgenommen werden:

Die Satzung der BAB-Gesellschaft bedarf der Zustimmung des Bundestages.

Hinsichtlich der politischen Steuerung der Maßnahmen-, Ausgaben- und Finanzierungsplanung der BAB-Gesellschaft werden zwei alternative Vorschläge unterbreitet, die sich hinsichtlich der Zuordnung

etwaiger Schulden der Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse („Maastricht-Kriterien“) unterscheiden:

Kein Ziel der „Auslagerung“ von Schulden im Lichte der europäischen Schuldenbremse

Der bisherige Abs. 1 in § 8 InfrGG-Entwurf-BReg sollte durch die folgend dargestellten Absätze 1 und 1a ersetzt werden:

(1) Die BAB-Gesellschaft erstellt nach Maßgabe des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen Vorschlag für einen Finanzierungs- und Realisierungsplan für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren für Investitionsvorhaben, die den Neubau von Strecken betreffen. Den Vorschlag nach Satz 1 leitet die BAB-Gesellschaft über das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur dem Deutschen Bundestag zu. Der Deutsche Bundestag beschließt den Finanzierungs- und Realisierungsplan für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren und berücksichtigt dabei etwaigen Zuweisungsbedarf aus dem Bundeshaushalt zur Umsetzung des Plans. Die BAB-Gesellschaft hat die Aufgabe, diesen Plan umzusetzen. Satz 1 bezieht den Neubau von Knoten an neuen Strecken mit ein. Kapazitätsausbaumaßnahmen im Bestandsnetz, Erneuerungsmaßnahmen und Ersatzneubauten gelten nicht als Neubauvorhaben im Sinne von Satz 1.

(1a) Die BAB-Gesellschaft erstellt nach Maßgabe des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen einen Finanzierungs- und Realisierungsplan über alle der Gesellschaft bei Wahrnehmung der Aufgaben nach § 5 entstehenden Ausgaben, die nicht von dem Plan gemäß Absatz 1 erfasst sind, für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren. Den Plan nach Satz 1 übergibt die BAB-Gesellschaft dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur leitet den Plan, versehen mit einer Stellungnahme, dem Deutschen Bundestag zu. Der Deutsche Bundestag kann dem Plan innerhalb einer Frist von vier Monaten widersprechen und Änderungen an diesem verlangen. Die BAB-Gesellschaft hat die Aufgabe, diesen Plan umzusetzen.

Ziel der „Auslagerung“ von Schulden im Lichte der europäischen Schuldenbremse

Es wird vorgeschlagen, in § 8 InfrGG-Entwurf-BReg folgenden Absatz 1a ergänzend aufzunehmen:

(1a) Für Investitionsvorhaben, die den Neubau von Strecken betreffen, gilt Absatz 1 nicht. Die BAB-Gesellschaft erstellt nach Maßgabe des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen Vorschlag für einen Finanzierungs- und Realisierungsplan für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren für die in Satz 1 benannten Investitionsvorhaben. Den Planvorschlag nach Satz 2 leitet die BAB-Gesellschaft über das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur dem Deutschen Bundestag zu. Der Deutsche Bundestag beschließt den Finanzierungs- und Realisierungsplan für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren und berücksichtigt dabei etwaigen Zuweisungsbedarf aus dem Bundeshaushalt zur Umsetzung des Plans. Die BAB-Gesellschaft hat die Aufgabe, diesen Plan umzusetzen. Satz 1 bezieht den Neubau von Kno-

ten an neuen Strecken mit ein. Kapazitätsausbaumaßnahmen, Erneuerungsmaßnahmen und Ersatzneubauten auf bestehenden Strecken gelten nicht als Neubauvorhaben im Sinne von Satz 1.

4.3.2 Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs

§ 8 BABG-Entwurf-BReg sollte um zwei neue Absätze 1a und 1b ergänzt werden:

(1a) Die Einräumung des Nießbrauchs oder zusätzlicher Rechte zur Nutzziehung nach Abs. 1 an die BAB-Gesellschaft darf nur auf Grundlage eines Gesetzes erfolgen, das den Inhalt des Nießbrauchs sowie die Voraussetzungen und die Bedingungen der Rechtseinräumung einschließlich der dafür zu erbringenden Gegenleistungen der BAB-Gesellschaft regelt. Die zwischen dem Bund und der BAB-Gesellschaft getroffenen Rechtsgeschäfte und Vereinbarungen sind öffentlich bekannt zu machen.

(1b) Abs. 1a gilt für sonstige dingliche oder schuldrechtliche Nutzungsrechte, die der BAB-Gesellschaft an den Bundesfernstraßen eingeräumt werden, sowie für vertragliche Gestaltungen, die der BAB-Gesellschaft die Einnahmen aus der Nutzung der Bundesfernstraßen im Innenverhältnis ganz oder teilweise zuweisen, entsprechend.

4.3.3 Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz

Damit die BAB-Gesellschaft auch selbst als Konzessionär nach dem F-Modell tätig werden kann, sollte in § 1 FStrPrivFinG nach Absatz 5 folgender Absatz 6 eingefügt werden:

Als Privater im Sinne dieses Gesetzes gilt auch die Gesellschaft privaten Rechts nach dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Bundesautobahnen und andere Bundesfernstraßen.

4.4 Vorschlag zur Ergänzung des Begleitgesetzes um ein Gesetz zu funktionalen Privatisierungen / ÖPP

Gesetz zur Zulässigkeit und Umsetzung wesentlicher funktionaler Privatisierungen bei den Bundesfernstraßen

§ 1 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz betrifft funktionale Privatisierungen in Form von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) und sonstigen Vertragsmodellen, bei denen Private in einem Umfang in die Verwaltung der Bundesfernstraßen einbezogen werden, der unter Berücksichtigung insbesondere der Laufzeit und des Volumens gemäß Art. 90 Abs. 6 Satz 1 GG wesentlich ist. Eine funktionale Privatisierung nach Satz 1 liegt auch dann vor, wenn eine Gesellschaft des Bundes oder der Länder Auftraggeber ist. Zu den funktionalen Privatisierungen nach Satz 1 zählen auch Konzessionsmodelle.

(2) Die Einbeziehung Privater gemäß Abs. 1 Satz 1 hat einen wesentlichen Umfang, wenn der geschätzte Gesamtwert des Auftrags oder der Konzession bei einer Barwert-Betrachtung 100.000.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) überschreitet und die maximale Vertragslaufzeit die Zeitdauer von 10 Jahren übersteigt. Berechnungsgrundlage des Gesamtwerts ist die gesamte

Laufzeit einschließlich etwaiger Optionen und Verlängerungen. Im Übrigen gelten die Vorgaben der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge für die Schätzung von Auftragswerten und die Vorgaben der Verordnung über die Vergabe von Konzessionen für die Schätzung von Vertragswerten entsprechend.

(3) Aufträge, die ausschließlich Planungs- und Bauleistungen zum Gegenstand haben, haben auch dann keinen wesentlichen Umfang, wenn sie die in Abs. 2 Satz 1 genannten Kriterien erfüllen.

§ 2 Verbot funktionaler Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang auf Teilnetzen

Die Einbeziehung Privater nach § 1 Abs. 1 darf hinsichtlich Bau oder Betrieb nicht für das Gesamtnetz oder Teilnetze der Bundesautobahnen oder der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erfolgen. Ein Teilnetz im Sinne von Satz 1 liegt vor, wenn sich der Vertrag auf Netzbestandteile mit einem Gesamtumfang von mehr als 100 Kilometern erstreckt. Betrieb im Sinne von Satz 1 ist auch die Erhaltung. Die Mauterhebung ist nicht erfasst.

§ 3 Zeitliche Begrenzung funktionaler Privatisierungen

Die maximale Laufzeit von Aufträgen und Konzessionen nach § 1 Abs. 1 beträgt 30 Jahre. Etwaige Optionen und Vertragsverlängerungen sind zu berücksichtigen.

§ 4 Zustimmungserfordernis des Bundestages bezüglich besonders umfangreicher Verträge

Die Ausschreibung von Aufträgen und Konzessionen nach § 1 Abs. 1 bedürfen der Zustimmung des Bundestages mit einfacher Mehrheit. [Eine Zustimmung des Bundestages nach Satz 1 ist nicht erforderlich, wenn das finanzielle Volumen des Auftrags oder der Konzession bei einer Barwert-Betrachtung den Wert von 250.000.000 Euro unterschreitet.]

§ 5 Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen ist bei der Einbeziehung Privater gemäß § 1 Abs. 1 verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsätze-gesetz durchzuführen.

§ 6 Transparenz gegenüber Bundestag und Allgemeinheit

(1) Die Bundesverwaltung hat bei der Erwägung, Prüfung, Vorbereitung und Durchführung von funktionalen Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang gemäß § 1 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unverzüglich im Internet zu veröffentlichen. Das Transparenzgebot gemäß Satz 1 gilt nicht für Bestandteile von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, bei deren Veröffentlichung die finanziellen Interessen des Bundes in einem nicht nur unwesentlichen Ausmaß negativ betroffen würden und bei denen das Informationsinteresse der Allgemeinheit den Schutzbedarf hinsichtlich der finanziellen Interessen des Bundes nicht überwiegt. Das Transparenzgebot gemäß Satz 1 gilt ferner nicht hinsichtlich solcher Bestandteile von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse von Bietern in Vergabeverfahren und Auftragnehmern des Bundes beinhalten und durch deren Offenbarung diesen ein nicht nur unwe-

sentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, sofern nicht das Informationsinteresse der Allgemeinheit das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse überwiegt.

(2) Im Rahmen von Vergabeverfahren bereitgestellte Vertragsentwürfe und Entwürfe für weitere Bestandteile von Vertragswerken sowie abgeschlossene Verträge und weitere Bestandteile der Vertragswerke zwischen dem Bund und Privaten bei funktionalen Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang gemäß § 1 sind der Allgemeinheit unverzüglich zugänglich zu machen und im Internet zu veröffentlichen. Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 gelten entsprechend.

(3) Die Regelung nach Absatz 2 ist auch bei Vertragsanpassungen anzuwenden, die einen wesentlichen Umfang aufweisen.

(4) Vor der Befassung des Bundestages gemäß § 4 mit von der Bundesverwaltung geplanten funktionalen Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang gemäß § 1 sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Vertragsentwürfe und Entwürfe für weitere Bestandteile von Vertragswerken der Allgemeinheit zugänglich zu machen und im Internet zu veröffentlichen.

(5) Absätze 1 bis 4 gelten für die Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen entsprechend. Die BAB-Gesellschaft hat bei der Erwägung, Prüfung, Vorbereitung und Durchführung von funktionalen Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang gemäß § 1 anfallende Dokumente, auf die in § 7 Absatz 1 bis 3 Bezug genommen wird, umgehend dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesamt für Fernstraßen zukommen zu lassen.

(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zur Transparenz gegenüber dem Bundestag und der Allgemeinheit bei funktionalen Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang gemäß § 1 zu treffen.

§ 7 Berücksichtigung privaten Kapitals bei Verschuldungsobergrenzen

(1) Private Finanzmittel, die bei funktionalen Privatisierungen der BAB-Gesellschaft im Sinne des § 1 zur Realisierung investiver Maßnahmen in den Bereichen Neubau, Ausbau, Erneuerung und Erhaltung mit einem Finanzvolumen von über 30 Mio. Euro bereitgestellt werden, gelten für Zwecke der Bestimmung der Verschuldung der Gesellschaft nach Art. 90 Abs. [X] GG als Fremdkapital der BAB-Gesellschaft, soweit eine funktional äquivalente konventionelle Beschaffung zur Aufnahme von Fremdkapital bei der BAB-Gesellschaft führen würde. Satz 1 gilt nicht, soweit es sich lediglich um eine auch bei konventionellen Beschaffungen übliche Zwischenfinanzierung handelt.

(2) Die privaten Finanzmittel nach Absatz 1 können geschätzt werden. Hierzu kann insbesondere auf Erfahrungswerte zu Kosten und Fälligkeiten bei konventionellen Beschaffungen zur Umsetzung investiver Maßnahme und auf die Kalkulationen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Absatz 2 BHO zurückgegriffen werden. Sofern Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt werden, können auch Angaben aus Angeboten und Verträgen zu funktionalen Privatisierungen herangezogen werden.

(3) Soweit die BAB-Gesellschaft Zahlungen an Private leistet, die der Rückführung privater Finanzmittel im Sinne von Absatz 1 Satz 1 dienen, gelten die privaten Finanzmittel nicht mehr als Fremdkapital der BAB-Gesellschaft. Hinsichtlich der Ermittlung gilt Absatz 2 entsprechend.

(4) Führen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Fernstraßen-Bundesamt oder sonstige Behörden funktionale Privatisierungen im Sinne von § 1 durch, gelten Absatz 1 bis Absatz 3 entsprechend. Soweit die funktionale Privatisierung nicht nach dem FStrPrivFinG erfolgt, gelten die von den Privaten zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen Finanzmittel abweichend von Satz 1 als Ausgaben im Sinne von § 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.

(5) Absatz 4 gilt nur für funktionale Privatisierungen, bei denen der Vertragsabschluss nach dem 31.12.2017 erfolgt ist. Eine wesentliche Vertragsänderung steht dem Abschluss eines Vertrags gleich.

4.5 Weitere Vorschläge

Es sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrechnungshof selber darauf gedrungen hat, dass sichergestellt wird, dass seine Prüfrechte im Bereich der BAB durch die Gründung der BAB-Gesellschaft nicht eingeschränkt werden. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof selber den Vorschlag unterbreitet, § 7 InfrGG-Entwurf-BReg um einen neuen Absatz zu ergänzen, der folgend „ungeprüft“ wiedergegeben wird:

„Unbeschadet der Regelung in § 92 Absatz 1 BHO prüft der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft sowie ihrer regionalen (§ 4 Absatz 2) und weiterer Tochtergesellschaften. Soweit sich die Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 5 Absatz 2 Dritter bedient, stellt sie sicher, dass der Bundesrechnungshof auch bei diesen erheben kann. § 91 BHO bleibt hiervon unberührt.“

Ferner ist zu empfehlen, dass § 22 Abs. 1 FStrG in der Weise geändert wird, wie dies vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Begleitgesetz-Entwurf-BReg vom 10.02.2017 gefordert wird (vgl. dazu Nr. 65 in Drucksache 814/16 (Beschluss) des Bundesrats); demnach sollen Aufgaben gemäß § 22 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der gemäß Begleitgesetz-Entwurf-BReg geänderten Fassung nur an solche vom Bund gegründete Gesellschaften übertragen werden dürfen, an denen keine Privaten beteiligt sind.

Stellungnahme

Datum	23. März 2017
Thema	Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags zum Thema „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ am 27. März 2017 Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/11135
Verfasser	Dr. Dietrich Drömann – Wirtschaftskanzlei Graf von Westphalen (GvW)

Aus den zahlreichen Aspekten des Reformvorhabens werden nachfolgend nur einzelne Teilaspekte herausgegriffen. Diese werden auf der Grundlage des Regierungsentwurfs (BT-Drs. 18/11135) beleuchtet.

1. **Gründung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft („VIG“) sowie gegebenenfalls von Tochtergesellschaften**

Nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG) beschließt das BMVI als Vertreter des Gesellschafters die **Satzung** der Gesellschaft, lässt die Gründung und die Satzung notariell beurkunden und vom Notar zum Handelsregister anmelden. Zugleich mit der Satzung werden die **Geschäftsführung** der VIG und die Mitglieder des (zunächst noch nicht mitbestimmten) **Aufsichtsrates** vom Gesellschafter (BMVI) bestellt. Dem Aufsichtsrat der Gesellschaft werden Repräsentanten von BMVI, BMF und BMWi angehören (vergleiche BT-Drs. 18/11135, Seite 99). Mit Eintragung der Gesellschaft ins Handelsregister enden die Vor-GmbH und die in diesem Stadium bestehende unmittelbare Haftung des Bundes für Verbindlichkeiten der Gesellschaft, weshalb die Gesellschaft erst ab ihrer Eintragung ins Handelsregister ihren Geschäftsbetrieb aufnehmen sollte.

In der Transformationsphase (2017 - 2020) gehen nach InfrGG und ÜberleitungsG noch keine Arbeitsverhältnisse auf die Gesellschaft über. Der Bund schließt mit der Gesellschaft den **Geschäftsbesorgungsvertrag** (GBV), in dem *unter anderem* die aus §§ 1, 5 InfrGG folgenden Ausführungsaufgaben der Gesellschaft konkretisiert und ihre an § 7 InfrGG ausge-

richtete Finanzierung durch zugewiesene Gebührenaufkommen aus Lkw-Maut- und Infrastrukturabgabe sowie – bei Bedarf – durch Haushaltsmittel geregelt werden, ferner Vorgaben des Bundes betreffend die Aufstellung des Finanzierungs- und Realisierungsplans (§ 8 Abs. 1 InfrGG) und betreffend die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch die Gesellschaft; zusätzlich ist eine Beleihungsverordnung zu § 6 InfrGG auf den Weg zu bringen.

In ihrem ersten Geschäftsjahr wird die Gesellschaft die künftigen **aufbau- und ablauforganisatorischen Grundstrukturen** vorprägen, die notwendig sind, damit ihr zu ihrem geplanten Betriebsbeginn auf den 1. Januar 2021 Mitarbeiter und Sachmittel zugewiesen werden können (Definition der Geschäftsbereiche und Abteilungen, Aufbau der Personalverwaltung, Erarbeiten von Stellenplänen für die vorgesehenen Organisationseinheiten in Abstimmung mit den von den Ländern nach § 1 ÜberleitungsG erarbeiteten Dokumentationen über den Personalbestand, Erfassung der Sachmittel und Rechtsverhältnisse, Vorbereitung der sich zum Ende der Transformationsphase / Betriebsbeginn ergebenden „Startbilanz“, Beitritt zu einem kommunalen Arbeitgeberverband und Abschluss einer Beteiligungsvereinbarung mit der VBL, Aufbau der IT-Strukturen, Planung von Niederlassungen bzw. Standorten in der Fläche).

Tochtergesellschaften sind in der Transformationsphase voraussichtlich noch nicht betriebsnotwendig, die Gesellschaft hat die Zweckmäßigkeit etwaiger Gründungen von Tochtergesellschaften aber bereits in der Transformationsphase zu prüfen und dem Aufsichtsrat bzw. – je nach Satzungs-gestaltung – der Gesellschafterversammlung Vorschläge für die Gründung von Tochtergesellschaften zu unterbreiten, sofern sie aufgrund entsprechender Organisationsuntersuchungen zu der Einschätzung gelangt, dass deren Gründung „bedarfsgerecht“ ist (§ 4 Abs. 2 InfrGG). Im Falle von Spartengesellschaften (etwa je für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Unterhaltung), die in § 4 Abs. 2 InfrGG allerdings noch zusätzlich zu den dort bisher ausschließlich genannten regionalen Gesellschaften zu benennen wären, könnte zum Beispiel vorteilhaft wirken, dass die formale Verantwortung der jeweiligen Gesellschaft ausschließlich auf ihre jeweilige Aufgabe ausgerichtet wäre. Abzuwägen sind mögliche Vorteile mit zusätzlichen Rechtsformkosten (eigene Geschäftsführung je Spartengesellschaft, gegebenenfalls eigene Kontrollorgane, Aufbau eines konzernübergreifenden Cash-Managements auf Ebene der VIG unter Einbeziehung der Tochtergesellschaften, Erörterungsbedarf über die Angemessenheit von Konzernumlagen, Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen, Steuererklärungen und Unternehmensplanungen). Unabhängig von zusätzlichen Rechtsformkosten könnte auch eine Reihe weiterer Faktoren nachteilhaft wirken, so

etwa entstehende Steuerungsdefizite („*Verselbstständigung der einzelnen GmbHs*“), ferner eine Verantwortungszersplitterung zu Lasten einer einheitlichen Leitung („*für den Betriebsdienst sind wir nicht zuständig, wir bauen nur*“), damit einhergehende Umsetzungsdefizite im Hinblick auf eine lebenszyklusorientierte Bereitstellung der Bundesautobahnen, des weiteren etwaige Kompetenzstreitigkeiten und Kompetenzdopplungen sowie die Andersartigkeit der Schnittstellen im Vergleich zu einem unter einheitlicher Leitung stehenden Organisationsrahmen („*die Kommunikation über ‚Unternehmensgrenzen‘ hinweg gestaltet sich anders als die Kommunikation innerhalb eines Unternehmens*“). Als strategisch zweckmäßig kann sich statt „aufgabenbezogener Tochtergesellschaften“ gegebenenfalls die Gründung von Tochtergesellschaften für einzelne Querschnittsfunktionen erweisen, insbesondere die Vorhaltung und Weiterentwicklung der in der VIG zu implementierenden Informations- und Kommunikationstechnologie, um die Bereitstellung (und Fortentwicklung) der notwendigen Technologien für die VIG zu gegebener Zeit in den Wettbewerb stellen zu können. Entsprechende Gestaltungsfragen sind in der Transformationsphase zu prüfen und – je nach Ausgestaltung der Satzung – vermutlich durch den Gesellschafter (das BMVI, § 3 InfrGG) zu entscheiden.

Finanziert wird die Gesellschaft in der Transformationsphase über Gesellschaftereinlagen des Bundes (vgl. § 2 Abs. 2 InfrGG). Im GBV könnte geregelt werden, dass die Gesellschaft dem BMVI während der Transformationsphase (halb)jährlich entsprechende Maßnahmen- und Ausgabenpläne zur Genehmigung vorlegt. Auf diese Weise könnten die Maßnahmen der VIG zum Aufbau ihres Geschäftsbetriebes und die hierfür notwendigen Ausgaben in der Transformationsphase durch das BMVI eng gesteuert werden, sofern solche Maßnahmen nicht ohnehin noch unmittelbar im BMVI geplant und durchgeführt werden. Die „Zuweisung“ von Lkw-Maut und / oder Infrastrukturabgabe erfolgt in der Transformationsphase noch nicht. Die Finanzierung der Gesellschaft durch Zuweisung von Mautaufkommen setzt planmäßig erst in Phase 1 ein (vgl. BT-Drs. 18/11135, Seite 113).

Am 1. Januar 2021 wird die Transformationsphase nach dem Gesetzentwurf abgeschlossen sein; die Bundesautobahnen werden ab dann in Bundesverwaltung geführt werden (Art. 90 Abs. 2, 143e Abs. 1 Satz 1 GG nach dem vorliegenden Gesetzentwurf BT-Drs. 18/11131). Die Gesellschaft wird aufgrund ihrer **personellen und sächlichen Ressourcen** in der Lage sein, die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und Unterhaltung der Bundesautobahnen für den Bund auszuführen. Denn das ÜberleitungsG sieht vor, dass der Gesellschaft ab diesem Stichtag die zur Erfüllung der

Aufgaben notwendigen Beamtinnen und Beamten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und sächlichen Betriebsmittel zur Verfügung stehen (vgl. § 3 Abs. 3, § 5 Abs. 3, § 7 ÜberleitungsG). Für bestehende Vertragsverhältnisse der Straßenbauverwaltungen der Länder mit Dritten sieht § 10 ÜberleitungsG einen Übergang der Rechte und Pflichten vor.

Der von der Gesellschaft aufzustellende **Finanzierungs- und Realisierungsplan** (§ 8 Abs. 1 InfrGG) wird für die Investitionen des Bundes in die Bundesautobahnen in der Transformationsphase noch nicht maßgeblich sein. Art. 25 Abs. 4 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften sieht vor, dass der Finanzierungs- und Realisierungsplan der Gesellschaft den Straßenbauplan für die Bundesautobahnen erst ab dem 1. Januar 2021 ersetzt. Der für die VIG mit Betriebsbeginn gültig werdende Finanzierungs- und Realisierungsplan dürfte in der Transformationsphase allerdings bereits durch den Gesellschafter der VIG (das BMVI) vorzubereiten sein.

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass im Interesse eines optimierten Verkehrsablaufes auf den Bundesautobahnen ein enges Zusammenwirken der zuständigen Stellen für Straßenverkehrs- und Straßenbauaufgaben unerlässlich ist, denn die Straßenverkehrsplanung hat enge Bezüge zum Baugeschehen an sich (z. B. Baustellenverkehrsführung). In diesem Zusammenhang wäre es vorteilhaft, wenn die VIG insoweit straßenverkehrsbehördliche Anordnungen treffen könnte.

2. **Kontrollrechte des Parlaments**

Zu unterscheiden sind die (vorlaufende) Steuerung des Gesellschaftshandelns durch gesetzgeberische Maßnahmen, die (vorlaufende) Steuerung des Gesellschaftshandelns durch die Gesellschafterversammlung bzw. durch die Aufsichts- und Kontrollorgane der Gesellschaft sowie die (mit- oder nachlaufende) Steuerung (Kontrolle) einzelner Maßnahmen (Geschäftsvorfälle) bzw. der Geschäftstätigkeit im Ganzen durch die Überwachungs- und Kontrollorgane bzw., durch diese veranlasst, durch den Jahresabschlussprüfer der Gesellschaft. Mit- oder nachlaufende Kontrolle über die Gesellschaft üben ferner der Bundesrechnungshof und das Parlament durch Inanspruchnahme von Informationsrechten aus.

Aus diesem (Kontroll-)Instrumentarium stehen dem **Parlament** Möglichkeiten der (vorlaufenden) Steuerung und mittelbar auch der (nachlaufenden) Kontrolle des Gesellschaftshandelns zur Verfügung, nicht aber zur

„Korrektur“ einzelner Geschäftsführungsmaßnahmen. Unmittelbare Steuerungswirkung für das Gesellschaftshandeln entfalten der vom Parlament festgestellte Bedarfsplan sowie die gesetzlichen Maßgaben zur Festlegung der Höhe von Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe. Demgegenüber wird der Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushaltsplan bezüglich der Verwendung der Straßenbaumittel für die Bundesautobahnen nicht mehr aufzustellen sein. Denn an seine Stelle wird der Finanzierungs- und Realisierungsplan der VIG treten (vgl. BT-Drs. 18/11135, Seite 114).

Mittelbare (faktische) Möglichkeiten zur nachlaufenden Kontrolle des Gesellschaftshandelns erhält das Parlament über den jährlichen **Verkehrsinvestitionsbericht** (§ 8 Abs. 2 InfrGG), der dem Deutschen Bundestag durch das BMVI zuzuleiten ist, auf der Grundlage von Berichten und Bemerkungen des Bundesrechnungshofs über dessen Prüfungen gemäß § 91 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 4 BHO (Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung), gemäß § 92 Abs. 1 BHO (Betätigungsprüfung) und gemäß § 104 Abs. 1 BHO (Prüfung der juristischen Personen des privaten Rechts) sowie auf der Grundlage von Unterrichtungen des Bundesrechnungshofs über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung (§ 99 BHO). Über im Rahmen der planmäßigen Weiterentwicklung der VIG anstehende Phasenwechsel wird der Deutsche Bundestag rechtzeitig durch das BMVI unterrichtet (BT-Drs. 18/11135, Seite 113).

Auskunftspflichten von Mitgliedern der Geschäftsführung der VIG bestehen zunächst gemäß § 51a GmbHG gegenüber dem Gesellschafter im Hinblick auf sämtliche Angelegenheiten der Gesellschaft. Ebenso ist die Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrat uneingeschränkt zur Auskunftserteilung verpflichtet. Die **Mitglieder des Aufsichtsrates** sind ihrerseits nach herrschender Meinung auch bei einer mitbestimmten GmbH gegenüber jedem Gesellschafter bzw. gegenüber der Gesellschafterversammlung, in welcher der Bund nach § 3 InfrGG durch das BMVI vertreten wird, auskunftspflichtig. Im Übrigen unterliegen die Aufsichtsratsmitglieder allerdings der Verschwiegenheitspflicht aus § 25 MitbestG i. V. m. § 116 AktG, soweit nicht – was bei der mitbestimmten GmbH rechtlich umstritten ist – die Ausnahmevorschrift des § 394 Satz 1 AktG eingreift. Nach § 394 AktG unterliegen Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, nur einer begrenzten Verschwiegenheitspflicht; lediglich vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, deren Kenntnis für den Berichtszweck nicht von Bedeutung ist, dürfen nicht offenbart werden.

Zudem besitzen die **Abgeordneten des Deutschen Bundestages** gegenüber der Bundesregierung ein verfassungsrechtlich fundiertes **Informationsrecht**. Durch die Inanspruchnahme dieses Rechts können Abgeordnete bei der Bundesregierung, die ihrerseits über das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gegenüber der VIG auskunftsbe-rechtigt ist, grundsätzlich auch Einzelheiten über die Tätigkeit der VIG in Erfahrung bringen. Jedenfalls in einer Ein-Personen-Gesellschaft, in der – wie zunächst vorgesehen – nur der Bund die Anteile hält, stößt die Inanspruchnahme der Informationsrechte von Abgeordneten nicht an gesellschaftsrechtliche Grenzen.

Sollte – weitergehend – eine turnusmäßige **aktive Berichterstattung** von Mitgliedern der Geschäftsführung der VIG gegenüber dem Deutschen Bundestag gewollt sein, die über die jährliche Vorlage des Verkehrsinvestitionsberichts der Gesellschaft hinausgeht, wären entsprechende Regelungen im InfrGG zu verankern. Sofern dieser im Gesellschaftsrecht an sich nicht angelegte Berichtsweg auch für Mitglieder des Aufsichtsrates eröffnet werden sollte, wäre das ebenfalls im InfrGG zu regeln.

Unabhängig von den vorangegangenen Überlegungen könnten einzelne Abgeordnete des Deutschen Bundestages Auskunftsrechte gegenüber Mitgliedern der Geschäftsführung dann erhalten, wenn sie in den Aufsichtsrat der Gesellschaft oder in einen für diese zu bestellenden **Beirat** (sofern entsprechend ausgestaltet) entsandt werden. Als Aufsichtsrats- oder Beiratsmitglieder unterlägen sie im Hinblick auf die Unterrichtung des Deutschen Bundestages dann allerdings den allgemeinen Regeln (Verschwiegenheitspflichten gemäß § 25 MitbestG i. V. m. § 116 AktG, ggf. gelockert nach Maßgabe des § 394 AktG), welche im Rahmen des InfrGG modifiziert werden könnten.

3. Zeitliche Flexibilisierung der Übergangsphase?

Die Transformation der Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen in eine Bundesverwaltung stellt Bund und Länder vor komplexe Herausforderungen. Für den Fall, dass der politische Wunsch entstehen sollte, diesen Prozess zu flexibilisieren, werden die nachfolgenden Erwägungen angestellt. Eine zeitliche Flexibilisierung ist grundsätzlich in zwei Richtungen denkbar. Zum einen könnte unter Beibehaltung des bisherigen Zeitplans durch Ergänzung von Art. 143e Abs. 1 Satz 1 GG eine „Zeitreserve“ geschaffen werden, die bei Bedarf in Anspruch genommen werden kann (vgl. dazu nachfolgend a)). Zum anderen könnten Bund und Länder Interesse haben, bestimmte Aufgaben aus der Straßenbaulast, namentlich solche der Planung

neuer Vorhaben, bereits vor dem 1. Januar 2021 durch die VIG wahrnehmen zu lassen (dazu sodann b)).

Vorab sei allerdings auf die erheblichen praktischen Schwierigkeiten hingewiesen, die durch eine Verschiebung des im Gesetzentwurf verankerten zeitlichen Ablaufs der Transformation ausgelöst würden. So hätte eine zeitliche Verlängerung der Transformationsphase nicht nur zur Folge, dass zahlreiche Fachgesetze an die veränderte Zeitplanung angepasst werden müssten. Vielmehr hat der Bund auch ein starkes Interesse daran, das „Programm“ und den zeitlichen Ablauf der Übergangsphase allen beteiligten Akteuren verbindlich vorzugeben, um die mit einem solchen Reformvorhaben notwendige Planungssicherheit zu gewinnen. Eine Verkürzung der Transformationsphase führte demgegenüber dazu, dass die praktisch noch nicht arbeitsfähige VIG vorzeitig tätig werden müsste.

a) Wie könnte Vorsorge für den Fall getroffen werden, dass der Transformationsprozess mehr Zeit beansprucht?

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Transformationsphase am 1. Januar 2021 abgeschlossen und die VIG mit diesem Tag handlungsfähig sein wird (vgl. bereits oben bei Frage 1). Das ÜberleitungsG sieht ferner vor, dass ein Teil der dazu notwendigen „Vorarbeiten“ durch die Länder bereits deutlich im Vorfeld dieses Stichtages abgeschlossen sein muss, so dass insoweit ein zeitlicher „Puffer“ bis zum 1. Januar 2021 besteht (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 2 ÜberleitungsG: Einreichung der Mitteilung spätestens ein Jahr und einen Monat nach Inkrafttreten des Gesetzes). Zur Sicherstellung des rechtzeitigen Abschlusses dieser Vorarbeiten sieht § 2 ÜberleitungsG eine darauf zugeschnittene und sachlich begrenzte Anordnungscompetenz des Bundes vor.

Allerdings könnte ggf. der Wunsch entstehen, weitere Vorsorge für den Fall zu treffen, dass sich die Mitteilungen der Länder nach § 1 ÜberleitungsG schwieriger gestalten und/oder sie sich nicht für alle Bundesländer im Gleichklang erledigen lassen. Ebenso könnten vorsorgliche Regelungen für den Fall gewollt sein, dass es sich aufgrund sonstiger Faktoren als ausgeschlossen erweisen sollte, die Aufgaben des Bundes zur Planung, des Baus etc. der Bundesautobahnen schon per 1. Januar 2021 durch die VIG wahrnehmen zu lassen. Schließlich könnte der Wunsch nach Instrumenten bestehen, die eingesetzt werden könnten, falls sich aus einer auf Bundesverwaltung umgestellten Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen noch ein „nachwirkender“ Handlungsbedarf ergeben sollte.

Zur Schaffung einer Zeitreserve könnte Art. 143e Abs. 1 Satz 1 GG des Entwurfs ggf. dahingehend ergänzt werden, dass die dort gegenwärtig vorgesehene Frist für den Übergang der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung bei Bedarf durch den einfachen Gesetzgeber verlängert werden kann. Im praktischen Ergebnis würde die Inanspruchnahme dieser **Zeitreserve**, welche auch in den begleitenden einfachgesetzlichen Regelungen abzubilden wäre, eine Verlängerung der Auftragsverwaltung über den 1. Januar 2021 hinaus bedeuten. Nicht zuletzt angesichts der bereits angesprochenen erheblichen praktischen Probleme erscheint eine solche Vorgehensweise aber nicht als empfehlenswert. Als Alternative zu einer Verlängerung der Auftragsverwaltung könnte eine fristgerechte Umstellung auf Bundesverwaltung in Betracht kommen, diese allerdings noch nicht unter Inanspruchnahme von bundeseigenen Ressourcen (bzw. von Ressourcen der Gesellschaft), sondern unter Inanspruchnahme von Ressourcen der Länder. Dieses Konzept liefe auf eine sog. **Organleihe** hinaus, welche solange anzudauern hätte, bis die (verzögerten) Transformationsschritte schließlich durchgeführt werden können. Die Organleihe löste indes einen erheblichen Regelungsbedarf auf Verfassungsebene aus. Denn ohne verfassungsrechtliche Grundlage dürfte der Zugriff des Bundes auf Länderorgane von der im Grundsatz freiwilligen Mitwirkung des jeweiligen Landes abhängen. Unabhängig davon wäre für den Fall einer Organleihe eine verfassungsrechtliche Regelung der Kostentragung zu empfehlen, weil ohne eine solche keine rechtssicheren Maßstäbe für die Kostenanlastung bestünden. Schließlich wären die Übergangsregelungen im Überleitungsg auf die Reserveoption einer Organleihe ab dem 1. Januar 2021 abzustimmen – denn eine Organleihe kommt nur infrage, wenn und soweit auf Seiten des „leihenden“ Landes noch „verleihbare“ Ressourcen vorhanden sind. In jedem Fall hätte eine entsprechende Vorgehensweise den Nachteil, dass der derzeitige Zustand einer gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für die Verwaltung der Bundesautobahnen auch über das Jahr 2020 hinaus verlängert würde.

Unabhängig von der möglichen Gewährung einer Zeitreserve sollte die für die Transformationsphase eingeplante Zeit jedenfalls auch zielgerichtet genutzt werden können. Damit die Betriebsfähigkeit der VIG sowie insgesamt der Bundesverwaltung der Bundesautobahnen zum 1. Januar 2021 in effektiver Weise hergestellt werden kann, sollte der Bund gegenüber den Ländern ausreichende **Direktionsrechte** im Hinblick auf die von den Ländern zu ergreifenden Maßnahmen erhalten. Angesprochen sind damit die sog. Ingerenzrechte, die dem Bund in der Auftragsverwaltung zustehen. Insoweit wäre eine Ergänzung dieser Ingerenzrechte auf Verfassungsebene im

Rahmen des geplanten Art. 143e GG vorteilhaft. Bei entsprechender Ausgestaltung könnte damit auch ein etwaiger „nachwirkender“ Handlungsbedarf erfüllt werden. Als nachrangige Alternative bleibt vorzuschlagen, dass in Art. 143e Abs. 1 GG des Entwurfs jedenfalls verdeutlicht wird, dass auch die Gesetze nach Art. 143e Abs. 1 Satz 2 GG im Typus der Auftragsverwaltung vollzogen werden, so dass ergänzend die Ingerenzrechte des Art. 85 GG zur Verfügung stehen.

b) Ist eine vorzeitige Aufgabenwahrnehmung durch die VIG empfehlenswert?

Vor dem 1. Januar 2021 ist der Bund auf der Grundlage von Art. 143e Abs. 1 GG noch nicht für die „Planung“ von neuen Projekten des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) zuständig. Bis zum 31. Dezember 2020 gilt die Auftragsverwaltung der Länder und damit deren Wahrnehmungskompetenz für Planung, Bau und Betrieb *pp. fort.* Dem Bund stehen im Falle von Verzögerungen etwa der Aufnahme von konkreten Planungstätigkeiten für neue Vorhaben durch die Länder die Rechte aus Art. 85 GG zu, die zudem im Rahmen des Art. 143e GG weiter gestärkt werden könnten. Eine vorzeitige Wahrnehmung von Aufgaben aus der Straßenbaulast durch die VIG ist nach dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. So fehlen der VIG vor dem 1. Januar 2021 bereits die personellen und sächlichen Ressourcen, um entsprechende Aufgaben erfüllen zu können.

Sofern gewünscht sein sollte, Gestaltungsmöglichkeiten für „eilvernehmliche“ Lösungen mit den Ländern zu schaffen, wäre Art. 143e Abs. 2 GG um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der dem Bund bestimmte Aufgaben aus der (externen) Straßenbaulast eines Landes für die Bundesautobahnen (zum Beispiel für die Planung) auch schon vor dem 31. Dezember 2020 übertragen werden können. Soweit das geschähe, könnte der Bund die VIG vorzeitig beauftragen, auf die dann allerdings – unter Abweichung der im ÜberleitungsG ansonsten vorgesehenen Fristen – bereits die entsprechenden Planungskapazitäten (Personal, Sachmittel) des betreffenden Landes überzugehen hätten. Insgesamt erscheint aus unserer Sicht die Option eines vorzeitigen Betriebsbeginns, die die ohnehin komplexen Herausforderungen der Transformation weiter vergrößern würde, vor dem Hintergrund der dadurch aufgeworfenen praktischen Schwierigkeiten als unrealistisch und daher *nicht empfehlenswert*.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf § 11 Satz 2 ÜberleitungsG. Nach dessen Wortlaut wäre bei Antragsstellung eines Landes noch in 2017 die Übernahme der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs in Bundes-

verwaltung schon zum 1. Januar 2019 möglich (= „Beginn des zweiten auf die Antragsstellung folgenden Kalenderjahres“), also zu einem Zeitpunkt, der vor dem in Art. 143e Abs. 1 GG bestimmten Zeitpunkt für das Wirksamwerden der Aufgabenübertragung liegt. Insoweit dürfte § 11 Satz 2 ÜberleitungsG dahin auszulegen sein, dass auch die Überleitung der Straßenbaulast für die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs frühestens am 1. Januar 2021 wirksam werden kann.

4. **Bilanzierung der Bundesautobahnen in der Handelsbilanz der VIG**

Die Bilanzierbarkeit der Vermögensgegenstände der Bundesautobahnen in der Handelsbilanz der Gesellschaft folgt den insoweit einschlägigen Regeln. Da die VIG nicht *rechtliche* Eigentümerin der Bundesautobahnen wird – das rechtliche Eigentum verbleibt unveräußerlich beim Bund –, kann ihr allenfalls bilanziell das **wirtschaftliche Eigentum** an den Vermögensgegenständen der Bundesautobahnen eingeräumt werden. Die Begründung wirtschaftlichen Eigentums an einer Sache zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person, die nicht der rechtliche Eigentümer der Sache ist, unterliegt qualifizierten Voraussetzungen. Da die in Betracht kommende Sache handelsrechtlich nur einer Person bilanziell als Vermögensgegenstand zugeordnet werden kann, ein „Parallelausweis“ ein und derselben Sache als Vermögenswert mehrerer Rechtsträger also ausscheidet, muss die rechtliche Position des „wirtschaftlichen“ Eigentümers so ausgestaltet sein, dass das wirtschaftliche Eigentum die Stellung des rechtlichen Eigentümers nach den Maßstäben des Bilanzrechts verdrängt. Der Gesetzentwurf ermächtigt den Bund durch die vorgesehenen Änderungen des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, der VIG die notwendigen Rechte einzuräumen (vgl. Begründung zu § 8 Abs. 1 des vorgenannten Gesetzes, BT-Drs. 18/11135, Seite 114).

Unter der Voraussetzung entsprechender Rechtseinräumungen würden die Vermögensgegenstände der Bundesautobahnen in der Handelsbilanz der VIG in deren **Sachanlagevermögen** bei einer unentgeltlichen Übertragung im Wege der Einlage zum Teilwert (Verkehrswert) oder bei einer entgeltlichen Übertragung zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten per Übertragungszeitpunkt ausgewiesen. Auf der Passivseite der Bilanz würde im Falle einer unentgeltlichen Rechtseinräumung (ohne Gewährung von neuen Stammeinlagen) eine entsprechende Kapitalrücklage, im Falle einer (teilweise) entgeltlichen Rechtseinräumung eine langfristige Verbindlichkeit auszuweisen sein, wenn und soweit die VIG ihren Zahlungsanspruch

gegenüber dem Bund unter Inanspruchnahme von kommerziellen (verzinslichen) Fremdmitteln begleichen würde. Alternativ könnte der Bund der VIG ein verzinsliches oder unverzinsliches Gesellschafterdarlehen gewähren, das in diesem Falle statt einer langfristigen (Dritt-)Verbindlichkeit zu passivieren wäre.

Die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums würde dazu führen, dass in der **Erfolgsrechnung der VIG** (Gewinn- und Verlustrechnung) die **Abschreibungen** anzusetzen wären. Die Gesellschaft hätte einen Anlagenspiegel zu führen und den zu Periodenbeginn jeweils bestehenden Buchwert fortzuschreiben um Zuwächse aus Neubau-, Ausbau- und aktivierungspflichtigen Erhaltungsmaßnahmen einerseits und planmäßigen und außerplanmäßigen Abschreibungen andererseits.

Die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Vermögensgegenständen der Bundesautobahnen ist somit Voraussetzung dafür, dass im Rechnungswesen der VIG **sämtliche Kosten** der Bereitstellung der Bundesautobahnen zur Nutzung abgebildet werden. Die Rechtfertigungsfähigkeit einer Führung der VIG außerhalb des Bundeshaushalts (Art. 110 GG) und einer Behandlung etwaiger Kreditaufnahmen der VIG als nicht staatliche Schulden (Art. 115 GG) wird durch die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Vermögensgegenständen der Bundesautobahnen ebenso erhöht wie die Plausibilität einer Einordnung der VIG außerhalb des staatlichen Sektors im Sinne des ESVG. Entscheidend ist hierfür, dass mit der Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Vermögensgegenständen die Nutzungen/Chancen aus den Bundesautobahnen ebenso wie die mit ihrer Bereitstellung verbundenen Kosten/Risiken bei der Gesellschaft liegen (vgl. BT-Drs. 18/11135, Seite 114). Ein Rückgriff auf den Bund ist nicht mehr vorgesehen, er wäre angesichts der Ausstattung der VIG mit den Aufkommen aus Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe auch systemfremd. Damit die Übernahme von Nutzungen/Chancen und Kosten/Risiken für die VIG wirtschaftlich tragfähig ist, kommt die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums auf die VIG praktisch erst dann in Betracht, wenn die Gesellschaft vollständig aus Mitteln aus der Lkw-Maut und der Infrastrukturabgabe finanziert werden kann.

Im Vergleich zur Aktivierung lediglich eines **Nießbrauchsrechts** ist die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Vermögensgegenständen der Bundesautobahnen unter den vorgenannten Gesichtspunkten vorteilhaft. Die Aktivierung des Nießbrauchsrechts setzte überdies voraus, dass das übertragene Recht jedenfalls seinem Wert nach übertragbar ist. Der Gesetzentwurf scheint eine Übertragbarkeit des Nießbrauchrechtes an den

Bundesautobahnen bzw. eine Verwertung durch Dritte hingegen nicht vorzusehen. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs würde den Bund ermächtigen, „zu Gunsten der Gesellschaft“ entsprechende Rechte einzuräumen. Dies spricht dafür, dass die Gesellschaft die ihr eingeräumten Rechte selbst sowie dem Werte nach nicht weiterübertragen darf.

5. Kreditaufnahmeberechtigung der VIG?

Als GmbH ist die VIG kraft Rechtsform kreditfähig. Der Gesetzentwurf verhält sich zur Kreditaufnahme der Gesellschaft indes neutral. Weder wird der Gesellschaft eine Kreditaufnahmebefugnis ausdrücklich eingeräumt, noch wird die Befugnis zur Aufnahme von Krediten nach dem Vorbild anderer Bundesgesetze ausdrücklich ausgeschlossen.

Angesichts der bisherigen einschlägigen Gesetzgebungspraxis

§ 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (VIFGG): „Die Gesellschaft ist nicht berechtigt, Anleihen und Kredite aufzunehmen, Bürgschaften, Garantien oder ähnliche Haftungen zu übernehmen oder Kredite zu gewähren.“

§ 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG): „Die Anstalt hat kein Recht zur Kreditaufnahme am Markt; notwendige Kredite gewährt der Bund nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes.“

ist nicht anzunehmen, dass der Regierungsentwurf rechtssicher dahingehend ausgelegt werden kann, die VIG sei in Abwesenheit eines einfachgesetzlichen Verbotes zur Kreditaufnahme berechtigt. Diese Auslegung widerspricht auch weiten Teilen von Rechtsprechung und Schrifttum, wonach auch rechtliche selbständige juristische Personen, die vom Bund gehalten und finanziert werden, unter die Vorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG fallen (vgl. den Überblick bei Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 115, Rn. 71 ff.).

Die ausdrückliche Zuweisung einer Kreditaufnahmekompetenz zugunsten der Gesellschaft folgt neben den genannten finanzverfassungsrechtlichen Maßgaben **Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen**. § 7 Abs. 1 InfrGG geht an sich davon aus, dass der Mittelbedarf der VIG vollständig vom Bund gedeckt wird: durch die Zuweisung der (verbleibenden) Mittel aus der Lkw-Maut und aus der Infrastrukturabgabe einerseits, und durch ergänzende Zuweisung von (weiteren) Haushaltsmitteln ander-

rerseits. Die der VIG kurz- und mittelfristig zur Aufgabenerledigung zuzuweisenden Mittel werden auf der Grundlage des von der Gesellschaft aufzustellenden Finanzierungs- und Realisierungsplans disponiert (§ 8 Abs. 1 InfrGG).

In den in § 7 und § 8 InfrGG getroffenen Regelungen zur Finanzierung der Gesellschaft durch den Bund ist eine (dauerhafte) Finanzierung der Gesellschaft durch von dieser aufgenommene Kredite nicht vorgesehen. Soweit die der Gesellschaft zugewiesenen Mittel aus Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe nicht zur Deckung der Kosten reichen, kann der Bund zur Finanzierung der von der VIG zu leistenden Aufgaben Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Relevant wird ein entsprechender Unterdeckungsausgleich vor allem für die Phasen 1 und 2. Zur Abdeckung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen kann eine Kreditaufnahme im Einzelfall jedoch auch in diesen Phasen zweckmäßig und ggf. auch wirtschaftlich sein, was allerdings – namentlich im Vergleich mit alternativ möglichen Krediten (Gesellschafterdarlehen) des Bundes – darzulegen wäre (vgl. insoweit auch § 7 Abs. 2 InfrGG). Eine Kreditermächtigung der Gesellschaft erscheint somit als zweckmäßig. In der Satzung der Gesellschaft wären die Voraussetzungen zu regeln, unter denen die Gesellschaft von der Kreditaufnahmemöglichkeit Gebrauch machen darf (zum Beispiel Zustimmung durch Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung oder Beirat).

Unabhängig von einer Kreditaufnahmeberechtigung ist die Berechtigung der Gesellschaft zur **Gewährung von Bürgschaften, Garantien oder ähnlichen Haftungen** zweckmäßig. Auch sie wäre noch zu regeln. In Betracht kommt die Übernahme solcher Gewährleistungen zugunsten Dritter, derer sich die VIG zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient (§ 5 Abs. 2 InfrGG). Zu denken ist hier etwa an Gewährleistungen gegenüber Vertragspartnern der Gesellschaft im Rahmen von ÖPP-Modellen. Auch die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit kann – neben der Darlegung ihrer Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 2 InfrGG) – weiteren gesellschaftsinternen Regelungen unterworfen werden (zum Beispiel Zustimmung Aufsichtsrat).

Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Kreditaufnahmeberechtigung der VIG in einer möglichen Phase 3 beurteilen sich danach, ob die Gesellschaft in dieser Phase (nahezu) vollständig aus Mitteln der Lkw-Maut und der Infrastrukturabgabe finanziert werden kann. Stehen der Gesellschaft die erhobenen Nutzerentgelte vollständig zur Verfügung, bedarf es einer Inanspruchnahme von Fremdmitteln grundsätzlich nicht, um die Kosten der Gesellschaft und damit die Gesamtkosten der Bereitstellung der Bundesautobahnen zu decken, wenn die Nutzerentgelte kostendeckend sind. Auch

ein Unterdeckungsausgleich aus dem Bundeshaushalt ist dann entbehrlich. Aus den oben zu Phase 1 und Phase 2 dargelegten Erwägungen kann eine Kreditaufnahmeberechtigung in dieser Phase gleichwohl zweckmäßig sein, zum Beispiel zur Deckung eines vorübergehenden Zwischenfinanzierungsbedarfs, wenn etwa im Finanzierungs- und Realisierungsplan vorgesehene Erhaltungsmaßnahmen aus Gründen ihrer Verkehrswirksamkeit vorgezogen werden sollen und vom laufenden Liquiditätszufluss aus Maut und Infrastrukturabgabe nicht (vollständig) gedeckt werden können. Die Übernahme von Gewährleistungen zugunsten Dritter kann auch in Phase 3 zweckdienlich sein (s. o.).



Aktenzeichen PA 8

Betreff **„Infrastrukturgesellschaft Verkehr“**
BT-Drucks. 18/11131 und 18/11135
Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 27.3.2017

Bezug Ihr Schreiben vom 13.3.2017

Datum **23.3.2017**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90 u.a.) – BT-Drucks. 18/11131 – soll in Art. 90 Abs. 1 GG das unveräußerliche Eigentum des Bundes an den Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs festgeschrieben werden. Gleichzeitig sieht der Entwurf in Art. 90 Abs. 2 GG vor, dass die Verwaltung der Bundesautobahnen, die bisher von den Ländern im Auftrag des Bundes erfolgt, in Bundesverwaltung geführt wird. Zur Erledigung seiner diesbezüglichen neuen Aufgaben soll sich der Bund einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen dürfen, die „im unveräußerlichen Eigentum des Bundes“ steht.

Zur Umsetzung dessen sieht der Entwurf eines (Mantel-)Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ... – BT-Drucks. 18/11135 (im Folgenden: „Begleitgesetz“) – in seinen Art. 13 bis 22 unter anderem den Erlass eines „Infrastrukturgesellschaftsgesetzes (InfrGG)“ sowie die Änderung einschlägiger Gesetze vor.

1. Überraschungen im Begleitgesetz

a) Nießbrauch und wirtschaftliches Eigentum

Während die geplante Änderung des Art. 90 GG gegenüber der Öffentlichkeit hinreichend kommuniziert wurde, enthält der Entwurf des „Begleitgesetzes“ Überraschungen. Sie geben Anlass zur Sorge, dass die Übertragung der Autobahnverwaltung auf den Bund die Türe zu einer Privatisierung in einem Ausmaß aufstößt, die in diesem Umfang in der Öffentlichkeit nicht erahnt wird.



Kern ist Art. 18 des Entwurfs des Begleitgesetzes, dort § 8 Abs. 1 des Bundesfernstraßen-Vermögensgesetzes (FStrVermG).¹ Danach soll der Bund berechtigt werden, der „Infrastrukturgesellschaft“ insb. den zivilrechtlichen und zudem einen „öffentlich-rechtlichen“ Nießbrauch und andere „Rechte zur Nutzziehung“ an den Grundstücken der Bundesautobahnen einzuräumen.² Dies würde zu einer Aufspaltung der Rechte aus dem Eigentum führen:

- Das Recht zum Gebrauch, das Recht zur Ziehung von Nutzungen sowie der Besitz der Bundesautobahnen stünden allein der „Infrastrukturgesellschaft“ zu. Wie die Begründung des Gesetzentwurfs ausführt,³ soll damit erreicht werden, dass die Gesellschaft das *wirtschaftliche* Eigentum an den Bundesautobahnen erlangt.
- Beim Bund verbliebe allein das *zivilrechtliche* Eigentum, das sich grundsätzlich auf die Veräußerbarkeit beschränkt, die aber ihrerseits durch Art. 90 Abs. 1 Satz 2 GG-Entwurf ausgeschlossen werden soll. Auf diese Weise würde das Eigentum des Bundes zu einem „nudum ius“, zu einem „nackten (leeren) Recht“ degenerieren.

Insofern darf bezweifelt werden, ob das Begleitgesetz den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 Satz 2 GG-Entwurf gerecht würde. Denn der Sache nach liefe diese Verfassungsbestimmung weitgehend leer.

b) Geschäftsmodell: Gebühreneinnahmen „aus eigenem Recht“, Beleihung

Im Zusammenhang mit der Einräumung des Nießbrauchs und der Erlangung des wirtschaftlichen Eigentums steht das von der Bundesregierung geplante „Geschäftsmodell“,⁴ wonach die „Infrastrukturgesellschaft“

- die Einnahmen namentlich aus der „Lkw-Maut“ und der „Infrastrukturabgabe“ *aus eigenem Recht* erhalten soll (§ 6 Abs. 2 Satz 2 FStrVermG-Entwurf u.a.) und
- mit Befugnissen (etwa in Bezug auf die Straßenbaulast, § 3 FStrG) beliehen werden kann (§ 6 InfrGG-Entwurf u.a.).⁵

¹ Amtlich: Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs vom 2.3.1951 (BGBl. I S. 157) mit spät. Änd.

² Vgl. BT-Drucks. 18/1135, S. 111.

³ BT-Drucks. 18/1135, S. 110 und 111.

⁴ Siehe BT-Drucks. 18/1135, S. 110.

⁵ Vgl. BT-Drucks. 18/1135, S. 106 (zu Art. 18 Nr. 3).



Damit beabsichtigt die Bundesregierung, dass die Gesellschaft zur „Infrastrukturanbieterin“ wird.⁶ Dies lässt die Schluss zu, dass sich der Bund seiner ihm durch Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GG-Entwurf zu übertragenen Aufgaben des Baus, des Betriebs, der Unterhaltung und der Finanzierung der Bundesautobahnen gleich wieder entledigen will. Angepeilt wird also offensichtlich eine Form der Privatisierung, die über eine – in der Öffentlichkeit kommunizierte – formelle und funktionale Privatisierung weit hinausreicht und in der Sache von einer materiellen Privatisierung nicht weit entfernt ist.

Dies stößt auf Bedenken nicht nur im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Art. 90 Abs. 2 GG-Entwurf. Der Bürger muss darüber hinaus die Befürchtung hegen, dass der Bund auf dem Weg seiner seit Jahrzehnten verfolgten Politik der Privatisierung zentraler Bestandteile der öffentlichen Infrastruktur fortfährt und, nachdem er sich bereits der Deutschen Bundesbahn (1994) sowie der Deutschen Bundespost (insb. „Telekom“, 1989/1994/1996) entledigt hat, nunmehr auf dem Sektor der Bundesautobahnen aus seiner unmittelbaren Verantwortung verabschiedet.

c) Modelle funktionaler Privatisierung öffentlicher Straßen

In der Sache gehören diese Fragen zur Diskussion um die verschiedenen Möglichkeiten zur Einbindung Privater oder jedenfalls privater Rechtssubjekte in die Erfüllung staatlicher Aufgaben (Stichwort „Öffentlich-private Partnerschaft“) und konkret zur Diskussion um die Modelle zur funktionalen Privatisierung der Straßenbauverwaltung i.w.S., die seit Jahrzehnten geführt wird.⁷ Als Typen haben sich dabei namentlich das sog. Betreibermodell (Mautmodell, F-Modell), das Konzessionsmodell (Betriebsführungsmodell) sowie Kombinationsmodelle (unter anderem das A-Modell) herausgebildet. Diese Modelle unterscheiden sich nach der Art der jeweiligen Rechtsverhältnisse im Dreieck zwischen dem Staat (Bund), dem Unternehmer („Infrastrukturgesellschaft“) und den Autobahnnutzern (Kraftfahrern).

⁶ BT-Drucks. 18/11135, S. 110.

⁷ Vgl. nur Gröpl, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 90 Rn. 79 ff. (Stand der Bearbeitung: Jan. 2013).



d) „Finanzierungskreisläufe“ – Rechtsverhältnisse im Dreieck

Nach der Vorstellung der Bundesregierung soll die „Infrastrukturgesellschaft“ (nach einer Übergangsphase) bereits ab dem Jahr 2021 „Infrastrukturanbieterin“ werden:⁸ Sie soll die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) *aus eigenem Recht* erhalten, d.h. sie soll juristisch Gläubigerin dieser Abgaben werden (§ 6 Abs. 2 Satz 2 FStrVermG-Entwurf). Damit entstünden öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse zwischen der „Infrastrukturgesellschaft“ als Abgabengläubigerin und den Autobahnnutzern als Abgabenschuldnern. Da die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) keine privatrechtlichen Entgelte, sondern öffentlich-rechtliche (hoheitlich veranlasste) Geldleistungen (Abgaben) darstellen, muss die „Infrastrukturgesellschaft“ mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden, um diese Abgaben erheben zu können. Das soll durch die Beleihung der „Infrastrukturgesellschaft“ mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen nach § 6 InfrGG-Entwurf ermöglicht werden. In der Konsequenz würden zwischen dem Bund und den Autobahnnutzern insoweit keine Rechtsverhältnisse entstehen.

Zwischen dem Bund und der „Infrastrukturgesellschaft“ soll es zu einem gegenseitigen Leistungsaustausch kommen: Der Bund überträgt der „Infrastrukturgesellschaft“ den zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nießbrauch an den Grundstücken der Bundesautobahnen; als Gegenleistung soll die „Infrastrukturgesellschaft“ die Finanzierung sowie weite Teile der Aufgaben des Bundes erledigen, die sich aus der Straßenbaulast ergeben (Bau, Betrieb, Unterhaltung). Zuweisungen oder Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Damit dürfte dieses Konzept ab 2021 am ehesten dem Betreibermodell (F-Modell) entsprechen.

e) Steuerungsdefizite

Sorge bereitet nach diesem „Geschäftsmodell“ der Bundesregierung die künftige demokratische Steuerung der Autobahnverwaltung durch das Parlament (den Deutschen Bundestag). Da die „Infrastrukturgesellschaft“ als GmbH eine selbständige juristische Person des privaten Rechts darstellte, die rechtlich und wirtschaftlich vom Bund getrennt

⁸ BT-Drucks. 18/11135, S. 110.



wäre, würden ihre Einnahmen und Ausgaben (Erträge und Aufwendungen) nicht im Bundeshaushalt abgebildet.⁹ Insoweit verlöre der Deutsche Bundestag als Haushaltsgesetzgeber seine Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten nach Art. 110 Abs. 2 und Art. 114 Abs. 1 GG.

Abgesehen vom Verlust der haushaltsrechtlichen Steuerung wäre der Einfluss des Deutschen Bundestages nach dem Konzept der Bundesregierung auch in anderen Hinsicht begrenzt: Nach der Gründung der „Infrastrukturgesellschaft“ als GmbH unterläge die Geschäftsführung zwar den Weisungen des Gesellschafters Bund.¹⁰ Nach § 3 InfrGG-Entwurf soll der Bund allerdings durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vertreten werden, nicht durch Abgeordnete des Deutschen Bundestages.

f) Verschuldungsfragen

Die Übertragung des zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nießbrauchs auf die „Infrastrukturgesellschaft“ birgt die große Gefahr, dass der Bund dieser Gesellschaft eine Fremdfinanzierung ihrer Aufgaben ermöglicht und dadurch bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise seine eigene potentielle (Staats-)Verschuldung auf eine Gesellschaft privaten Rechts verlagert. Denn es ist geplant, den Nießbrauch so auszugestalten, dass er das wirtschaftliche Eigentum der Gesellschaft begründet. In der Folge hätte die Gesellschaft die Nießbrauchsrechte (oder die einzelnen Bundesautobahn-Strecken) in ihrer Bilanz zu aktivieren.¹¹ Dies würde ihr die Möglichkeit verschaffen, entsprechend Fremdkapital (Verbindlichkeiten) aufzunehmen, sei es am Markt von Dritten (Banken u.a.), sei es in Form von Gesellschafterdarlehen, d.h. von Krediten des Bundes.

Dies legt die Vermutung nahe, dass die Bundesregierung das Konzept verfolgt, die deutsche Autobahninfrastruktur künftig – neben Einnahmen aus der „Lkw-Maut“ und der „Infrastrukturabgabe“ – über eine Schuldenaufnahme durch die „Infrastrukturgesellschaft“ zu finanzieren. Dadurch könnte eine Verschuldung, die sonst ggf. beim Bund anfielen und vor dem Hintergrund der „Schuldenbremse“ wie auch der unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise

⁹ Die Gesellschaft wäre auch kein Bundesbetrieb oder Sondervermögen im Sinne von Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG.

¹⁰ Vgl. namentlich § 46 Nr. 6 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG). Siehe hierzu auch § 65 Abs. 1 Nr. 3 der Bundeshaushaltsordnung (BHO).

¹¹ § 246 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 des Handelsgesetzbuchs (HGB).



der Europäischen Union (AEUV) problematisch ist, auf die „Infrastrukturgesellschaft“ verlagert werden. Ihrem Wortlaut nach beziehen sich die Vorschriften von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG auf den Bund als Rechtsträger, nicht aber auf von ihm errichtete Gesellschaften. Ob eine solche Verlagerung der Staatsverschuldung allerdings einer verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Überprüfung standhielte, darf bezweifelt werden. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass eine Fremdkapitalisierung der „Infrastrukturgesellschaft“ eine verfassungswidrige Umgehung der „Schuldenbremse“ und ggf. auch der „Maastricht-Kriterien“ darstellt.

g) Steuerrechtliche Konsequenzen

Das von der Bundesregierung vorgeschlagene „Geschäftsmodell“ hätte auch steuerrechtliche Konsequenzen: Als Gesellschaft mit beschränkter Haftung wäre die „Infrastrukturgesellschaft“ grundsätzlich körperschaftsteuerpflichtig¹² und gewerbesteuerpflichtig,¹³ was insgesamt zu einer Belastung von rund 30% ihrer Gewinne führte.¹⁴ Hinsichtlich möglicher Dividendenausschüttungen der Gesellschaft würde zudem auch der Bund mit 15% körperschaftsteuerpflichtig.¹⁵ Zu dieser Ertragsteuerbelastung träte die Umsatzsteuerpflicht der „Infrastrukturgesellschaft“ als Unternehmerin.¹⁶ Das bedeutet, dass die Gesellschaft auf die Lkw-Maut und die „Infrastrukturabgabe“ jeweils 19 % an Umsatzsteuer aufschlagen müsste,¹⁷ was die Abgabenbelastung für die Autobahnutzer entsprechend erhöhen würde.¹⁸

2. Alternativkonzept: Kombinationsmodell (A-Modell)

Angesichts der geschilderten Problemkreise erscheint es vorzugswürdig, den Bund bei der Verwaltung der Bundesautobahnen stärker in den Mittelpunkt zu rücken und der „Infrastrukturgesellschaft“ einen Platz als

¹² § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG). Hinzu tritt der Solidaritätszuschlag nach dem Solidaritätszuschlagsgesetz (SolZG).

¹³ § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gewerbesteuergesetzes (GewStG).

¹⁴ Um dies zu vermeiden, könnten entsprechende subjektive Steuerbefreiungen vorgenommen werden. Erforderlich dazu wäre eine Ergänzung von § 5 KStG und § 3 GewStG.

¹⁵ § 2 Nr. 2, § 8 Abs. 1, 6 KStG, § 20 Abs. 1 Nr. 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG), § 31 Abs. 1 Satz 1, § 32 Abs. 1 Nr. 2 KStG, § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 43a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 44a Abs. 8 Satz 1 Nr. 2 EStG.

¹⁶ § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG).

¹⁷ Vgl. § 10 Abs. 1 UStG.

¹⁸ Eine Steuerbefreiung wäre im Umsatzsteuerrecht nur unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie zulässig, was problematisch erscheint.



Geschäftsbesorgerin – nicht aber als Infrastrukturanbieterin – zuzuweisen. Dann bliebe der Bund Gläubiger der Lkw-Maut und der Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“). Damit käme es zu Abgabenschuldverhältnissen vom Bund zu den Autobahnnutzern, was nach der Dogmatik öffentlich-rechtlicher (hoheitlicher) Rechtsverhältnisse ohnehin der Regelfall sein sollte und insoweit eine Beleihung der Gesellschaft überflüssig machte. Die Einnahmen aus diesen Abgaben sollte der Bund sodann als Zuweisung an die „Infrastrukturgesellschaft“ weiterreichen, damit die Gesellschaft mit diesen Mitteln den Bau, den Betrieb und die Unterhaltung der Bundesautobahnen bestreiten kann. Finanzierungslücken könnten nach Maßgabe des Bundeshaushaltsplans durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt geschlossen werden. Zur Ausfüllung des Geschäftsbesorgungsverhältnisses zwischen dem Bund und der Gesellschaft wären bereichsspezifische Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) zu treffen.¹⁹

Auf diese Weise würden die geschilderten Finanzierungskreisläufe jeweils als Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushaltsplan veranschlagt (Art. 110 Abs. 1 GG); in diesem Umfang würde der Bundestag Steuerungs- und Kontrollrechte erlangen bzw. behalten (Art. 110 Abs. 2, Art. 114 Abs. 1 GG).

Auf die Einräumung von Nießbrauchsrechten der „Infrastrukturgesellschaft“ an den Bundesautobahnen sollte verzichtet werden. Dies wird der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 90 Abs. 1 Satz 2 GG-Entwurf besser gerecht, wonach der Bund Eigentümer der Bundesautobahnen ist, was bei unbefangener Herangehensweise das Volleigentum, nicht aber das durch Nießbrauchsrechte beschränkte Eigentum meint.

3. Konzernstrukturen – „Tochtergesellschaften“

Nach § 4 Abs. 2 InfrGG-Entwurf ist die „Infrastrukturgesellschaft“ verpflichtet, bei Bedarf regionale Tochtergesellschaften einzurichten. Die Folge daraus wäre ein „Autobahnkonzern“²⁰. Die Vorteile für das Unternehmen lägen in der Risikostreuung und in einer Regionalisierung, die unter Umständen eine Rationalisierung zur Folge haben könnte.

Für Außenstehende – nicht nur für den einzelnen Autobahnnutzer, sondern auch für die Kontrolleure, etwa den Deutschen Bundestag – wird der Sachverhalt dadurch allerdings vor allem komplizierter, weil Zu-

¹⁹ Vgl. hierzu etwa die LuFV 2015–2019 zwischen dem Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

²⁰ Zur Definition des Konzerns siehe § 18 des Aktiengesetzes (AktG).



ständigkeits- und Verantwortlichkeitsfragen gesplittet und ggf. „atomi-
siert“ werden. Das kann die Transparenz sowie die demokratische Steu-
erung erschweren.

Steuerrechtlich ist zu bedenken, dass Gewinnausschüttungen der Tocht-
ter- an die Muttergesellschaft bei dieser zu 95% von der Körperschaft-
steuer befreit sind.²¹ Gewinne und Verluste von Konzerngesellschaften
können unter der Voraussetzung miteinander verrechnet werden, dass
eine körperschaftsteuerrechtliche Organschaft vorliegt, was insb. eine
vollständige Gewinnabführung auf entsprechender vertraglicher Grund-
lage voraussetzt.²²

4. Sitz der Infrastrukturgesellschaft und des Fernstraßen-Bundes- amtes

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung überlässt es der Gesetz-
geber der Bundesregierung oder gar dem Bundesministerium für Ver-
kehr und digitale Infrastruktur, den Sitz der „Infrastrukturgesellschaft“
wie auch den Sitz des neu zu errichtenden Fernstraßen-Bundesamtes zu
bestimmen.²³ Dies erscheint nicht sachgerecht; solche Entscheidungen
darf und sollte der Gesetzgeber treffen.

5. Formale Anregungen

Im Formalen erlaube ich mir, Folgendes anzumerken:

1. Die Formulierung in Art. 90 Abs. 2 Satz 3 GG-Entwurf sollte über-
dacht werden (desgleichen in § 1 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 InfrGG-Ent-
wurf): Juristisch kann eine Gesellschaft nicht „im Eigentum“ ihres
Gesellschafters (hier: des Bundes) stehen. Denn der Begriff des „Ei-
gentums“ meint jedenfalls zivilrechtlich das reine Sacheigentum
(vgl. § 903 BGB). Ein Eigentum an (Gesellschafts-)Rechten gibt es
nicht, sondern vielmehr nur eine „Inhaberschaft“ oder „Anteilseig-
nerschaft“.
2. Die Bezeichnungen „Infrastrukturabgabe“ und „Infrastrukturgesell-
schaft“ sind unglücklich gewählt. Fachlich sind sie sehr ungenau,
weil sie zu weit geraten sind, da der Begriff der Infrastruktur wesent-
lich mehr umfasst als die Bundesautobahnen. Aus diesem Grund wird
die Praxis diese eher technokratische Bezeichnung wohl nicht anneh-

²¹ § 8b Abs. 1 und 5 KStG.

²² Näher §§ 14 ff. KStG.

²³ Siehe § 4 Abs. 1 InfrGG-Entwurf und § 1 Abs. 2 FStrBAG-Entwurf.



men, weil sie „blutleer“ erscheint und mehr verschleiert als ausdrückt. Längst haben sich auch in den Medien die Wörter „Pkw-Maut“²⁴ und „Bundesautobahngesellschaft“ durchgesetzt. Dem sollte auch der Gesetzgeber folgen.

3. Sprachlich sperrig wirken die Gesetzesbezeichnungen „Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft ...“ und „Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes“. Zudem beziehen sich beide Gesetze nicht nur auf den Akt der Errichtung, sondern auch auf die Aufgaben der Gesellschaft bzw. der Behörde und sollen auf Dauer gelten. Deshalb sind folgende Titel vorzugswürdig: „Gesetz über die Bundesautobahn-Gesellschaft“ und „Gesetz über das Fernstraßen-Bundesamt“.
4. Die Bezeichnung „Mautgebühr“ (§ 5 Abs. 2 Satz 1, § 6 Abs. 1 FStrPrivFinG) ist redundant. Sie sollte durch „Maut“ ersetzt werden, wie dies in § 1 Abs. 1 Satz 1 BFStrMG der Fall ist.
5. Bei dieser Gelegenheit sollte auf einheitliche Abkürzungen geachtet werden: Die meisten Gesetze zu den Bundesfernstraßen beginnen mit „FStr...“ (FStrG, FStrVermG, FStrBAG, FStrPrivFinG). Eine unsystematische Ausnahme bildet das BFStrMG; hier wäre daher die amtliche Abkürzung „FStrMG“ vorzugswürdig.

gez. Gröpl

²⁴ Der juristische Unterschied zwischen Maut als streckenbezogene Gebühr und Straßenbenutzungsabgabe („Vignette“) als zeitbezogene Gebühr soll hier bewusst vernachlässigt werden.

Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig

Institut für Verkehrswissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Öffentliche Anhörung - Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

„Infrastrukturgesellschaft Verkehr“

27.03.2017, Berlin

Stellungnahme

Mit der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Gründung einer überwiegend mautfinanzierten „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ (Bundesfernstraßengesellschaft) lassen sich erhebliche Defizite beseitigen, die spätestens seit dem Abschlussbericht der „Regierungskommission Infrastrukturfinanzierung“ (Pällmann-Kommission) im Jahr 2000 für die Fernstraßen diagnostiziert und beklagt werden: ihre systematische Unterfinanzierung sowie massive Erhaltungsdefizite und zunehmende Überlastungen und Staus im Bestandsnetz durch Fehlallokation. Ursache für diese Probleme sind die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen traditionell erfolgt, nämlich ihre jährliche Finanzierung aus dem Bundeshaushalt und das System der Bundesauftragsverwaltung.

Durch die Jährlichkeit der Finanzierung geraten langfristig ausgerichtete Maßnahmen in Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage, wodurch sich Investitionsprojekte und notwendige Erhaltungsmaßnahmen verzögern und erheblich verteuern. Gleichzeitig besteht Konkurrenz mit anderen Etatposten des Bundeshaushalts, wobei der Verkehrsetat auf eine politische Rationalität trifft, die im Zweifelsfalle gegen Infrastrukturinvestitionen spricht. Grund ist die ausgeprägte Präferenz der meisten Wähler für Gegenwartskonsum, was bedeutet, dass gegenwärtige Bedürfnisse und die mit ihrer Befriedigung verbundenen Nutzen und Kosten höher bewertet werden als zukünftige Bedürfnisse. Ihren Ausdruck findet diese Vorliebe für die Gegenwart in einer positiven Zeitpräferenzrate, mit der die zukünftigen Nutzen und Kosten diskontiert werden und die daher weltweit bei der Bewertung öffentlicher Investitionsprojekte – etwa auch im Bundesverkehrswegeplan – Anwendung findet.

Investitionen in Fernstraßen entsprechen dieser Gegenwartsvorliebe gerade nicht. Denn in der Gegenwart fallen zunächst vor allem hohe Kosten für Planung, Ausbau, Neubau und Erhaltung der Maßnahmen an, während die Nutzen erst in der Zukunft entstehen, sich über eine Lebensdauer von 30 bis 80 Jahren hinweg verteilen und zudem für den Einzelnen unsicher sind. Politische Entscheidungen zugunsten von Investitionen werden daher traditionell von den Wählern weniger honoriert als öffentliche Konsumausgaben. Um ihre Wahlchancen zu sichern, wird sich die Politik daher im Zweifelsfalle kurzfristig gegen Investitionsausgaben entscheiden. Das gilt umso mehr, je weniger Mittel im Haushalt zur Verfügung stehen, je älter die Wähler sind und je mehr von ihnen von staatlichen Transfers und Subventionen abhängen. Die Politik unterliegt hier einem „Zeitinkonsistenzproblem“, denn allen öffentlichen Bekundungen zufolge ist ihr zwar offensichtlich die langfristige Bedeutung einer funktionsfähigen Verkehrsinfrastruktur bewusst, kurzfristig entscheidet sie sich jedoch dagegen.

Wählerstimmenkalküle sind auch verantwortlich für die Vernachlässigung von Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen. Sie verursachen für die Nutzer zunächst vor allem Beeinträchtigungen durch Umleitungen und Staus. Auch entstehen Zustandsverschlechterungen der Infrastruktur über längere Zeiträume hinweg und werden daher von den Nutzern anfangs kaum bemerkt. Da zudem erwartet wird, dass vorhandene Verkehrswege ihre Funktionstüchtigkeit „gleichsam von selbst“ behalten, lässt sich ein politischer Ertrag aus Erhaltungsmaßnahmen kaum ziehen. Vor allem auf regionaler Ebene besteht daher für die Politik ein Anreiz, die vorhandenen Mittel eher in sichtbare Neubaumaßnahmen im Wahlkreis zu investieren, auch wenn diese weniger dringlich sind.

Möglichkeiten dazu bieten die politische Einflussnahme bei der Verabschiedung des Bedarfsplanes, vor allem aber die Institution der Bundesauftragsverwaltung mit ihrem anreizverzerrenden System des Auseinanderfallens von Ausgabenverantwortung (Bund) und Aufgabenwahrnehmung (Länder). Wie der Präsident des Bundesrechnungshofs und der Gesetzesentwurf darlegen, besitzt der Bund aufgrund von Informationsasymmetrien und grundgesetzlich begrenzten Kompetenzen nur ungenügende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern, die ihre Freiräume bei der Projektumsetzung vor Ort für ihre Interessen nutzen und damit die Bereitstellungsentscheidungen des Bundes unterlaufen. Verstärkend wirkt dabei die Verpflichtung der Länder, die Verwaltungsausgaben für ihr Personal und ihre Gebäude selbst zu tragen. Um Kosten zu sparen, reduzieren viele von ihnen daher über Jahre hinweg ihren Personalbestand mit der Konsequenz, dass sich Bauabläufe verzögern, Maßnahmen verteuern und vorhandene Mittel mangels baureifer Projekte in weniger dringliche Verwendungen fließen.

Die Beseitigung all dieser Mängel erfordert umfangreiche ordnungspolitische Veränderungen. Dabei sprechen ökonomische Argumente und internationale Erfahrungen gegen einen Nirwana-Ansatz, der eine materielle Privatisierung der Bundesfernstraßen vorsieht. So muss der Staat in jedem Falle die Letztverantwortung in Form der übergeordneten Planung und Genehmigung behalten. Auch ist er weiterhin zuständig für die Versorgung strukturschwacher Regionen mit Infrastruktur. Reformbedarf besteht vielmehr bei der Herauslösung der Infrastrukturfinanzierung aus der Jährlichkeit des Bundeshaushalts und der Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung. Beides lässt sich durch die Gründung einer weitgehend nutzerfinanzierten öffentlichen Bundesfernstraßengesellschaft in privater Rechtsform bewältigen, wie sie im Folgenden skizziert wird:

- Die Bundesfernstraßengesellschaft ist verantwortlich für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung der Fernstraßen, wobei sie sich zunächst nach dem Bundesverkehrswegeplan richtet und an wirtschaftlichen Grundsätzen, wie Allokations- und Kosteneffizienz, orientiert. Mit einzelnen Aufgaben können Private beauftragt werden. Im Zeitablauf kann die Gesellschaft auch eigene Maßnahmen planen, die aufgrund des umfangreichen deutschen Fernstraßennetzes allerdings aus immer weniger Neubauprojekten bestehen dürften.
- Zur Nutzerfinanzierung der Fernstraßen werden alle Fahrzeuge herangezogen. Darüber hinaus kann die Gesellschaft Kredite aufnehmen, für die der Bund haftet. Projekte, bei denen aus politischen Gründen auf kostendeckende Gebühren verzichtet wird, sind aus Haushaltsmitteln zu finanzieren. Neben der bereits bestehenden Maut für Lkw ab 7,5 t können aus Kostengründen für die anderen Fahrzeuggruppen zunächst Vignetten eingeführt werden, so dass zwei unterschiedliche Mautsysteme nebeneinander bestehen. Auf absehbare Zeit sollten sie durch fahrleistungsabhängige Gebühren ersetzt werden. Diese erlauben nicht nur eine verursachergerechtere Anlastung der Kosten, sondern liefern über das streckenbezogene Mautaufkommen gleichzeitig Signale für bedarfsgerechte Investitionen und ermöglichen die Anlastung externer Kosten, wie das gegenwärtig schon bei der Lkw-Maut geschieht. Darüber

hinaus befreien sie die privaten Nutzer von ihrer Fiskalillusion, die eine scheinbar kostenlose Bereitstellung von Straßen suggeriert und daher zur Artikulation eines ineffizienten Bedarfs bis zur Sättigungsmenge führt.

- Die Höhe der Nutzungsgebühren wird von der Gesellschaft und dem Bundesverkehrsministerium festgelegt. Sie richtet sich nach den Bereitstellungskosten, d.h. den Abschreibungen, Kapitalkosten und Kosten für den laufenden Betrieb, wie es bereits die Wegekostenrichtlinie der EU für schwere Nutzfahrzeuge vorsieht. Bei der Berechnung ist zudem eine angemessene (risikoangepasste) Kapitalverzinsung und/oder Gewinnmarge anzusetzen. Für die Mautermittlung sind dementsprechend kalkulatorische Kosten zugrunde zu legen, die unbeeinflusst durch handelsrechtliche Vorschriften den ökonomischen Werteverzehr an Produktionsfaktoren berücksichtigen.
- Die Eigenschaften von Fernstraßen als nicht-bestreitbare natürliche Monopole erfordern zumindest bei privatwirtschaftlich organisierter Bereitstellung eine Regulierung der Mauthöhe durch die Bundesnetzagentur. Mit einer solchen Maßnahme sollen die Nachfrager vor Ausbeutungsmisbrauch durch überhöhte Preise geschützt werden (§ 19 GWB), ohne den betreffenden Unternehmen eine angemessene Rendite zu verweigern. Dies entspricht auch der Vorgehensweise bei der Eisenbahninfrastruktur, die Parallelen zu den Bundesfernstraßen aufweist. Sie wird nahezu allein von der DB Netz AG unternehmerisch betrieben, befindet sich vollständig im Besitz des Bundes und finanziert sich durch Einnahmen aus Trassenentgelten, Schuldenaufnahme und staatliche Zuschüsse. Obwohl sie sich in starkem intermodalem Wettbewerb mit den Fernstraßen befindet, werden ihre Trassenpreise mittlerweile durch das Eisenbahnregulierungsgesetz vom 2016 von der Bundesnetzagentur reguliert.

Konzeptionell ist im geplanten Gesetz zur „Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ die Gründung einer überwiegend mautfinanzierte öffentlichen Bundesfernstraßengesellschaft in privater Rechtsform angelegt, welche die bisherigen Defizite der Verkehrsinfrastrukturpolitik im Wesentlichen beseitigen könnte. Inwieweit sie den hier vorgeschlagenen Veränderungen letztlich entspricht, lässt sich nicht bestimmen. So sprechen einige Ausführungen dezidiert dagegen, wie etwa die Möglichkeit der Beibehaltung der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesstraßen, die maßgebliche Orientierung der Gesellschaft am Bedarfsplan oder die alleinige Bestimmung der Mauthöhe durch das Bundesverkehrsministerium. Vielfach sind zudem einzelne Inhalte wenig konkret, wie etwa zur Ausstattung der Bundesfernstraßengesellschaft mit Eigenkapital oder zur Schuldenaufnahme bzw. unklar, wie zur Möglichkeit von funktionalen Privatisierungen. Daher können auch für die Auswirkungen des geplanten Gesetzes auf eine künftige Wegekostenrechnung nur methodische Vermutungen angestellt werden, die darin bestehen, dass die vorgesehene private Rechtsform der Bundesfernstraßengesellschaft gegenüber der traditionellen Bereitstellung allein schon aufgrund ihrer vorgesehenen Ausstattung mit Eigen- und Fremdkapital eine wesentlich differenziertere Mautkalkulation verlangt.

Prof. Dr. Georg Hermes

Professur für Öffentliches Recht

Hausanschrift:
Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)
D- 60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34275
Telefax +49 (0)69-798 34512
E-Mail Sekr.Hermes@jur.uni-frankfurt.de

www.jura.uni-frankfurt.de

23. März 2017

Zur

„Infrastrukturgesellschaft Verkehr“

nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drs. 18/11131) und nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Drs. 18/11135)

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 27.März 2017

Die Aufgabe, in Deutschland Bundesautobahnen zu planen, zu bauen, zu betreiben, zu unterhalten und zu finanzieren, soll zukünftig von einer „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ erledigt werden. Dabei soll es sich um eine Gesellschaft privaten Rechts – GmbH oder AG – des Bundes handeln. Dieses Ziel wird in den vorliegenden Gesetzentwürfen zunächst dadurch umgesetzt, dass die maßgebliche Grundgesetznorm über die Bundesfernstraßen (Art. 90 GG) um einen neuen Absatz ergänzt wird, wonach sich der Bund bei der Verwaltung der Bundesautobahnen „zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen“ kann. Der Entwurf für das Begleitgesetz (Drs. 18/11135) macht von dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung Gebrauch, indem er die Errichtung der Gesellschaft regelt, ihr die genannten Aufgaben überträgt (InfrGG, Art. 13) und die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Planung, den Bau, den Betrieb, die Unterhaltung und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch eine Serie von Gesetzen (Art. 14 bis 22) neu gestaltet.

Vor diesem Hintergrund sind zunächst die geplanten Änderungen des Art. 90 GG in den Blick zu nehmen (dazu 1.), bevor ich – cursorisch – zu den Regelungen zur Infrastrukturgesellschaft im Begleitgesetz Stellung beziehe (2.), kurz zu den in den Entwürfen nicht explizit gemachten

Hintergründen des Konzeptes der Infrastrukturgesellschaft Stellung nehmen (3.) und ein kurzes Fazit ziehen (4.).

1. Änderung von Art. 90 GG zur Infrastrukturgesellschaft mangelhaft

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Ergänzung des Art. 90 GG um einen neuen Absatz 2, der nach der Anordnung von Bundesverwaltung für die Bundesautobahnen die Einschaltung einer Gesellschaft privaten Rechts erlaubt, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht mangelhaft. Die gemeinsame Ursache der nachfolgend erläuterten Mängel liegt darin, dass der Entwurf die Frage offenlässt, ob in Deutschland die Bereitstellung von Autobahnen eine staatliche (Verwaltungs-)Aufgabe bleiben oder „privatwirtschaftlich“ wahrgenommen werden soll.

a) *Privatrechtliches Straßeneigentum des Bundes*

Die Garantie des „unveräußerlichen“ privatrechtlichen Eigentum des Bundes an den Straßengrundstücken in Absatz 1 des Entwurfs ist nahezu ohne Bedeutung, weil die Verwaltung von Straßen in Deutschland nicht auf der Grundlage privatrechtlicher Eigentumsbefugnisse erfolgt sondern nach Maßgabe öffentlichen Rechts (Bundesfernstraßengesetz). Darüber hinaus scheint der Regierungsentwurf rechtliche Konstruktionen zu erlauben, die von dem privatrechtlichen Straßeneigentum der Bundesrepublik Deutschland kaum mehr als eine „leere Hülle“ übrig lassen, wenn er in der Begründung (S. 14) außer der Veräußerung alle sonstigen „Verfügungen über das Bundeseigentum, beispielsweise die Einräumung von Grunddienstbarkeiten oder Nießbrauchsrechten an die Gesellschaft“ unberührt lassen will. Dementsprechend sieht das Begleitgesetz eine Übertragung aller wirtschaftlich relevanten Nutzungsrechte vom Bund auf die Infrastrukturgesellschaft vor (s.u.).

b) *Funktion der Infrastrukturgesellschaft: Verwaltung oder wirtschaftliche Betätigung?*

Das entscheidende Defizit des Regierungsentwurfs zu Art. 90 GG liegt darin, dass er die Funktion der Infrastrukturgesellschaft zwischen Verwaltung und wirtschaftlicher Betätigung im Unklaren lässt.

Der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes, in dem Art. 90 angesiedelt ist, handelt von der Verteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen Bund und Ländern und auch von den Modalitäten und Organisationsformen, in denen der Bund die ihm zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen muss oder darf. In diesem Zusammenhang kennt das Grundgesetz auch die „Verwaltung in Privatrechtsform“, die es dem Bund erlaubt, anstatt einer Behörde eine Gesellschaft des privaten Rechts, die vollständig im Eigentum des Bundes steht, mit der Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe zu betrauen. Wie das Beispiel des Art. 87c GG (Luftverkehrsverwaltung) zeigt, genügt hierfür die Verwendung des Terminus „Bundesverwaltung“ (im Gegensatz zur Formulierung „bundeseigene Verwaltung“). Im Gegensatz zu dieser „Verwaltung in Privatrechtsform“ kann der Bund sich durch bundeseigene Gesellschaften aber auch wirtschaftlich betätigen. Dass diese beiden unterschiedlichen Typen von Gesellschaften des Bundes völlig unterschiedlichen Regeln im Hinblick auf politische Steuerung und Legitimation, Finanzierung (parlamentarische Budgetverantwortung), Wettbewerbsregeln, europäisches Beihilfe- und Vergaberecht etc. folgen, liegt auf der Hand und kann hier nicht in den Einzelheiten erläutert werden.

Der Entwurf der Bundesregierung scheint die Infrastrukturgesellschaft dem Typus der Verwaltung in Privatrechtsform zuzuordnen, wenn er in der Begründung (S. 14) ausführt, die „Bundesverwaltung“ der Autobahnen könne in „öffentlich-rechtlicher wie auch in privatrechtlicher Form“ erfolgen. Wenn im Sinne dieser Formulierung in der

Entwurfsbegründung die Infrastrukturgesellschaft als privatrechtliche Form der Bundesverwaltung qualifiziert werden soll, hätte es aber des Satzes 2 im neuen Absatz 2 des Art. 90 GG („... kann sich ... einer Gesellschaft des privaten Rechts bedienen“) nicht bedurft. Denn bereits die vorangegangene Formulierung („wird in Bundesverwaltung geführt“) erlaubt die Verwaltung durch verselbständigte Personen des öffentlichen (z.B. AÖR) oder privaten Rechts (z.B. GmbH). Das wirft die Frage auf, ob mit der Einschaltung der „Gesellschaft privaten Rechts“ etwas anderes gemeint ist als Verwaltung in den Formen des Privatrechts.

c) Rechtsform der Gesellschaft

Als geeignete und bewährte Organisationsform für eine verselbständigte Verwaltungseinheit des Bundes, die über ein aufgabenadäquates Maß an Selbständigkeit verfügt, würde sich für die Verwaltung der Bundesautobahnen die Anstalt des öffentlichen Rechts anbieten. Warum der Regierungsentwurf zu Art. 90 Abs. 2 GG diese in Art. 86 GG ausdrücklich vorgesehene Organisationsform der mittelbaren Bundesverwaltung für die Infrastrukturgesellschaft nicht zulässt, wird aus der Begründung nicht deutlich. Nimmt man den Umstand hinzu, dass der Regierungsentwurf keine Vorkehrungen gegen eine mittelbare Beteiligung (sog. „atypische stille Beteiligungen“) Privater an der Infrastrukturgesellschaft trifft und auch die Beteiligung Privater an den (im Begleitgesetz ausdrücklich vorgesehenen) Tochtergesellschaften verfassungsrechtlich nicht sicher ausgeschlossen ist, so verfestigt sich das Gesamtbild einer verfassungsrechtlichen Unentschiedenheit des Entwurfs zwischen Staatsaufgabe und Privatisierung.

2. Begleitgesetz zielt auf Privatisierung der Infrastrukturgesellschaft

Demgegenüber sind die Regelungen zur Infrastrukturgesellschaft in dem Begleitgesetz (Drs. 18/11135, Art. 14 bis 22) unschwer erkennbar auf eine Privatisierung der Infrastrukturgesellschaft ausgerichtet. Der erhebliche Aufwand, der mit der neuen Struktur der Bundesverwaltung der Bundesautobahnen verbunden ist, reicht von der Einrichtung einer neuen Bundesbehörde (Fernstraßen-Bundesamt) über komplexe Beleihungs- und Vertragsverhältnisse bis hin zur Einräumung von – zivil- und öffentlich-rechtlichen – Nießbrauchsrechten (wirtschaftliches Eigentum) an die Infrastrukturgesellschaft. Insbesondere die – vorsichtig ausgedrückt – „innovative“ Konstruktion, einen „öffentlich-rechtlichen Nießbrauch“ an die Infrastrukturgesellschaft zu übertragen, soll ein „sich selbst tragendes Geschäftsmodell“ für die Infrastrukturgesellschaft ermöglichen (Drs. 18/11135, S. 110). Dazu passt, dass die Gesellschaft politischem Einfluss des Deutschen Bundestages nahezu vollständig entzogen und stattdessen – wie jedes andere private Unternehmen auch – an die allgemein geltenden öffentlich-rechtlichen Pflichten gebunden wird. Dieses hier nur in den Umrissen beschriebene „Konstrukt“ lässt nur dann einen Sinn erkennen, wenn man von einer materiellen Privatisierung der Infrastrukturgesellschaft und ihren Aufgaben ausgeht. Zieht man das zwischenzeitlich bekannt gewordene, mehr als fünfhundert Seiten nebst neun Anlagen umfassende Gutachten¹ heran, das offensichtlich als „Blaupause“ für die Regelungen des Begleitgesetzes zur Infrastrukturgesellschaft gedient hat, so bestätigt sich dieser Eindruck. Das Gutachten enthält als „Zielstruktur“ den Ausbau der Infrastrukturgesellschaft „zur Infrastrukturbetreiberin, welche die ihr entstehenden Kosten ...

¹ Graf von Westphalen, Reform der Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen: Gutachtliche Stellungnahme zur Gründung einer *privatwirtschaftlich* agierenden Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes für den Bau, die Erhaltung, den Betrieb, die Unterhaltung und die Finanzierung der Bundesautobahnen in der Rechtsform einer GmbH, 10. März 2017 (Hervorhebung nicht im Orig.).

als Gläubigerin der Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe vollständig außerhalb des Haushalts durch Nutzerentgelte refinanziert“. Im Rahmen dieser „Zielstruktur“ wären dann auch „Beteiligungen Privater am Stammkapital der Gesellschaft und ggf. deren Umwandlung in eine Aktiengesellschaft denkbar“².

3. Beteiligung privaten Kapitals ohne Bindung an Maastricht-Kriterien als Ziel?

Sucht man nach der Sinnhaftigkeit der verfassungsrechtlich ermöglichten und im Begleitgesetz mit großen Mühen umgesetzten Konstruktion einer materiell privatisierten, aber dennoch zu 100% im Eigentum des Bundes stehenden Infrastrukturgesellschaft, so fällt das Bemühen um „Maastricht-Neutralität“ ins Auge. Offensichtlich soll die Infrastrukturgesellschaft Kredite aufnehmen können – und zwar zu Bedingungen (Zinsen), die aus der Sicht der Nutzer und Steuerzahler ungünstiger sind als im Falle einer Kreditaufnahme durch den Bund. Die Entwürfe enthalten dazu keinerlei Grenzen. Hinzu kommt, dass die Infrastrukturgesellschaft nach dem Modell der österreichischen ASFINAG so unabhängig von der Politik ausgestaltet ist, dass ihre Schulden nach dem einschlägigen Unionsrecht (Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – ESVG 2010³) nicht der Bundesrepublik Deutschland zugerechnet werden dürften.

4. Fazit

Vor diesem Hintergrund sind in dem vorliegenden Gesetzgebungsverfahren grundlegende Fragen der Bereitstellung und Finanzierung eines wesentlichen Elements der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur in Deutschland zu entscheiden. Es geht insbesondere um

- die Frage einer „materiellen“ Privatisierung im zuvor erläuterten Sinne,
- den Einfluss der Politik auf die Wahrnehmung dieser Infrastrukturaufgabe,
- die Frage, ob und in welchem Umfang privates Kapital im Wege einer sog. funktionalen Privatisierung in die Bereitstellung von Autobahnen einbezogen werden soll, sowie
- darum, ob mit der Auslagerung der Infrastrukturgesellschaft ein neuer Weg zur Verschuldung ohne Bindung an die Maastricht-Kriterien eröffnet werden soll.

Ausgearbeitete Änderungsvorschläge zu den von der Bundesregierung vorgelegten Entwürfen, mit deren Hilfe der Deutsche Bundestag andere und möglicherweise bessere Antworten auf diese Fragen geben könnte, liegen vor⁴.

Frankfurt am Main, den 23.3.2017

G. Hermes

² AaO, S. 4.

³ Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. (EU) L 174 vom 26.06.2013, S. 1.

⁴ S. außer den Stellungnahmen des Bundesrates zu den Entwürfen der Bundesregierung die in der Stellungnahme von Prof. Dr. Thorsten Beckers (im Rahmen dieser Anhörung) zitierten Gutachten und die in dieser Stellungnahme enthaltene Zusammenstellung der Änderungsvorschläge.

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 27. März 2017

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) - Drucksache 18/11131 sowie

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften - Drucksache 18/11135

hier: Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen

Frank Bsirske

Vorsitzender

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Tel.: 030/6956-1000

Mail: frank.bsirske@verdi.de

Wolfgang Pieper

Mitglied im Bundesvorstand

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Tel.: 030/6956-2100

Mail: wolfgang.pieper@verdi.de

Berlin, 21. März 2017

Zusammenfassung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) lehnt die geplante Überführung aller Bundesautobahnen in eine privatrechtliche Infrastrukturgesellschaft des Bundes weiterhin ab und spricht sich für eine Reform innerhalb der bestehenden Bundesauftragsverwaltung für Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung aller Bundesfernstraßen aus. Es existieren weiterhin massive Risiken einer materiellen und funktionalen Privatisierung durch die geplante Gründung der Infrastrukturgesellschaft. Im Interesse des Gemeinwohls und der Daseinsvorsorge müssen der Bund als Eigentümer und das Parlament ihre Einfluss- und Kontrollrechte behalten - es gilt das Primat der Politik.

Die Regelungen zur Überleitung der Beschäftigten in die Bundesverwaltung entsprechen nicht im Ansatz der gemeinsamen Erklärung der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder vom 15. Dezember 2016. Sie stellen nicht den Entwurf eines Arbeitnehmerschutzgesetzes dar, sondern greifen in unverantwortbarer Weise in die Tarifautonomie ein. Darüber hinaus fehlt jegliche verbindliche Zusage zur Arbeitsplatz- und Standortsicherheit. Soweit Bund und Länder trotz der massiven öffentlichen Kritik an ihrem Vorhaben festhalten, fordert ver.di im parlamentarischen Entscheidungsprozess insbesondere

- die Streichung von § 5 Absatz 4 des Überleitungsgesetzes (Artikel 15). Diese Regelung verhindert eine tarifvertragliche Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Infrastrukturgesellschaft sowie eine tarifvertragliche Überleitung der Beschäftigten aus dem Anwendungsbereich des TV-L und des TVöD (VKA) in den TVöD (Bund). Stattdessen fordert ver.di eine gesetzliche Regelung, die die Gesellschaft im Gesellschaftervertrag dazu verpflichtet, eine Tarifbindung durch Abschluss eines Tarifvertrages herzustellen. Die vom Bund geplante einseitig vorgegebene Anwendungsregelung für den TVöD steht einer tarifvertraglichen Regelung entgegen. Darüber hinaus fordert ver.di eine langfristige und rechtlich verbindliche Standortgarantie und Arbeitsplatzsicherheit, wie sie in der Vereinbarung von Bund und Ländern vom 15. Dezember 2016 zugesichert worden sind.
- Solange und soweit eine Überleitung durch Tarifvertrag nicht geregelt ist, halten wir zur umfassenden Absicherung der Besitzstände der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen in der Übergangsphase zum Bund eine Regelung für erforderlich, wonach sie unter Fortsetzung ihres bestehenden Arbeitsverhältnisses im Wege der Personalgestellung beim Bund tätig werden.
- die (verfassungsrechtliche) Absicherung gegen jegliche Form der Privatisierung.

Mit Blick auf die vorliegenden Gesetzesentwürfe sieht ver.di folgende Mängel:

- Eine Reform der Auftragsverwaltung im bestehenden System kann die Herausforderungen effektiver und schneller durch Prozessoptimierungen lösen. Die Schaffung einer zentralen Organisation hingegen führt zu erheblichen Zeitverlusten, Doppelstrukturen in Bund und Ländern, Nachteilen für das Gesamtnetz und hohen Transaktionskosten. Der angestrebte Zeitrahmen für die Aufgabenübernahme der Gesellschaft ist zudem überambitioniert, wie die Erfahrungen anderer Verwaltungsreformen zeigen.
- Bei der Entscheidung über die Organisationsform, den Finanzbedarf beziehungsweise die Finanzierungsvarianten einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sind unserer Ansicht nach

folgende Kriterien maßgeblich: Einfluss, Steuerung und Kontrolle durch Bund und Parlament, Funktionsfähigkeit und ausreichend Personal, wirtschaftliche Risiken/Kosten, Verkehrssteuerung, Verteilungswirkung und Transparenz.

- Statt wirksamer Schutz- und Besitzstandsregelungen sieht das Gesetz eine massive Schlechterstellung der Beschäftigten gegenüber der geltenden Rechtslage vor:
 - Die Anwendung des TVöD und Teile der Übergangsfragen werden durch Gesetz geregelt statt durch Tarifvertrag. Durch die Anwendungsregelung zum TVöD sind dessen Geltung und Ausgestaltung nicht verhandelbar. Der Infrastrukturgesellschaft und den Gewerkschaften soll insofern die Tarifautonomie in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise vorenthalten werden.
 - Die Überleitung ist im Übrigen völlig unzureichend. Lediglich die Zuordnung zu einer beliebigen Stufe des TVöD wird geregelt. Alle übrigen Besitzstände aus dem TV-L (u.a. Zulagen nach dem TV-L und bestehende Besitzstandszulagen nach dem TVÜ-Länder, günstigere Arbeitszeit im TV-L) werden schlicht ignoriert. Umgekehrt sind im Geltungsbereich des TVöD bspw. Eingruppierungsmerkmale für die Straßenbauverwaltung gar nicht geregelt.
 - Die Regelungen für einen Betriebsübergang (§ 613a BGB) gelten nicht. Der Bund tritt insofern nicht in die Beschäftigungsverhältnisse wie bei jedem anderen Betriebsübergang ein.
 - Es ist sogar fraglich, ob den Beschäftigten ein Widerspruchsrecht nach § 613a BGB zusteht. Zwar erklärt das Gesetz, dass den Beschäftigten ein Widerspruchsrecht zustehe. Dies gilt nach BGB aber nur bei einem Betriebsübergang, der hier gerade nicht vorliegt.
 - Arbeitsplatz und Arbeitsort sollen vom Bund bei der künftigen Verwendung der übergeleiteten Beschäftigten lediglich „berücksichtigt“ werden. Damit gibt es keinerlei verbindlichen Schutz vor Arbeitsplatz- und Standortverlagerungen.
 - In der Vereinbarung von Bund und Ländern vom 15. Dezember 2016 wird ausdrücklich erklärt, Bund und Länder würden „durch möglichst umfassende Garantien die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort wahren und besonderes Augenmerk auf eine sozialverträgliche Gestaltung des Übergangs legen“. Diese Anforderungen sind durch das Überleitungsgesetz nicht im Ansatz erfüllt.
- Privatisierungsbefürchtungen sind nicht ausgeräumt bzw. werden durch den Gesetzentwurf zur Errichtung der Gesellschaft geradezu befeuert. Die Unveräußerlichkeit der Tochtergesellschaften ist nur im einfachen Gesetz geregelt und kann jederzeit aufgehoben werden.
- Die Gewährung einer Staatsgarantie für die Aufnahme von Fremdkapital ist in Art. 90 GG nicht vorgeschrieben. Damit fehlt ein grundgesetzlicher Schutz gegen eine unnötig kostspielige Fremdkapitalaufnahme. Zudem ist es der Gesellschaft möglich, Kapital über eigenkapitalähnliche Finanzierungsinstrumente (zum Beispiel: Genussscheine, stille Beteiligung) aufzunehmen, bei denen hohe Renditeerwartungen vorliegen dürften. Durch solche Instrumente kann das festgeschriebene Kapitalprivatisierungsverbot leicht umgangen werden.
- Funktionale Privatisierungen nach dem ÖPP-Ansatz, die sich auf ganze Teilnetze beziehen, werden nicht unterbunden. Teilnetz-ÖPP, bei denen die Vergütung des Privaten durch die Gesellschaft und nicht direkt durch die Nutzer erfolgt, dürften nach Art. 90 GG grundgesetzlich erlaubt und ohne jegliche einfachgesetzliche Anpassung umsetzbar sein. Auch insoweit kann das Kapitalprivatisierungsverbot umgangen werden. Damit würde der Staat die Regieführung aus der Hand geben.
- Die Gründung der Tochtergesellschaften ist zudem verfassungsrechtlich fragwürdig, da das Grundgesetz nur eine privatrechtliche Gesellschaft zulässt. Es ist auch keine Notwendigkeit für Tochtergesellschaften erkennbar, es sei denn, Teilnetze sollten später veräußert werden.



Ver.di fordert die Bundesregierung, das Parlament und die Länder darüber hinaus auf, der Zusage, Personalvertretungen und Gewerkschaften würden in den Gestaltungsprozess einbezogen, nachzukommen.

ver.di bewertet das vorliegende Gesetzesvorhaben im Einzelnen wie folgt:

I. Zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90 und 143e) sowie zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Art. 13 Begleitgesetz)

ver.di lehnt die geplante Änderung des Grundgesetzes (GG) und insbesondere die Möglichkeit, Aufgaben der Autobahnverwaltung an eine Infrastrukturgesellschaft zu übertragen, ab.

Eine Reform der Auftragsverwaltung, wie sie mehrfach und dezidiert z.B. im Rahmen der Bodewig-II-Kommission vorgeschlagen und beschrieben wurde, kann die bestehenden Probleme effektiver und wirtschaftlicher lösen. Die in der Auftragsverwaltung gefundenen organisatorischen Lösungen haben zu erheblichen Synergieeffekten im Bereich der Länder und Kommunen geführt, die durch die neue Organisationsstruktur gefährdet werden.

ver.di sieht durchaus Handlungsbedarf, um die Steuerung der Investitionsmittel und damit die Einhaltung des Bundesverkehrswegeplans durch belastbare Vereinbarungen zwischen der zuständigen Bundesebene und den Ländern zu verbessern. Der Reformbedarf bei der Auftragsverwaltung und an anderen Stellen ist aber durch eine Optimierung im bestehenden System zu lösen, nicht durch einen radikalen Systemwechsel. 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. ver.di empfiehlt die Implementierung von Kostenmanagement, Steuerungs- sowie Controllingsystemen durch das zuständige Bundesministerium.

Zur Grundgesetzänderung im Einzelnen:

Durch die Änderung von Artikel 90 Absatz 2 GG soll den Ländern die Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen entzogen und in bundeseigene Verwaltung überführt werden. Zur Erledigung seiner Aufgaben soll sich der Bund einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen können. Dadurch drohen bewährte Strukturen und die gemeinschaftliche föderale Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur abgeschafft zu werden. Dies hat wiederum negative Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger und für die Beschäftigten der Landesverwaltungen und der Landesbetriebe.

Die Bundesauftragsverwaltung in der Hand der Länder hat den Vorteil, Ausführungsort und -verantwortung räumlich und institutionell zu verbinden. Diese Einheit gerät durch die Übernahme des Bundes in Gefahr. Viele Baumaßnahmen können nicht unabhängig von ihrer räumlichen Umgebung geplant und durchgeführt werden. Wenn Verkehrsströme auf andere Verkehrsträger ausweichen oder sich neue Wege suchen können, ist eine Verantwortung für die Belange vor Ort von großer Bedeutung. Zudem droht durch die Zuständigkeit einer Bundesbehörde bspw. für die Planfeststellung der Verlust einer ortsnahe Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Verkehrsprojekteplanung.

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 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.

Sollte es zu einer Ausgliederung der Straßenbauverwaltung aus der unmittelbaren Bundesverwaltung kommen, fordert ver.di, dass dies in Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts vollzogen wird. Eine Aktiengesellschaft muss gesetzlich ausgeschlossen werden. Sie ist ungeeignet, weil hier der staatliche Einfluss gering wäre. Wenn die Rechtsform einer GmbH gewählt wird, müsste ergänzend in Artikel 90 GG eine Staatshaftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft aufgenommen werden. Dadurch kann eine deutlich günstigere Kreditaufnahme gewährleistet werden.

Die für Artikel 90 Absatz 1 GG vorgesehene Regelung ordnet entsprechend der bisherigen Vorschrift das Eigentum am Bundesfernstraßennetz dem Bund zu. Das zivilrechtliche Eigentum des Bundes bietet allerdings keinen ausreichenden Schutz vor Fremdnutzung: Die wirtschaftliche Verwertbarkeit der im zivilrechtlichen Eigentum des Bundes stehenden Straßen ist generell begrenzt und wird durch die öffentlich-rechtliche Widmung des Straßenrechts überlagert. Die Nutzungsrechte des Eigentümers können durch die Einräumung dinglicher Rechte (z.B. Grunddienstbarkeiten, Nießbrauch) oder im Wege eines schuldrechtlichen Vertrages auf Dritte übertragen werden. Das räumt die Gesetzesbegründung selbst ein, wonach sonstige Verfügungen über das Bundeseigentum unberührt bleiben sollen.

Nicht der Eigentümer, sondern der Straßenbaulastträger und der Nutzungsberechtigte entscheidet über das Schicksal der Straße, ihre Nutzung und ihre Veränderung. Die verfassungsrechtliche Garantie im Entwurf (E) zu Artikel 90 Absatz 1 GG ist deshalb nur eine formale Rechtsposition, welche im Falle von Widmung und Nutzungsübertragung noch übrig bleibt. Die formale Eigentümerstellung des Bundes schützt nicht vor einer weitgehenden Privatisierung der Straßennutzung bzw. der staatlichen Verwaltungsaufgabe „Bereitstellung von Bundesfernstraßen“.

Die Unveräußerlichkeit der geplanten Infrastrukturgesellschaft in Artikel 90 Absatz 2 GG-E ist keine hinreichende verfassungsrechtliche Privatisierungsschranke.

Nachdem die Eigentumsgarantie in Artikel 90 Absatz 1 GG-E keine hinreichende Bestimmung des gewollten Privatisierungsumfanges zulässt, kommt der Steuerung und der Kontrollierbarkeit der Gesellschaft eine entscheidende Bedeutung zu. Zur Gewährleistung des staatlichen Einflusses auf das Bundesfernstraßennetz muss die privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft deshalb im 100prozentigen Eigentum des Bundes stehen. Der Verkauf der Gesellschaft, von Anteilen der Gesellschaft oder von Tochtergesellschaften an Private muss ausdrücklich ausgeschlossen bleiben. Andernfalls entstünde die Gefahr, dass der Betrieb von Straßen zukünftig nicht vorrangig nach dem verkehrlichen Bedarf erfolgt, sondern wirtschaftliche Interessen zu stark in den Vordergrund rücken.

Auch bei einer zu 100 Prozent im Bundeseigentum befindlichen Gesellschaft kann bei entsprechender Ausgestaltung erreicht werden, dass die Schulden der Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse („Maastricht-Kriterien“) außerhalb der Zurechnung zum Bund bleiben.

Bei der Ausgestaltung von Art. 90 Absatz 2 GG-E ist auch eine weitgehende Privatisierung der Bundesautobahnen über die Nutzung, etwa durch eine Übertragung umfangreicher ÖPP- Vorhaben, zu untersagen, die vielfach zu langfristigen Bindungen und damit dem Wegfall von Gestaltungsfähigkeit durch den Staat führen kann. Insbesondere die Übertragung ganzer Teilnetze kann in Hinblick auf die in Art. 90 GG-E statuierte staatliche Verantwortung ansonsten einer materiellen Verfassungsänderung nahekommen.

Der Zeitraum bis 31. Dezember 2020 zur Übernahme der Bundesautobahnen ist völlig unzureichend. Innerhalb von drei Jahre sollen in Bund und Ländern mindestens 17 Prozesse der Umorganisation erfolgen. Dadurch drohen Projekte verzögert und die Beschäftigten verunsichert zu werden. Der Zeitraum muss deutlich ausgeweitet werden.

Die Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder bzw. die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften schwächt das in den Artikel 30, 83 GG. verankerte Prinzip der vorrangigen Verwaltungszuständigkeit der Länder. Die bisherige kooperative föderale Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wird - entgegen der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Konstruktion des zweigliedrigen Aufbaus des Bundesstaates - beendet. In einem funktionstüchtigen Gesamtstaat sind die Länder jedoch mit umfangreichen hoheitlichen Befugnissen ausgestattet. Dies folgt bereits aus dem in Artikel 20 Absatz 1 GG geregelten Bundesstaatsprinzip.

Zum Errichtungsgesetz einer Infrastrukturgesellschaft im Einzelnen:

Mit dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr in Artikel 13 des Gesetzentwurfs zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften soll die Grundgesetzänderung praktisch umgesetzt werden. Problematisch sind hier vor allem die Erlaubnis zur Gründung von Tochtergesellschaften in § 4 Abs. 2 sowie die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben an Dritte in § 5 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs.

Zu § 4 des Entwurfes eines Errichtungsgesetzes einer Infrastrukturgesellschaft (InfrGG-E)

§ 4 des InfrGG-E räumt die Möglichkeit ein, „bedarfsgerecht regionale Tochtergesellschaften (...) die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen“ einzurichten.

Diese Regelung scheint im Wortlaut verfehlt, ist verfassungsrechtlich fragwürdig und schafft neue Gefahren für eine offene oder verdeckte Privatisierung durch die Hintertür:

Obwohl die Regelung darauf abzielt, Tochtergesellschaften der künftigen Infrastrukturgesellschaft einrichten zu können, sollen diese im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen. Dies erscheint widersinnig, weil sie dann gerade keine Tochtergesellschaften der Infrastrukturgesellschaft, sondern weitere Gesellschaften des Bundes wären. Darüber hinaus spricht Artikel 90 Abs. 2 Satz 2 GG-E ausdrücklich von einer statt von mehreren Infrastrukturgesellschaften Die Erlaubnis zur Gründung von Tochtergesellschaften in § 4 Abs. 2 InfrGG-E überdehnt den von Artikel 90 Abs. 2 Satz 4 GG-E zugestandenen einfachgesetzlichen Gestaltungsspielraum.

Soweit mit der verunglückten Formulierung in § 4 Abs. 2 InfrGG-E das mittelbare Eigentum des Bundes an den Tochtergesellschaften über sein Eigentum an der Infrastrukturgesellschaft gemeint sein sollte, ist die Vorschrift ein klarer Hinweis darauf, dass zwar zum Zeitpunkt des Inkrafttretens keine Veräußerung möglich sein soll, dies jedoch später jederzeit durch einfaches Gesetz geändert werden könnte. Dahinter steht der Versuch, die Debatte über die öffentlich und politisch scharf

kritisierten Privatisierungspläne auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und ist damit politische Augenwischerei. ver.di lehnt diesen weiteren Versuch, die Risiken der Infrastrukturgesellschaft zu verschleiern, auf das Entschiedenste ab.

Zugleich ist die Möglichkeit, Tochtergesellschaften einrichten zu können verfassungsrechtlich fragwürdig: Wie dargelegt, sieht die geplante Grundgesetzänderung vor, dass sich der Bund „zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen“ kann. Damit schließt der Wortlaut des Grundgesetzes die Errichtung von Tochtergesellschaften eigentlich aus. Jedenfalls dürften diese keine Aufgaben des Bundes erledigen, weil das Grundgesetz dies lediglich der Infrastrukturgesellschaft selbst erlaubt. Die einfachgesetzliche Übertragung von Verwaltungshoheit von einer Gesellschaft privaten Rechts auf Tochtergesellschaften ist auch im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes nicht vorgesehen.

Insofern bleibt völlig unklar, welchen Zweck die Tochtergesellschaften überhaupt haben sollen. Aufgaben im Rahmen der Planung, des Baus, der Unterhaltung und des Betriebs der Bundesautobahnen können sie nach dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht übernehmen.

Abgesehen davon besteht auch keinerlei Notwendigkeit, Tochtergesellschaften der Infrastrukturgesellschaft zu errichten. Das Gesetzesziel, „in den Regionen präsent zu sein“, würde besser durch regionale Niederlassungen erreicht und dadurch zusätzlicher Steuerungs- und Overhead-Aufwand (Geschäftsführungen, Organe, Gremien, Wirtschaftsprüfungskosten) vermieden.

Zu § 5 InfrGG-E

§ 5 Abs. 2 InfrGG-E sieht vor, dass sich die Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen kann.

ver.di verweist zum einen auf die massive Kritik an öffentlich-privaten-Partnerschaften (ÖPPs, vgl. oben), die regelmäßig zu erheblichen Kostensteigerungen zu Lasten der Steuerzahlerinnen und -zahler gehen. Der Bundesrechnungshof hat in dem bereits erwähnten Gutachten auf die problematischen Folgen von Bindungen an private Dritte, die sich einer demokratischen Kontrolle der Parlamente bzw. einer Steuerung durch die Regierung entziehen, hingewiesen.

Auch diese Regelung ist verfassungsrechtlich fragwürdig: Das Grundgesetz erklärt ausdrücklich, dass der Bund sich zur Erledigung der Aufgaben der Autobahnverwaltung lediglich einer unveräußerlichen Gesellschaft bedienen darf. Damit ist eine Privatisierungssperre beabsichtigt, die eine weitere Übertragung von Aufgaben des Bundes verbietet. Auch hier wird versucht, die Regelungen des Grundgesetzes in verfassungswidriger Weise zu umgehen. Falls dies nicht beabsichtigt sein sollte, bleibt wie bei den Tochtergesellschaften die Frage offen, welche Aufgaben Dritte übernehmen könnten.

II. Zum Entwurf eines Gesetzes zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen und zum Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes sowie steuerliche Vorschriften (Art. 15 des Begleitgesetzes, ÜberleitungsG-E)

Insgesamt kann der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht als ein Entwurf für ein Arbeitnehmerschutzgesetz qualifiziert werden.

Zu § 1 Absatz 1 ÜberleitungsG-E – Erfassung und Dokumentation der Beschäftigten

§ 1 Absatz 1 Satz 2 ÜberleitungsG-E sieht vor, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (zukünftig: BMVI) im Benehmen mit den Obersten Straßenbaubehörden der Länder durch Erlass festlegt, welche Daten der Beschäftigten von den Ländern zu erheben sind. Die notwendige Einbeziehung der zuständigen Personalvertretungen wird dagegen nicht angesprochen. Als Mindestregelung fehlt hier eine Klarstellung, dass das Mitbestimmungsrecht der Personalräte nach den § 75 Abs. 3 Nr. 8 BPersVG (Inhalt von Personalfragebogen für Angestellte und Arbeiter) bzw. § 76 Abs. 2 Nr. 2 BPersVG (Inhalt von Personalfragebogen für Beamte) entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze unberührt bleibt.

Weiter wird aus Satz 1 Ziffer 1 – wie auch aus den übrigen Vorschriften des Gesetzes – nicht deutlich, dass nicht nur Landesbeschäftigte, sondern auch Kommunalbeschäftigte bei dem Bau und der Unterhaltung von Bundesautobahnen und anderen Bundesfernstraßen eingesetzt und damit von dem Aufgabenübergang betroffen sind.

Zu § 1 Absatz 3 ÜberleitungsG-E – „Verwendungsvorschlag“ der Länder

Nach § 1 Absatz 3 Sätze 1 und 2 ÜberleitungsG-E haben die Obersten Straßenbaubehörden der Länder dem BMVI einen Verwendungsvorschlag für die nach den Absätzen 1 und 2 erfassten Beschäftigten einschließlich beschäftigungsrelevanter Daten vorzulegen und dabei auch Angaben zum Arbeitsplatz und zum Arbeitsort zu machen. Es wird jedoch nicht festgelegt, was unter „Verwendung“ und „beschäftigungsrelevanten Daten“ zu verstehen ist. Dadurch wird insbesondere suggeriert, die Länder (oder das BMVI) könnten unabhängig von den arbeitsvertraglichen Ansprüchen der Beschäftigten einseitig festlegen, wo und mit welchen Tätigkeiten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beschäftigen sind.

Soweit nach § 1 Absatz 3 Satz 3 ÜberleitungsG-E von den Obersten Straßenbaubehörden der Länder auch die Wechselbereitschaft der betroffenen Beschäftigten anzugeben ist, gilt, dass die Beschäftigten nicht verpflichtet sind, dazu Erklärungen abzugeben.

§ 1 Absatz 3 Satz 4 ÜberleitungsG-E weist auf die Möglichkeit hin, dass bei einem Verbleib beim Land auch eine Personalgestellung [an die private Gesellschaft oder das Fernstraßen-Bundesamt] erfolgen kann. Es wird jedoch keine Aussage darüber getroffen, ob die Länder (bzw. Kommunen) und die private Gesellschaft bzw. das Fernstraßen-Bundesamt verpflichtet sind, so vorzugehen. Damit fehlt es an jeder arbeitsrechtlichen Absicherung der Beschäftigten, die nicht „wechselbereit“ sind.

Zu § 1 Absatz 4 ÜberleitungsG-E – Entscheidung des BMVI über die „Verwendungsvorschläge“

Diese Vorschriften legen es einseitig in die Hände des BMVI, was mit den Arbeitsverhältnissen bzw. Beamtenverhältnissen der betroffenen Beschäftigten geschehen soll (insbes. Übergang der Arbeitsverhältnisse auf einen anderen Arbeitgeber, Änderung der Art der Tätigkeit usw.). Dies ist angesichts des Grundrechts auf freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG höchst problematisch und birgt auch die Gefahr von Verstößen gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG in sich.

Soweit in § 1 Absatz 4 Satz 1 ÜberleitungsG-E ausgeführt wird, das BMVI berücksichtige bei seiner Entscheidung u.a. die Befähigung und die dienstliche Erfahrung der betroffenen

Beschäftigten, verkennt dies nicht nur, dass das BMVI gar keine Kenntnisse darüber hat, sondern grundlegend, dass es hier nicht um Neueinstellungen geht, bei denen dies gesetzliche Auswahlkriterien wären, sondern um die Weiterbeschäftigung bereits im Arbeitsverhältnis stehender Beschäftigter nach einem gesetzlichen Aufgabenübergang. Soweit in dem letzten Teilsatz von Satz 1 ausgeführt wird, „der Beschluss vom 08. Dezember 2016“ gäbe unter Ziffer III 1 a insoweit Leitlinien für die Entscheidung des BMVI, ist dies völlig unverbindlich, unabhängig davon, dass nicht ausgeführt wird, um wessen und welchen Beschluss vom 8. Dezember 2016 es sich handeln soll.

Die Vorschrift hebt im Übrigen darauf ab, dass Vorschläge der Länder zu Arbeitsplatz und Arbeitsort vom Bund lediglich „auch zu berücksichtigen“ seien. Entgegen den Zusagen des Bund und er Länder wird damit das Versprechen „umfassender Garantien“ für Arbeitsplatz und Arbeitsort nicht eingelöst, von einer langfristigen Sicherung der Standorte ganz zu schweigen.

Hinzu kommt, dass sich der Bund mit der vorgesehenen Regelung einen Vorteil zu Lasten der Länder verschaffen würde, indem er sich aussuchen kann, ob und welche Beschäftigten er für die private Gesellschaft bzw. das Fernstraßen-Bundesamt übernimmt.

Weiter ist nicht geregelt, was passiert, wenn der Bund weniger Beschäftigte übernimmt, als bisher in den Ländern (einschließlich der Kommunen) für die übergehenden Aufgaben eingesetzt sind. Insoweit wäre zum Schutz der betroffenen Beschäftigten ein Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen durch die Länder bzw. Kommunen festzulegen, wenn es bei der vorgesehenen Regelung bliebe.

Völlig unklar ist, was mit Satz 4 „Die Länder sind verpflichtet, auf der Grundlage der Mitteilungen nach den Sätzen 2 und 3 die notwendigen arbeits- und beamtenrechtlichen Pflichten gegenüber den Beamtinnen und Beamten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden zu erfüllen.“ gemeint ist.

Völlig fehlen auch Regelungen zum Schutz derjenigen Beschäftigten, die in den Ländern bzw. in den Kommunen mit dem Bau und der Unterhaltung derjenigen Straßen beschäftigt sind, für die die Zuständigkeit bei den Ländern verbleibt.

Zu § 1 Absatz 5 ÜberleitungsG-E – Bund-Länder-Gremium

Entgegen der Aussage in der Begründung, die bestehenden Personalvertretungen würden eng einbezogen und die zuständigen Gewerkschaften würden ebenfalls beteiligt, ist keinerlei Vertretung der betroffenen Beschäftigten in dem beratenden Bund-Länder-Gremium zur Begleitung des Verfahrens nach den Absätzen 1 bis 4 vorgesehen.

Zu § 5 Absatz 1 ÜberleitungsG-E – Widerspruchsrecht gegen den Übergang des Arbeitsverhältnisses

Wie in der Begründung zutreffend ausgeführt, sind bei einem gesetzlichen Aufgaben-übergang mangels Vorliegens eines Rechtsgeschäfts im Sinne des § 613a Abs. 1 Satz 1 BGB die Voraussetzungen für ein Betriebsübergang nicht erfüllt, sodass die Vorschriften des § 613a BGB insgesamt keine Anwendung finden (Wenn § 613a BGB Anwendung fände, müssten auch alle betroffenen Beschäftigungsverhältnisse auf den neuen Betriebsinhaber übergehen und müsste

dieser in alle Rechte und Pflichten aus den bestehenden Arbeitsverhältnissen eintreten.). Entgegen der Formulierung im Gesetzentwurf (dies gilt auch für die Absätze 2 und 3) besteht daher kein Widerspruchsrecht der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegen den Übergang ihres Arbeitsverhältnisses „nach“ § 613a Abs. 6 BGB. Dieses muss vielmehr erst durch das Gesetz ausdrücklich geschaffen werden.

Völlig unregelt ist, was passiert, wenn Beschäftigte von einem ihnen einzuräumenden Widerspruchsrecht Gebrauch machen. Zwar weist § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs auf die Möglichkeit der Personalgestellung hin, doch schreibt der Gesetzentwurf nicht vor, dass von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht werden muss (s. oben). Die Länder bzw. Kommunen könnten daher in den Fällen eines Widerspruchs betriebsbedingte Kündigungen aussprechen.

Mit Blick auf diese Problemlagen gilt, dass nur über eine tarifvertragliche Regelung der Übergang unter Einbeziehung der Interessen der Beschäftigten bewirkt werden kann.

Zu § 5 Absatz 3 ÜberleitungsG-E – Übergang der Arbeitsverhältnisse

Mangels Geltung des § 613a BGB fehlt hier eine Regelung darüber, dass die private Gesellschaft bzw. das Fernstraßen-Bundesamt – wie in Fällen eines Betriebsübergangs durch § 613a BGB Abs. 1 Satz 1 BGB vorgeschrieben – in alle Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen einzutreten haben.

Zu § 5 Absatz 4 – Tarifierung bei der privaten Gesellschaft

Die vorgesehene Anordnung, dass auf die Beschäftigten der privaten Gesellschaft die Tarifverträge des Bundes anzuwenden sind, schränkt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften in der Wahrnehmung ihres Grundrechts ein, die Arbeitsbedingungen frei von staatlicher Einflussnahme durch Tarifvertrag zu regeln. Hinzu kommt, dass die private Gesellschaft anders als grundsätzlich Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts grundrechtsfähig ist und deshalb auch die arbeitgeberseitige Tarifautonomie eingeschränkt wird. Diese Beschränkung der Tarifautonomie ist fragwürdig und gefährdet den Schutz der Beschäftigten ehe, als sie ihm nützt. Darüber hinaus würde sie die betroffenen Beschäftigten in bestimmten Punkten schlechter stellen als in ihrem derzeitigen Beschäftigungsverhältnissen (s. zu § 5 Absatz 5).

Zu § 5 Absatz 5 ÜberleitungsG-E – Maßgaben für die Überleitung der Beschäftigten

Unabhängig von der zu § 5 Absatz 4 ÜberleitungsG-E dargestellten Grundrechtsproblematik sind die in Absatz 5 vorgesehenen konkreten Regelungen inhaltlich unzureichend und würden die betroffenen Beschäftigten z.T. schlechter stellen. Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Nach Ziffer 1 sollen die Beschäftigten lediglich in „eine“ Entgeltgruppe des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (zukünftig: TVöD) übergeleitet werden. Es fehlt die Festlegung, dass sie mindestens in ihre bisherige Entgeltgruppe überzuleiten sind. Herabgruppierungen sind zwingend auszuschließen.

- Es fehlt eine Sicherung der Besitzstandsregelungen des TVÜ-Länder bzw. des TVÜ-VKA für aus dem BAT oder dem MTArb bzw. BMT-G in den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der

Länder (zukünftig: TV-L) bzw. den TVöD übergeleitete Beschäftigte (Besitzstandszulagen für frühere Vergütungsgruppenzulagen [§ 8 TVÜ-Länder/TVÜ-VKA], Besitzstandszulage für frühere kinderbezogene Bezahlungsbestandteile [§ 11 TVÜ-Länder/TVÜ-VKA], Strukturausgleiche [§ 12 TVÜ-Länder/TVÜ-VKA]).

- Es fehlt die Sicherung des Rechtsstands der von den Ländern überwechselnden Beschäftigten bei für sie günstigeren Regelungen im TV-L (regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit [grdsl. 38,5 Std. gemäß § 6 Abs. 1 Buchst. b Doppelbuchst. cc TV-L und 39 Std. gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a TVöD], Zulage für Beschäftigte im Außendienst des Straßenbetriebsdienstes und des Straßenbaus [25,00 Euro monatlich gemäß § 19 Abs. 6 TV-L], Jahressonderzahlung in den Entgeltgruppen 1 bis 8 [Bemessungsgrundlage 95 % gemäß § 20 Abs. 2 TV-L und 90 % gemäß § 20 Abs. 2 TVöD], Geltung der besonderen Tätigkeitsmerkmale für Beschäftigte im Straßenbetriebsdienst und im Straßenbau [Teil III Abschnitt 3 Unterabschnitt 3.7 der Entgeltordnung der Länder], die in der Entgeltordnung des Bundes nicht vorhanden sind und Geltung der Erschwernis-tatbestände [Anlage M – Katalog für das Fachgebiet Straßenbau des Tarifvertrages über die Lohnzuschläge gemäß § 29 MTL II vom 9. Oktober 1963], die in dem Tarifvertrag über die Lohnzuschläge gemäß § 29 MTArb für Arbeiter des Bundes vom 9. Mai 1969 nicht enthalten sind.)

- Die in Ziffer 4 vorgesehene Regelung, dass bei für die Beschäftigten ungünstigeren Regelungen im Tarifrecht des Bundes gegenüber den bisher für sie geltenden Vorschriften eine persönliche Zulage lediglich gewährt kann, d.h. kein Rechtsanspruch darauf besteht, und dass diese Zulage abschmelzend sein muss, stellt die betroffenen Beschäftigten massiv schlechter.

- Insbesondere die Geltung der besonderen Eingruppierungsvorschriften (Tätigkeitsmerkmale) und der besonderen Vorschriften über die Erschwerniszuschläge aus dem Tarifrecht der Länder ist auch bei Übertragungen anderer Tätigkeiten an überwechselnde Beschäftigte und für nach der Gründung der Infrastrukturgesellschaft neu einzustellende Beschäftigte erforderlich.

- Es fehlt ein Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen gegenüber den von den Ländern bzw. Kommunen überwechselnden Beschäftigten.

Nach allem ist eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten auf Grund des Personalübergangs zu befürchten. Daher fordert ver.di den Abschluss eines Überleitungsvertrages, möglichst unter Einbeziehung der Länder bzw. der jeweiligen Obersten Straßenbaubehörden als bisherige Arbeitgeber und der Infrastrukturgesellschaft bzw. des Fernstraßen-Bundesamtes als neuen Arbeitgeber. Ein entsprechender Auftrag ist der privaten Gesellschaft durch die Bundesrepublik Deutschland als Anteilseignerin privatrechtlich im Gesellschaftsvertrag zu erteilen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Dezember 2016 die unter Abschnitt III Ziffer 1 des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 8. Dezember 2016 festgelegten Leitlinien für die einfachgesetzliche Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, - möglichst umfassende Garantien für die Interessen der betroffenen Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort, - sozialverträgliche Gestaltung des Übergangs, - Ausschluss von Versetzungen gegen den Willen der Beschäftigten, - Übernahme aller vom Übergang betroffenen

wechselbereiten Beschäftigten (Beamte, Arbeitnehmer und Auszubildende) durch den Bund unter Wahrung ihrer Besitzstände - Weiterbeschäftigung auch aller von der Neuregelung betroffenen und nicht wechselbereiten Beschäftigten im Rahmen der bestehenden dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Möglichkeiten (z.B. Personalgestellungen bzw. Zuweisung), - Weiterverwendung grundsätzlich am bisherigen Arbeitsplatz und Arbeitsort, - Erhalt ausgeprägter Organisationsstrukturen für Autobahnen an ihren Standorten, nicht ansatzweise umgesetzt werden.

Die betroffenen Beschäftigten werden schlechter gestellt als bei einem Betriebsübergang nach § 613a BGB. Die Problempunkte aus dem Referentenentwurf vom 23. November 2016 werden nicht entfernt, sondern z.T. noch verschärft.

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 27.3.2017 zur Gründung einer „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“

(Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften)

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) tritt ein für die Bewahrung und Demokratisierung öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gemeingüter wie Wasser, Bildung, Mobilität und Energie sollen unter demokratische Kontrolle zurückgeführt werden. Ein Schwerpunkt von GiB ist die Aufklärung über Privatisierung und Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP).

Sofern wie vorgeschlagen über alle Grundgesetzänderungen samt Begleitgesetzen im Paket abgestimmt werden soll, empfiehlt Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) dringend die Ablehnung des Pakets.

Es würde damit eine massive Privatisierung im Bereich der Autobahnen gestartet. Für die Bürgerinnen und Bürger ergeben sich zahlreiche Nachteile und Risiken, denen kein erkennbarer Nutzen gegenübersteht.

Die Elemente, die den Einbezug privaten Kapitals ermöglichen, sind so weitgreifend und zahlreich, dass einfache Änderungen nicht imstande sind, sie auszuschließen. Es wäre ein völlig neuer Gesetzentwurf erforderlich, den zu diskutieren fraglos die Zeit fehlt.

Die Zentralisierung der Autobahnen als solche ist auch ohne die Privatisierungselemente mindestens überhastet und unserer Einschätzung nach für Bürgerinnen und Bürger auch generell nachteilig.

Die im Paket enthaltene Autobahnreform ist allein ausreichend für eine Ablehnung.

Sofern über alle Grundgesetzänderungen und Begleitgesetze getrennt abgestimmt wird, empfiehlt Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB):

(a) die Ablehnung der Änderung des Artikels 90 GG sowie der zugehörigen Begleitgesetze.

(b) die Ablehnung der Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Über § 13 (2) würden sonst ÖPP im Bereich Schulen erheblich gefördert.

Die Vorschläge werden nachfolgend ausführlicher begründet.

Generell gibt GiB in Bezug auf die oben genannten Gesetzesentwürfe zu bedenken:

Die in der Umstellung vom Länderfinanzausgleich auf einen Bund-Länder-Finanzausgleich enthaltene Veränderung der föderalen Struktur in Deutschland wurde nicht annähernd ausreichend breit diskutiert. Unserer Einschätzung nach werden damit solidarische Elemente der Verfassung geschwächt und finanzschwächere Länder in eine stärkere Abhängigkeit vom Bund gebracht. Die parallel vorgesehene Stärkung des Stabilitätsrats reduziert die demokratische Kontrolle der Parlamente weiter.

Fakten über die geplante Grundgesetzänderung

Die Bundesregierung schlägt dem Parlament eine Reform der Autobahnverwaltung vor. Für die Autobahnen wird eine zentrale „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ vorgeschlagen, sie soll privates Kapital einbeziehen dürfen, im Privatrecht verfasst sein und später die Maut erheben. Den Bürgerinnen und Bürgern wird dabei zugesichert, dass jede Privatisierung der Autobahnen ausgeschlossen würde. Die Fakten sprechen aber eine andere Sprache.

1. Privatisierung wird ermöglicht, nicht ausgeschlossen

Entgegen den Behauptungen, Privatisierung wäre „ausgeschlossen“ oder eine „doppelte Privatisierungsbremse“ eingebaut, werden mit der geplanten Grundgesetzänderung samt Begleitgesetzen Strukturen geschaffen, die eine Privatisierung gezielt und umfangreich ermöglichen. Allein der direkte Verkauf der geplanten Infrastrukturgesellschaft Verkehr ist vom Tisch. Es verbleibt aber viel Spielraum für künftige Geldanlagen institutioneller Investoren. Privatisierungsmöglichkeiten wären insbesondere:

- Verkauf von Tochterfirmen, Beteiligung an Tochterfirmen
- Schrankenloser Einsatz von ÖPP
- Stille Beteiligungen und andere eigenkapitalähnliche Anlageformen („Mezzanine-Kapital“)
- Unbegrenzte Aufnahme von Fremdkapital, das direkt oder indirekt über den Bundeshaushalt besichert wird.

Alle Anlageformen können in weltweit handelbare Anlageprodukte eingebracht werden – und von Finanzmarktakteuren weltweit erworben und gehandelt werden, auch von solchen mit Sitz in Steueroasen.¹

2. Eine Grundgesetzänderung ist für die Zentralisierung der Autobahnverwaltung nicht nötig

Das Grundgesetz erlaubt den Ländern schon heute, die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen vollständig an den Bund abzugeben. Im Artikel 90 des Grundgesetzes heißt es in Absatz 3:

¹ Eine aktuelle Studie der European Services Strategy Unit (ESSU) zeigt, dass durch einen regen Handel mit Anteilen an ÖPP-Projekten inzwischen Infrastrukturfonds mit Sitz in Steueroasen an 74% der 735 aktuellen ÖPP-Projekte Großbritanniens beteiligt sind. Allein die fünf größten dieser Fonds machten 2011-2015 rund 2,1 Milliarden Euro Gewinne, die laut ESSU nicht in Großbritannien besteuert wurden. <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras/>

„Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen.“

Das bedeutet, mit der geplanten Grundgesetzänderung werden andere Ziele verfolgt. Dazu zählen beispielsweise die Schaffung von Anlagemöglichkeiten für die wegen der Niedrigzinsphase in Not geratenen Versicherungen oder die Umgehung von Schuldenregeln wie der Schuldenbremse oder der Maastricht-Kriterien. Diese Ziele wurden in einem am 10. März für das Verkehrsministerium vorgelegten Gutachten genannt. Die Regierung hat dazu aber bisher weder Stellung genommen noch solche Ziele anderweitig transparent kommuniziert. Eine öffentliche Diskussion zu solch wichtigen Grundlagen und Zielen einer Verfassungsänderung muss die Regierung aber noch vor der Abstimmung im Bundestag führen.

3. ÖPP werden mit der Grundgesetzänderung massiv vorangetrieben

Für den Erhalt, Ausbau und Betrieb der Autobahnen kann und soll die geplante Infrastrukturgesellschaft Verkehr ÖPP nutzen. Dazu Finanzminister Wolfgang Schäuble am 14.12.2016 im Bundestag:

„Jedenfalls enthalten die Gesetzentwürfe, die wir heute im Kabinett beschlossen haben, keine Einschränkung der Möglichkeiten, Verkehrsinfrastrukturprojekte in öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten umzusetzen. Das machen wir ja auch bisher. Diese Möglichkeiten werden in der Zukunft nicht eingeschränkt.“

ÖPP werden bereits jetzt beim Autobahnbau genutzt, sie sind eine der Formen von funktionaler Privatisierung. Durch ÖPP werden die Projekte nachweislich teurer. Tatsächlich gab es 2016 auf 3,6 Prozent der Autobahnstrecken in Deutschland bereits ÖPP. 8,8 Prozent der für die Autobahnen zur Verfügung stehenden Mittel werden dafür aufgewendet.²

Die geplante Grundgesetzänderung ermöglicht eine deutliche Ausweitung von ÖPP, denn es werden die bisherigen parlamentarischen Schranken aufgehoben. Das Management der neuen Gesellschaft kann dann allein die Entscheidungen treffen und innerhalb weniger Jahre das Auftragsvolumen der Gesellschaft für 30 Jahre (250 bis 300 Milliarden Euro) per ÖPP privatisieren. Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs sind im vorliegenden Gesetzesentwurf künftig nicht mehr vorgesehen. Aber gerade der Bundesrechnungshof war in der Frage der Wirtschaftlichkeit von ÖPP bisher eine wichtige Kontrollinstanz. Bereits im Jahr 2014 stellte der Bundesrechnungshof für vier von fünf ÖPP-Projekte Mehrkosten von durchschnittlich 38 Prozent gegenüber staatlichen Projekten fest.

4. Das Grundgesetz wird geändert, um Anlage- und Renditemöglichkeiten für Versicherungen und Banken zu schaffen

Die Bundesregierung will Versicherungen und anderen großen Kapitalgebern lukrative und sichere Geldanlagen verschaffen. In der derzeitigen Niedrigzinsphase erzielen die Gesellschaften bei der Neuanlage von Versichertengeldern momentan nicht die gewünschten Renditen. Infrastrukturprojekte wie Autobahnen sind weltweit für Versicherungen, Banken und andere Kapitalgeber daher seit längerem ein profitabler Hafen für ihr Geld. Damit wird der Bau und Betrieb der Autobahnen und autobahnähnlichen Fernstraßen zu einem Anlageprodukt. Ziel dieser

² Lehrstuhl für Infrastruktur- und Immobilienmanagement der TU Braunschweig (02.03.2016): Bericht zum Forschungsvorhaben „ÖPP- Infrastrukturprojekte und Mittelstand“, http://www.zdb.de/zdb-cms.nsf/res/TUBS_Forschungsbericht_ZDB.pdf?file/TUBS_Forschungsbericht_ZDB.pdf

Kapitalanleger ist nur der eigene Profit, an einer funktionierenden Daseinsvorsorge, die für die Allgemeinheit zugänglich und auch bezahlbar ist, haben sie kein Interesse. Die Profite speisen sich aus drei Quellen: Kosteneinsparungen, Steuern und Gebühren.

Um die gewünschten Margen der Kapitalgeber zu erwirtschaften, werden die Projekte teurer. Das bedeutet, dass entweder mehr Geld ausgegeben werden muss, um das gewünschte Produkt Autobahn zu erhalten bzw. weniger für das gleiche Geld gebaut oder saniert werden kann.

5. Gewaltige Schattenhaushalte drohen: Zuerst beschließt die Bundesregierung die Schuldenbremse und dann deren Umgehung

Der Bundesrechnungshof kritisierte im November 2016, dass mit der Grundgesetzreform eine Umgehung der Schuldenbremse möglich sei:

„Die Kredite der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, sofern diese selbstständiger Rechtsträger ist, werden bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nicht berücksichtigt.“

Und er sprach gleich auch eine Warnung aus:

„Der Bundesbeauftragte sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe der Länder sind der Auffassung, dass die Gründung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht dem Ziel dienen darf, Schulden aus den Kernhaushalten des Bundes auszulagern und die Schuldengrenzen zu umgehen.“

Mitte Januar 2017 bekräftigte der Bundesrechnungshof seine Aussage und warnte außerdem davor, dass im Entwurf keine Grenzen für private Kreditaufnahme festgelegt sind. Die Gesellschaft könne sich also so hoch verschulden, wie Investoren bereit sind, ihr Geld zu leihen. Eine Schuldenbremse gebe es für Autobahnbau, im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern, dann nicht.

6. Eine teure Angelegenheit: Die Bürgerinnen und Bürger müssen mit einer Maut rechnen, die zugunsten der Rendite von Kapitalanleger erheblich erhöht werden kann

Privat betriebene Autobahnen erweisen sich auf der ganzen Welt als die teuerste Betriebsform. Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die höheren Kosten nicht nur auf die AutofahrerInnen, sondern auch auf alle SteuerzahlerInnen umgelegt werden. Die geplante Maut wird bisher als Maut für StraßenverkehrsteilnehmerInnen aus anderen Ländern ausgegeben. Am Ende der bereits eingeleiteten Entwicklung wird jedoch eine Straßennutzungsmaut für alle (Infrastrukturabgabe) stehen:

„Allerdings bietet das vorgeschlagene Reformkonzept die Perspektive zum Ausbau der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zur Infrastrukturbetreiberin, welche die ihr entstehenden Kosten der Bereitstellung der Bundesautobahnen als Gläubigerin von Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe vollständig außerhalb des Haushalts durch Nutzerentgelte refinanziert. In den gutachtlichen Erwägungen wird eine solche Konstellation auch als Zielstruktur bezeichnet.“³

³ Gutachtliche Stellungnahme zur Gründung einer privatwirtschaftlich agierenden Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes für den Bau, die Erhaltung, den Betrieb, die Unterhaltung und die Finanzierung der Bundesautobahnen in der Rechtsform einer GmbH, 10. März 2017, Graf von Westphalen. Die gutachtlichen Erwägungen befassen sich mit einer möglichen Reform der künftigen Verwaltung der Bundesautobahnen und dienen der gutachterlichen Beratung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bei der Gestaltung des Reformvorhabens.

Eine Maut könnte aus ökologischer Sicht durchaus sinnvoll sein, wenn sie denn dazu dient, Verkehrsströme neu auszurichten und eine Lenkungswirkung ausübt, indem die Einnahmen beispielsweise für Investitionen in ökologische Mobilität eingesetzt werden und Anreize zum Umstieg geschaffen werden. Die geplante Maut jedoch dient nur dazu, die höheren Kosten von ÖPP-Projekten aufzufangen. Sie wird sozial Schwächere finanziell belasten, ohne in irgendeiner Weise einen gesamtgesellschaftlich positiven Effekt zu haben.

Die neue Gesellschaft wird „Mautgläubigerin“, sie darf als nicht regulierbare Monopolistin die Mauthöhe selbst bestimmen. Das bedeutet: Wenn die Autobahnen privatisiert sind, müssen wir alle kräftig in die Tasche greifen. Das belegen auch die Beispiele Frankreich und Spanien.

7. Auswirkungen der geplanten Reform auf die MitarbeiterInnen der Straßenmeistereien und Verwaltungen

Die Zusagen betreffs der Beschäftigten werden als „feste Vereinbarung“ dargestellt. Tatsächlich sind sie nicht mehr als eine Notiz in einem Protokoll von einem Treffen der Bundesregierung mit den MinisterpräsidentInnen der Länder. Es ist weder vorgeschlagen, das gesetzlich noch tarifvertraglich zu regeln. Auch liegen keine solchen Regelungsentwürfe vor. Oder noch genauer: Die „umfassende Einbeziehung der Personalvertretungen und Gewerkschaften in allen Phasen des Transformationsprozesses“ ist anders als am 14.10.2016 zugesagt im Gesetzentwurf nicht sichergestellt, siehe dazu auch die Resolution des DGB gegen die Autobahnprivatisierung.⁴ Es fehlt laut DGB auch eine „langfristige und rechtlich verbindliche Standortgarantie und Arbeitsplatzsicherheit“.

Der Bund hat auch die alleinige Hoheit über das Verfahren. Er kann allein bestimmen, wie viele und welche Beschäftigte er übernimmt. Bisher ist dazu keine Zahl genannt. Es könnten viele Beschäftigte bei den Ländern belassen werden, aber deren Aufgabenbereiche gehen an den Bund. Es fehlt eine verbindliche Mitbestimmung der Beschäftigten in dem umfangreichen Umbauprozess. Die Beschäftigten haben nach Einschätzung der Gewerkschaften kein Widerspruchsrecht bei Versetzung respektive beim Übergang in die neue Gesellschaft, da die einzige vorgesehene Regelung dazu in 613a BGB wohl nicht gilt bzw. nicht greift. Nicht umsonst sind vermutlich auch die in der CDU organisierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (CDA) für eine Änderung des Gesetzentwurfs: Sie fordern statt einer GmbH eine Anstalt öffentlichen Rechts. Außerdem verlangen sie, die auf den Bund überzuleitenden Beschäftigten sozial umfassend abzusichern.⁵

8. Die Grundgesetzänderung gefährdet die ökologische Verkehrswende

Die Einführung des Prinzips der Gewinnmaximierung beim Bau und Betrieb von Autobahnen wird die Umwelt zusätzlich belasten. Die Kapitalgeber sind an immer neuen Autobahnprojekten interessiert, denn damit verdienen sie Geld. Entsprechend drohen mehr Straßen, mehr Verkehr, mehr Lärm, mehr Feinstaub und andere Umweltgifte.

Eine privatrechtlich organisierte Autobahngesellschaft würde den Grundsatz Erhalt vor Neubau konterkarieren. 58,7 Prozent der Neu- und Ausbau-km im deutschen

⁴ <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/dgb-fachabteilungen/struktur-industrie-und-dienstleistungspolitik/unsere-autobahn/>

⁵ https://www.cda-bund.de/home/home-aktuelles-detailansicht/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3440&cHash=d0bfd676f141b6b0801ee92314b54517

Autobahnbau seit 2007 erfolgten im Rahmen von ÖPP⁶. Die Zahlen belegen, dass ÖPP-Modelle vor allem beim Straßenneubau zum Zuge kommen. Das ist auch nicht verwunderlich, denn im Straßenneubau kann gegenüber dem Erhalt schneller mehr Geld investiert und dann entsprechend auch schneller mehr Rendite gemacht werden.

Das bedeutet aber, dass weiter zusätzliche Milliarden in den Straßenneu- und -ausbau fließen, obwohl wir eigentlich ein gut ausgebautes Straßennetz im ganzen Land haben. Mehr Straßen bedeuten mehr induzierten Verkehr – genau so, wie es in den letzten Jahrzehnten immer war. Straßenverkehr wird dadurch also wieder attraktiver gemacht, und es werden nochmals mehr Autos und Lkw unterwegs sein. Eine Verkehrsverlagerung weg von der Straße wird so blockiert.

9. Nicht nur Autobahnen, auch Schulen werden privatisiert. Der Bund lockt klamme Kommunen mit Vorfinanzierung und erklärt ÖPP per Gesetz als förderfähig

Mit der geplanten Grundgesetzänderung will der Bund auch Finanzhilfen für die kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwachen Gemeinden gewähren dürfen. Das untersagt bisher das Kooperationsverbot. Das dazugehörige Begleitgesetz legt fest, dass bei diesen Investitionen in die Bildungsinfrastruktur ÖPP besonders förderfähig ist. Dort heißt es im Absatz 2:

„Förderfähig sind auch Investitionsvorhaben, bei denen sich die öffentliche Verwaltung zur Erledigung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben über den Lebenszyklus des Vorhabens eines Privaten im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit bedient. Dabei kann sie dem privaten Vertragspartner für den investiven Kostenanteil des Vorhabens eine einmalige Vorabfinanzierung gewähren – im Folgenden Vorabfinanzierungs-ÖPP (Öffentlich Private Partnerschaft).“

So dringt Privatisierung noch mehr als bisher in den Bildungssektor ein. Aus den vergangenen Jahren liegen bereits Erfahrungen mit ÖPP im Bildungsbereich vor, z.B. bei den 88 Schulen im Landkreis Offenbach. Für zahlreiche Schul-ÖPP-Projekte gibt es Prüfberichte der Rechnungshöfe, die belegen, dass diese Projekte deutlich teurer sind als vergleichbare öffentlich durchgeführte Vorhaben. Schon aus diesem Grund sollten ÖPP-Projekte, dazu auch noch ohne Wirtschaftlichkeitsvergleich, keiner Kommune aufgedrängt werden.

Mit der Vorabfinanzierung macht der Bund ÖPP noch schmackhafter. Vorabfinanzierung ist die Startfinanzierung – der schwierigste Abschnitt im Projekt, weil die Kommunen besonders für die großen Anfangsinvestitionen keine Mittel haben und sich nicht verschulden dürfen. Wenn der Bund aber bereit ist, das Geld dafür vorzuschießen, braucht man doch gar keine privaten Partner mehr, die diesen Part übernehmen und den Projektstart mit teuren privaten Krediten vorabfinanzieren.

10. Die Änderung von 13 Grundgesetz-Artikeln in einem Gesamtpaket ist undemokratisch

Jede einzelne Verfassungsänderung sollte für sich mehrheitsfähig sein und öffentlich diskutiert werden. Stattdessen war das ganze bisherige Verfahren von einer beispiellosen Intransparenz geprägt. Die Exekutive in Bund und Ländern hat

⁶ Siehe Thiele/Waßmuth (2016): Aktuelle Entwicklungen bei der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland mit besonderem Fokus Bundesfernstraßen, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, online: <https://www.gemeingut.org/Privatisierungsstudie>

über drei Jahre lang in nicht öffentlichen "Kamingesprächen" verhandelt, nun soll das Parlament z.B. zur Autobahnreform nach einer dreistündigen Anhörung und wenigen Fachausschusssitzungen darüber entscheiden. Werden an den Entwürfen noch Änderungen vorgenommen, besteht keine Zeit mehr diese gutachterlich prüfen zu lassen.

In Deutschland können bekanntermaßen die beiden Kammern Bundestag und Bundesrat mit einer 2/3-Mehrheit die Verfassung ändern, man benötigt kein Referendum. Das ist, insbesondere in Zeiten der großen Koalition, keine hohe Hürde für Verfassungsänderungen. Durch das Koppelungsgeschäft mit insgesamt 13 Artikeln wird allerdings faktisch auch diese 2/3-Mehrheit ausgehebelt. Die wenigsten der Änderungen würde ja für sich genommen eine solche Mehrheit in den beiden Kammern bekommen, und so bekommen zahlreiche Minderheiten ihre je eigene Grundgesetzänderung: Die SPD bekommt die Lockerung des Kooperationsverbots und 3,5 Mrd. für die Kommunen und den NRW-Wahlkampf, die CDU bekommt die Autobahnprivatisierung, und die CSU bekommt die strukturelle Festigung der Ausländermaut. Die Länder bekommen ab 2020 9,75 Milliarden Euro jährlich (zu Lasten des Bundes).

Das Verfahren steht wegen des nahenden Endes der Legislaturperiode unter einem ungeheuerem Zeitdruck, der der Größenordnung des Vorhaben völlig unangemessen ist. Wenn das Grundgesetzänderungspaket in dieser Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet wird, passiert den Bürgerinnen und Bürgern nichts Schlimmes. Für den Bund-Länder-Finanzausgleich sind noch über zwei Jahre Zeit. Die 3,5 Milliarden Euro für die Kommunen stehen jetzt schon im Entwurf für den Nachtragshaushalt. Und selbst die Zentralisierung der Autobahnen kann noch erfolgen: Wenn die Länder das so dringend wollen, erlaubt ihnen das Grundgesetz schon heute, die Auftragsverwaltung an den Bund abzugeben.

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.
Weidenweg 37
10249 Berlin

Tel.: +49(0) 30 37300442
E-Mail: info@gemeingut.org
Web: www.gemeingut.org

Literatur zur Stellungnahme

- Die **GiB-Broschüre „Grundgesetzänderung: Auswirkungen auf Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur“** ist eine Zusammenstellung von Argumenten (und Behauptungen) zu den vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen. Die acht-seitige Broschüre ist zum Selbst-Ausdrucken im Format DIN A 5 formatiert. Download der PDF-Datei: <https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2017/01/Flyer-Grundgesetz-%C3%A4nderung-Auswirkungen.pdf>
- Für ein Gespräch mit dem Verkehrsministerium am 18.1.2017 erarbeitete der **Bundesrechnungshof** einen **„Vortrag zum Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen“** (https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2017/02/BRH-Bericht_2017_01_18.pdf), in dem es seine Prüfungsergebnisse zur geplanten Grundgesetzänderung darstellt. Es wird deutlich: Das Parlament hätte nur noch sehr mittelbar Einfluss, der Bund würde bei einer Privatisierung kaum noch direkte Steuerungsmöglichkeiten besitzen und das staatliche Monopol würde auf Private übergehen. Eine Maut wie in Frankreich mit 20 bis 24 Prozent Umsatzrenditen für die Privaten wäre möglich und könnte auch durch Regulierung nicht effektiv verhindert werden. In der Frage der Autobahnprivatisierung hatte der BRH die Gesetzentwürfe der Bundesregierung 2016 in einem eigenen umfangreichen Gutachten untersucht (<http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2016-bwv-gutachten-organisationsformen-und-finanzierungsvarianten-fuer-die-bundesfernstrassen>). Es kann und soll demnach formell, materiell und funktional (d.h. per ÖPP) privatisiert werden.
- Der Verfassungsrechtler **Prof. Dr. Georg Hermes**, der Infrastrukturrechtsexperte **Dr. Holger Weiß** sowie der auf Infrastrukturen spezialisierte Ökonom **Prof. Dr. Thorsten Beckers** haben mehrere Gutachten zu dem Thema erstellt: für ADAC, für das Verkehrsministerium in Baden-Württemberg und für den Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB). Hermes/Weiß/Beckers warnen dringend vor den verschiedensten Privatisierungsformen im vorgelegten Gesetzentwurf. Hier das letzte **Gutachten** von Hermes/Weiß/Beckers: http://www.w2k.de/fileadmin/medien/pdf/news/2016/ZDB_-_Kurzgutachten_Beurteilung_Art-90-GG-Entwurf_der_Bundesregierung_hinsichtlich_Privatisierungsschranken-v90.pdf
- **Prof. Dr. Christoph Möllers** war bereit, einen von Attac und Gemeingut in BürgerInnenhand „geleakten“ Zwischenstand des Gesetzgebungsverfahrens zu bewerten (im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen). Möllers ist Professor für öffentliches Recht in Münster und sieht erhebliche Privatisierungsgefahren. Das **Gutachten** kann hier eingesehen werden: https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2017/02/160620_M-%C3%B6llers_BFernstra%C3%9FenGafin_Wi.docx. Der Gesetzentwurf, den Möllers bewertet hat, wurde inzwischen zwar von der Regierung überarbeitet. Dennoch bleibt das meiste von den Aussagen Möllers' weiterhin gültig, insbesondere seine Analyse bestehender Privatisierungsmöglichkeiten sowie sein Kommentar zur Umgehung der Schuldenbremse.
- In seinem **Positionspapier** schreibt der **ADAC**: „Gegen umfangreiche funktionale Privatisierungen (Teilnetzbezogene ÖPP - und Konzessionsgesellschaften) sollten aus Sicht der Nutzer ebenfalls grundgesetzliche Schutzmechanismen normiert werden.“ Das Positionspapier ist hier zu finden: https://www.adac.de/_mmm/pdf/sp_reform_bundesfernstrassen_fi_289098.pdf
- Der ADAC hat auch ein weiteres **Gutachten** bei **Hermes/Weiß/Beckers** beauftragt. Darin wird hervorgehoben: „Die BAB-Gesellschaft unterliegt hinsichtlich funktionaler Privatisierungen nach dem ÖPP-Ansatz grundsätzlich keinerlei Beschränkungen. Folglich besteht die Möglichkeit, dass die BAB-Gesellschaft Teilnetz-ÖPP realisiert, was aus Sicht der Nutzer nachteilig ist und unterbleiben sollte. Weiterhin kann die

unmittelbare Bundesverwaltung Konzessionen gemäß dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) an Private vergeben; nach einer einfachgesetzlichen Modifikation könnte dies auch bei Teilnetzen erfolgen.“ Das Gutachten ist hier zu finden:

https://www.adac.de/_mmm/pdf/sp_privatisierungsschranken_gutachten_289099.pdf

- Der **DGB** hat eine „**Resolution für eine zukunftsfeste Verkehrsinfrastruktur und gegen eine Privatisierung der Autobahnen**“ verabschiedet (<http://www.dgb.de/unsere-autobahn>). Bundestag und Bundesrat werden aufgefordert, „jede Form der Privatisierung der Autobahnen zu verhindern, Beschäftigung zu sichern und eine leistungsfähige Infrastruktur für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu schaffen.“

Wir veröffentlichen immer wieder Beiträge auf unseren Blog zu diesem Thema. Alle Beiträge, die die Grundgesetzänderungen betreffen, sind hier zu finden:

<https://www.gemeingut.org/category/gg-aenderung/>

Nachfolgend eine Auswahl:

23.03.2017 „Zwei bisher geheime Gutachten zur Autobahnprivatisierung aufgetaucht“: <https://www.gemeingut.org/zwei-bisher-geheime-gutachten-zur-autobahnprivatisierung-aufgetaucht/>

15.03.2017 „Erste Reaktion auf das Erklärvideo“: <https://www.gemeingut.org/erste-reaktion-auf-das-erklaervideo/>

09.03.2017 „Diskussion Autobahnreform – Grundgesetzänderung für eine Privatisierung?“ <https://www.gemeingut.org/diskussion-autobahnreform/>

06.03.2017 „Der Ausverkauf der Autobahn“ (Veröffentlichung bei „Blätter für Deutsche und internationale Politik“): <https://www.gemeingut.org/der-ausverkauf-der-autobahn/>

28.02.2017 „Autobahnprivatisierung: Dem GroKo-Kroko fällt die Maske herunter“: <https://www.gemeingut.org/autobahnprivatisierung-dem-groko-kroko-faellt-die-maske-herunter/>

27.02.2017 „GEW gegen die Grundgesetzänderung“: <https://www.gemeingut.org/gew-gegen-die-grundgesetzaenderung/>

23.02.2017 „Erklärvideo: Niemand hat die Absicht, eine Autobahn zu privatisieren?“: <https://www.gemeingut.org/erklaervideo-niemand-hat-die-absicht-eine-autobahn-zu-privatisieren/>

23.02.2017 „Aktionsseite Autobahnprivatisierung – nein, danke!“: <https://www.gemeingut.org/aktiv-werden/>

07.02.2017 „Schulprivatisierung per Grundgesetz“: <https://www.gemeingut.org/schulprivatisierung-per-grundgesetz/>

25.01.2017 „Donald Trump will die US-amerikanische Infrastruktur privatisieren“: <https://www.gemeingut.org/donald-trump-will-die-us-amerikanische-infrastruktur-privatisieren/>

23.01.2017 „Grundgesetzänderung – Auswirkungen auf Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur“: <https://www.gemeingut.org/grundgesetzaenderung-zu-verkehrs-und-bildungsinfrastruktur/>

25.12.2016 „Die große Bescherung“: <https://www.gemeingut.org/die-grosse-bescherung/>

15.12.2016 „Autobahnprivatisierung – jetzt erst recht“: <https://www.gemeingut.org/autobahnprivatisierung-jetzt-erst-recht/>

- 14.12.2016 „Kabinettt bringt Autobahnprivatisierung in den Bundestag ein“:
<https://www.gemeingut.org/kabinettt-bringt-autobahnprivatisierung-in-den-bundestag-ein/>
- 08.12.2016 „Protest gegen geplante Grundgesetzänderung vor dem Bundesrat“:
<https://www.gemeingut.org/protest-gegen-geplante-grundgesetzänderung-vor-dem-bundesrat/>
- 07.12.2016 „Kabinettt will Autobahnprivatisierung beschließen“:
<https://www.gemeingut.org/kabinettt-will-autobahnprivatisierung-beschliessen/>
- 05.12.2016 „Bundesrechnungshof warnt in neuem Gutachten vor Autobahnprivatisierung per ÖPP“: <https://www.gemeingut.org/bundesrechnungshof-warnt-in-neuem-gutachten-vor-autobahnprivatisierung-per-oepp/>
- 27.11.2016 „Gabriel rettet die Autobahnen doch nicht vor der Privatisierung“:
<https://www.gemeingut.org/gabriel-rettet-die-autobahnen-doch-nicht-vor-der-privatisierung/>
- 25.11.2016 „Trump und die Privatisierung von Autobahnen“:
<https://www.gemeingut.org/trump-und-die-privatisierung-von-autobahnen/>
- 18.11.2016 „Sitzen unsere Autobahnen auch bald in Steueroasen?“:
<https://www.gemeingut.org/sitzen-unsere-autobahnen-auch-bald-in-steueroasen/>
- 14.11.2016 „Kaspertheater: Autobahnprivatisierer Gabriel präsentiert sich als Retter vor Privatisierung“: <https://www.gemeingut.org/kaspertheater-autobahnprivatisierer-gabriel-praesentiert-sich-als-retter-vor-privatisierung/>
- 03.11.2016 „Einschätzung zum Stand der Autobahnprivatisierung“:
<https://www.gemeingut.org/einschaetzung-zum-stand-der-autobahnprivatisierung/>
- 03.11.2016 „Offener Brief zur Autobahnprivatisierung: Keine Vorentscheidungen außerhalb der Parlamente“: <https://www.gemeingut.org/offener-brief-zur-autobahnprivatisierung-keine-vorentscheidungen-ausserhalb-der-parlamente/>
- 02.11.2016 „Das wird teuer“: <https://www.gemeingut.org/texte-aus-der-taz-sonderbeilage-das-wird-teuer/>
- 01.11.2016 „Geheimsache Grundgesetzänderung“: <https://www.gemeingut.org/texte-aus-der-taz-sonderbeilage-geheimsache-grundgesetzänderung/>
- 01.11.2016 „Wie die Privatisierung umgesetzt werden soll“:
<https://www.gemeingut.org/texte-aus-der-taz-sonderbeilage-wie-die-privatisierung-umgesetzt-werden-soll/>
- 05.07.2016 „Offener Brief – keine Vorfestlegung auf die Autobahnprivatisierung“:
<https://www.gemeingut.org/offener-brief-keine-vorfestlegung-auf-die-autobahnprivatisierung/>
- 16.06.2016 „BürgerInnen fordern MinisterpräsidentInnen auf: Keine Autobahnprivatisierung“: <https://www.gemeingut.org/buergerinnen-fordern-ministerpraesidentinnen-auf-keine-autobahnprivatisierung/>
- 16.06.2016. „Neues Rechtsgutachten zeigt: Autobahnprivatisierung löst keine Probleme, aber schafft viele neue“: <https://www.gemeingut.org/neues-rechtsgutachten-zeigt-autobahnprivatisierung-loest-keine-probleme-aber-schafft-viele-neue/>

**Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen
der Straßenbauverwaltungen der Länder**

Schotten, den 20.03.2017

An
die Mitglieder des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Einrichtung
einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr**

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen der Straßenbau-
verwaltungen der Länder**

Sehr geehrte Bundestagsabgeordnete,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der Länder haben sich am 2. Februar 2017 zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen und auf der 1. Bundeskonferenz einen Beschluss zur Bildung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr einstimmig verabschiedet (Anlage 1).

Auch wenn die Arbeitsgemeinschaft nicht mittelbar in die Anhörung der Ausschüsse des Bundestages eingebunden wird, erfolgte auf der 2. Bundeskonferenz am 15./16. März 2017 ein intensiver Meinungsaustausch zu dem Gesetzgebungsverfahren. Daher übersenden wir Ihnen unsere Anforderungen (Anlage 2) an den weiteren Prozess, welche wir bitten in die weiteren parlamentarischen Beratungen einfließen zu lassen.

Für Anfragen und Gespräche steht Ihnen die Arbeitsgemeinschaft zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Willi Donath)
Sprecher der Personalvertretungen
der Straßenbauverwaltungen der Länder

c/o Hessen Mobil –
Straßen- und Verkehrsmanagement
Vogelsbergstraße 51
63679 Schotten

Mail: willi.donath@mobil.hessen.de
Tel: . 0160 7070 574

Anlagen

Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der Länder

Anlage 1

Stellungnahme der Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der Länder zur Bildung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland

Die Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der sechzehn Bundesländer haben am 1. und 2. Februar 2017 in einer bundesweiten Personalrätekonferenz die Entwicklung zur Bildung einer Infrastrukturgesellschaft beraten und die nachfolgende Stellungnahme am 2. Februar 2017 einstimmig beschlossen:

Zahlreiche Kommissionen haben sich in den vergangenen Jahren mit der Infrastruktur Straße und der Auftragsverwaltung befasst.

Aus Sicht der Personalvertretungen geht es bei der Grundgesetzänderung nicht um eine Optimierung der Auftragsverwaltung, sondern vielmehr um die Erschließung neuer Anlagemöglichkeiten für Banken und Versicherungen.

Lassen Sie es uns gleich zu Beginn betonen, dass die betroffenen Personalvertretungen und die Beschäftigten in den Straßenbauverwaltungen der Länder die politisch getroffene Entscheidung zur Bildung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr für falsch halten, auch wenn die Länder im Zuge der Neuordnung der Bund-Länderfinanzbeziehungen angeblich entlastet werden. Die Auftragsverwaltungen der Länder müssen einer finanzpolitischen Entscheidung weichen, welche jedoch fachlich nicht begründet ist.

Die Politik hat sich jedoch entschieden, den Beschluss der Ministerpräsidentinnen, Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin in Gesetze zu gießen.

Wir stellen fest, dass die Worte aus dem Beschluss vom 14. Oktober 2016

- ***Dabei sollen die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort beachtet werden.***
- ***Die Personalvertretungen werden eingebunden.***

nicht ernsthaft und wirklich von den politisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern gelebt werden.

Wir sind mehr als enttäuscht, dass dieser Prozess in hohem Tempo und mit weit reichenden Auswirkungen für unsere Kolleginnen und Kollegen durch die Gesetzgebungsverfahren gepeitscht wird. Diese Verfahrensweise wird einem (mit dieser Tragweite) demokratischen Findungs- und Beschlussprozess nicht gerecht.

Die Personalvertretungen der Länder, welche die Interessen von mehr als **36.000 Kolleginnen und Kollegen** vertreten, müssen bei der Ausgestaltung des Verfahrens und der Inhalte beteiligt werden. Wir erwarten dies von den siebzehn politisch Handelnden, die den Beschluss am 14. Oktober 2016 verantwortlich unterzeichnet haben.

Wir, die Personalvertretungen der Länder stellen deshalb die folgenden Forderungen an die Mitglieder des Bundestages und des Bunderates:

1. Beteiligung der Personalvertretungen

- Die Personalvertretungen der Länder sind sofort und zwingend zu beteiligen!

2. Personal

- Verbindliche Garantien für die Interessen der Beschäftigten und Auszubildenden hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort sind festzuschreiben!
- Die Belange der Beamtinnen und Beamten sind zu berücksichtigen!
- Versetzungswillige Beamtinnen und Beamte dürfen nicht aus Altersgründen (§ 48 BHO) abgewiesen werden!
- Betriebsbedingte Kündigungen sind auszuschließen!
- Der Übergang von Beschäftigten in die Infrastrukturgesellschaft erfolgt nur auf freiwilliger Basis durch die Beschäftigten! Dies gilt auch für die Beamtinnen und Beamten!

3. Standorte

- Alle Standorte der Straßenbauverwaltungen der Länder (Meistereien, Ämter und Landesämter etc.) bleiben erhalten!

4. Tarifrechtliche Regelungen

- Ein Überleitungstarifvertrag ist zwischen den Tarifvertragsparteien zu verhandeln und abzuschließen!

5. Finanzierung der fortbestehenden Auftragsverwaltung

- Eine kostendeckende Finanzierung der bei den Ländern verbleibenden Bundesstraßen wird vereinbart! Dies in allen Bereichen von Planung, Bau, Betrieb und Verkehr!

6. ÖPP-Projekte

- ÖPP-Projekte sind wirtschaftlich nicht vertretbar, daher sind in der Planung befindliche Projekte zu stoppen!
- Weitere ÖPP-Projekte wird es nicht geben!

7. Rechtsform und Privatisierungen

- Die Infrastrukturgesellschaft wird in öffentlicher Rechtsform eingerichtet!
- Privatisierungen werden ausgeschlossen!

Die politisch Verantwortlichen in den Landeshauptstädten und in Berlin werden sich messen lassen müssen, was an Beteiligung und Mitwirkung wirklich erfolgt. Die mehr als 36.000 Beschäftigten, und mit ihnen die Personalvertretungen, brauchen keine Lippenbekenntnisse, sondern Wertschätzung, Ehrlichkeit und echte Unterstützung!

**Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen
der Straßenbauverwaltungen der Länder**

Anlage 2

Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der Länder

Die Grundgesetzänderung (Art. 90 (2)) wird von allen Personalvertretungen der 16 Bundesländer ganzheitlich abgelehnt.

Eine Reform der Auftragsverwaltung in Sinne der Bodewig II Kommission in der der Bund entscheidet, den Auftrag gibt und überwacht (Fernstraßenbundesamt), ist aus unserer Sicht zu bevorzugen. Zusammen mit einer überjährigen Finanzierung der Bauprojekte und einer gesicherten und zweckgebundenen Finanzierung der Planungs- und Bauüberwachungskosten wäre eine optimale Erreichung der Ziele , nämlich eine dauerhafte und gleichmäßige Abwicklung der Infrastrukturprojekte im Bereich des Autobahnbaus in Deutschland zu realisieren.

Die jetzigen Pläne dagegen, mit einem umfassenden Umbau der Autobahnverwaltung innerhalb von vier Jahren und einem gleichzeitigen Investitionshochlauf, sind aus unser Sicht nicht zu realisieren. Dies vor allem dann nicht, wenn man das Personal nicht in die Pläne mit einbezieht und deren Vertreter/innen keine Möglichkeit gibt, sich an dem Gestaltungsprozess zu beteiligen.

Dieses ambitionierte Ziel ist nur mit einer motivierten Belegschaft zu erreichen. Das derzeit laufende Gesetzgebungsverfahren erweckt aber den Eindruck, dass man auf das bestehende Personal keinen oder nur wenig Wert legt. Das Fehlen der, von den Ministerpräsidenten und der Kanzlerin, beschlossenen Leitlinien und die stricte Weigerung der Regierung, Verbesserungen in Sinne der Beschäftigten in das Gesetz aufzunehmen, wird von der Belegschaft der Straßenbauverwaltungen in Deutschland als fehlende Wertschätzung wahrgenommen.

Die derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung der Personalvertretungen halten wir im Zusammenhang einer so umfangreichen Gesetzesänderung und der damit verbundenen Umstrukturierung der Straßenbauverwaltung in Deutschland für nicht ausreichend. Damit diese Umgestaltung auch den demokratischen Grundsätzen und der sozialen Verantwortung, gerade eines öffentlichen Arbeitgebers, in unser Republik in Einklang zu bringen ist, sehen wir es für erforderlich an, die Arbeitsgemeinschaft der Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der Länder in das Bund-Länder-Gremium einzubeziehen.

Die Personalvertretungen der Straßenbauverwaltungen der Länder erachten nachfolgende Forderungen für notwendig, welche wir hiermit detailliert darstellen und einbringen:

1. Mitbestimmung, Mitwirkung und Informationsrecht der Personalvertretungen sind im Gesetz auf Bundesebene festzuschreiben. Die Personalvertretungen sind im Bund-Länder-Gremium nicht nur "einzubinden", sondern tatsächlich mit Stimmrecht zu beteiligen. Die Beteiligungsstrukturen sind klar abzubilden!
2. Der Artikel 9 Grundgesetz (Tarifautonomie) steht über dem Artikel 15 des Begleitgesetzes, daher ist der der Artikel 15 im Begleitgesetz rechtswidrig und muss im Hinblick auf tarifvertragliche Inhalte aus dem Begleitgesetz gestrichen werden. Es ist festzuschreiben, dass es einen Überleitungstarifvertrag geben wird, dieser muss zwischen den Tarifparteien (Arbeitgeber-Gewerkschaften) abgeschlossen werden. Nach Verabschiedung der Gesetze sind Tarifverhandlungen auf der Basis von TV-L / TV-H und TVÖD aufzunehmen. Bestehende, geltende (Überleitungs-) Tarifverträge sind zu übernehmen. Die Gesellschaft ist zu verpflichten, dem Arbeitgeberverband des öffentlichen Dienstes (Bundesministerium des Innern und der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände) beizutreten.
3. Der Übergang von Beschäftigten, Beamten und Auszubildenden in die Gesellschaft und das Fernstraßenbundesamt erfolgt nur auf freiwilliger Basis. Der Status und die Wahrung der Besitzstände der Beschäftigten, Beamten und Auszubildende werden zugesichert. Betriebsbedingte Kündigungen werden ausgeschlossen. Die Standorte der Straßenbauverwaltungen in den Ländern werden auch nach dem Übergang dauerhaft zugesagt.

4. Dienstvereinbarungen der Straßenbauverwaltungen der Länder gelten bis zu Neuabschlüssen weiter.
5. Weitere ÖPP/PPP-Projekte sind auszuschließen.



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Dr. Gerd Landsberg

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Frau
Dr. Gesine Löttsch, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Datum
23.03.2017

Aktenzeichen
II 921-00

**Anhörungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den
Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes, zur Neuregelung des
bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Ände-
rung haushaltsrechtlicher Vorschriften**
Thema: Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung zum Thema „Infrastruktur-
gesellschaft Verkehr“ im Rahmen der legislativen Umsetzung der Beschlüsse vom
Oktober 2016 zur künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund
und Ländern.

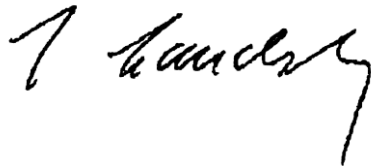
In Bezugnahme auf Artikel 12 „Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesell-
schaft Verkehr“ plädieren wir für eine Streichung in § 7 Absatz 1 Satz 1:

*„Der Bund stellt der Gesellschaft privaten Rechts ~~die~~ Mittel aus dem Gebührenauf-
kommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgaben-
gesetz in der jeweils geltenden Fassung für das in ihrer Zuständigkeit befindliche
Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung, so-
weit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist.“*

Hintergrund dieser Streichung ist, dass die vorgeschlagene Regelung alle (die) Mittel aus dem Gebührenaufkommen vereinnahmt, wobei nach § 11 Abs. 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes aus dem Aufkommen auch die Anteile anderer Träger der Straßenbaulast als der Bund (gemeint sind Gemeinden als Straßenbaulastträgerinnen für die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen) finanziert werden. Die Mittel sollen über den Bundeshaushalt zugewiesen werden. Es trägt zur Klarheit bei, wenn im Errichtungsgesetz der Infrastrukturgesellschaft nicht das gesamte Gebührenaufkommen vereinnahmt wird, sondern nur die Mittel nach Abzug der bereits anderweitig zugeordneten Mittel.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie unsere Stellungnahme den Mitgliedern des Haushaltsausschusses zur Verfügung stellen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Landsberg', written in a cursive style.

Dr. Gerd Landsberg

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den

Kabinettsentwürfen für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Die Stellungnahme bezieht sich nur auf die Teile der Entwürfe, die sich auf die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft (BFG) beziehen: Art. 90 und 143e GG bzw. die Artikel 1, 2 sowie Art. 13 -22 des Begleitgesetzes.

20.03.2017

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Martin Stuber
Referatsleiter Infrastruktur- und
Mobilitätspolitik

martin.stuber@dgb.de

Telefon: 030 - 24 060-305
Telefax: 030 - 24 060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Einleitung

Der DGB begrüßt eine Einigung von Bund und Ländern bei der Reform der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen prinzipiell. Denn die dringend erforderlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur dürfen durch diese Frage nicht weiter verzögert werden. Der Anstieg der Investitionen in dieser Legislaturperiode ist ein wichtiger erster Schritt hin zu einem höheren Investitionspfad, der den weiteren Verfall der öffentlichen Infrastruktur verhindert – er muss aber über 2018 hinaus verstetigt werden.

Allerdings halten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ein „evolutionäres“ Vorgehen im Sinne der Empfehlungen der „Bodewig-II-Kommission“ bei der Verbesserung der Fernstraßenverwaltung weiterhin für erfolgversprechender. Die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft (BFG) würde viele Probleme in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern nur in die Zukunft verschieben, denn die Vereinfachung der Abläufe, verlässliche Finanzierung, Controlling oder Personalausstattung dürften weiterhin auf der Agenda stehen. Der von der Bundesregierung gewählte Weg, die BFG im Zuge der Händel um den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern durchzusetzen, könnte letztlich zu weiteren Verzögerungen führen. Die Realisierung der Vorhaben bis Ende 2020 könnte sich als ambitioniert erweisen. Innerhalb von 3 Jahren sollen in Bund und Ländern mindestens 17 Prozesse der Umorganisation erfolgen. Dadurch drohen Projekte verzögert und die Beschäftigten verunsichert zu werden. Der Zeitraum muss verlängert werden.

Eine Reform der Auftragsverwaltung kann die bestehenden Probleme effektiver und wirtschaftlicher lösen. Ein effizientes Controlling- und Kostenmanagement zwischen Bund und



Auftragsverwaltungen ist erforderlich. Die in der Auftragsverwaltung gefundenen organisatorischen Lösungen haben zu erheblichen Synergieeffekten geführt, die durch die neue Organisationsstruktur gefährdet werden.

Aus Sicht der Gewerkschaften ist die jüngste Debatte um eine Privatisierung der Autobahnen in mehrfacher Hinsicht problematisch, denn sie hat die Verunsicherung unter den Beschäftigten in den Verwaltungen weiter erhöht. Außerdem stellt eine Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge – und die Verkehrsinfrastruktur gehört dazu – die Handlungsfähigkeit des Staates in Frage.

Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen folglich die Fragen, ob eine Privatisierung der Fernstraßen mit den nun vorgelegten Vorschlägen für die Änderung des Grundgesetzes dauerhaft verhindert wird, ob die Interessen der Beschäftigten angemessen berücksichtigt und die Kompetenzen in den Ländern genutzt werden.

Sollte die Politik an der Gründung der zentralen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen festhalten, müssen aus Sicht des DGB folgende Kriterien erfüllt werden:

1. Privatisierung der Autobahnen ausschließen

Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft und deren Regionalgesellschaften müssen grundgesetzlich ausgeschlossen werden, auch, um eine verdeckte Privatisierung über stille Beteiligungen, Genussscheine usw. zu verhindern. Die Bundesrepublik Deutschland muss Eigentümer bleiben und für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haften (im Grundgesetz zu regeln). Die Gesellschaft sollte in der Form einer Anstalt öffentlichen Rechts zu führen sein. Ein Rechtsformwechsel bedarf der Zustimmung des Bundestags. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft, wie bei der Deutschen Bahn, ist grundgesetzlich auszuschließen. Öffentliche Private Partnerschaften (ÖPP)-Vorhaben lehnen wir grundsätzlich ab - insbesondere Netz-ÖPP und Strecken-ÖPP müssen ausgeschlossen werden. Der Deutsche Bundestag braucht gesetzliche Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten – das betrifft unter anderem die Investitionspriorisierung, die Aufgaben und die Finanzierung der Gesellschaft und ihrer Töchter. Eine Gründungsverschuldung muss grundgesetzlich untersagt werden.

2. Personal und Arbeitsplätze tarifvertraglich schützen

Solange und soweit eine Überleitung der Beschäftigten durch Tarifvertrag nicht geregelt ist, ist zur umfassenden Absicherung der Besitzstände der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen in der Übergangsphase zum Bund eine Regelung erforderlich, wonach die Beschäftigten unter Fortsetzung ihres bestehenden Beschäftigungsverhältnisses im Wege der Personalstellung beim Bund tätig werden. Die Infrastrukturgesellschaft muss per Gesetz im Gesellschaftervertrag dazu verpflichtet werden, eine Tarifbindung durch Abschluss eines Tarifvertrages herzustellen. Darüber hinaus brauchen die Beschäftigten eine langfristige und rechtlich verbindliche Standortgarantie und Arbeitsplatzsicherheit; auch das muss tarifvertraglich ausgestaltet werden können. Wie im Bund-Länder-Beschluss vom 14.10.2016



vereinbart, muss die umfassende Einbeziehung der Personalvertretungen und Gewerkschaften in allen Phasen des Transformationsprozesses sichergestellt werden.

3. Bestehende Kompetenzen der Länder nutzen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder müssen die Kompetenzen für Planung, Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ behalten und (von der Infrastrukturgesellschaft) als Projektträger eingesetzt werden. Die BFG kann als Funktionsebene zwischen Bundesministerium und Auftragsverwaltung der Länder fungieren und zentrale Management- und Finanzierungsaufgaben übernehmen. Dazu gehören Datensammlung, Steuerungs- und Controlling-Systeme, Standardisierung und Kostenmanagement sowie womöglich die Koordinierung bei länderübergreifenden Großprojekten. Die Entwicklung der Bundesfernstraßen muss einen integrativen Ansatz verfolgen. Bei der Neustrukturierung kann auf positive Beispiele wie auf eine regionalisierte ASFINAG zurückgegriffen werden. Die Einheit des Straßennetzes aus Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen ist zu bewahren, die Übergänge zu den übrigen Verkehrsnetzen sind zu verbessern.

Änderung des Grundgesetzes

Durch die Änderung von Artikel 90 GG soll den Ländern die Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen entzogen und der BFG übertragen werden. Dadurch drohen bewährte Strukturen und die föderale Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur abgeschafft zu werden. Das hat negative Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger und für die Beschäftigten der Landesverwaltungen und der Landesbetriebe.

Der DGB hat in seiner ersten Stellungnahme im Dezember begrüßt, dass nicht nur die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen, sondern auch die „Gesellschaft privaten Rechts“, also die BFG, „unveräußerliches Eigentum des Bundes“ sind.

Der Bundesrechnungshof und auch Rechtsgutachten kommen aber zu dem Ergebnis, dass zahlreiche Privatisierungsvarianten weiterhin nicht ausgeschlossen sind.

Der DGB stellt sich gegen jede Grundgesetzänderung, die zu einer – auch mittelbaren – Privatisierung der Infrastruktur – ob Straße, Schiene oder Wasserwege – führen kann. Jegliche Infrastruktur muss vollständiges, dauerhaftes und unveräußerliches Eigentum des Staates bleiben. Dies gilt gleichermaßen für die Nutzungsrechte der Infrastruktur und für die öffentliche Aufgabe der Planung, des Baus, der Unterhaltung und des Betriebs. Es muss auch für Neubauprojekte gelten.

Das zivilrechtliche Eigentum ist nicht der entscheidende Rechtstitel. Denn seine Bedeutung ist bei öffentlichen Straßen generell begrenzt, da es durch die öffentlich-rechtliche Widmung des Straßenrechts überlagert wird und die verbleibenden Befugnisse des Eigentümers durch die Einräumung dinglicher oder schuldrechtlicher Rechte (Nutzungsrechte, Nießbrauch) auf Dritte übertragen werden können.



Nicht der Eigentümer, sondern der Straßenbaulastträger und Nutzungsberechtigte entscheidet über das Schicksal der Straße, ihre Nutzung und ihre Veränderung. Eigentum und die durch Unveräußerlichkeit bewirkte Eigentumsgarantie schützen also nicht vor einer weitgehenden Privatisierung der Straßen bzw. der staatlichen Aufgabe „Bereitstellung von Bundesfernstraßen.“ Die Eigentumsgarantie in Artikel 90 Absatz 2 GG-E ist keine hinreichende verfassungsrechtliche Privatisierungsschranke. Deshalb sind, wie vom Bundesrat gefordert, in GG Art. 90 Absatz 2 die Sätze 3 bis 5 wie folgt zu fassen:

„Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft ist ausgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland haftet für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Der Steuerung und Kontrollierbarkeit der Gesellschaft kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Deshalb muss hier auch festgelegt werden, dass bei jeder Einbeziehung Privater der effektive Einfluss des Bundes auf die Aufgabenerfüllung sicherzustellen ist.

Die Länder erhalten zudem die Option, dass neben den Bundesautobahnen auch die sonstigen Bundesstraßen von der Verwaltung des Bundes übernommen werden können. Es würden Doppelstrukturen geschaffen, Synergien könnten wegbrechen. Das Netz der Bundesstraßen allein ist nicht wirtschaftlich zu betreiben, weshalb zu befürchten ist, dass der Bund für die Bundesstraßen keine eigenen Strukturen aufbaut oder übernimmt. Zugleich sind für die verbleibenden Landesstrukturen Schließungen und Zusammenlegungen sind zu befürchten, Arbeitsplätze wären gefährdet. Deshalb fordert der DGB, einen integrativen Ansatz zu verfolgen und die Einheit des Straßennetzes unbedingt zu bewahren.

Begleitgesetz

Artikel 13 – Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen

Die Wahl der Rechtsform wird im § 2 Absatz 1 festgelegt, mit der Begründung der „weitgehenden Weisungsbefugnisse des Gesellschafters gegenüber der Geschäftsführung einer GmbH. Damit werden die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes als Gesellschafter im Interesse des Gemeinwohls und der Daseinsvorsorge gewährleistet.“ (S. 96) Diese Behauptung fußt allerdings weniger auf der Rechtsform als auf der Verpflichtung des Bundes zur Orientierung am Gemeinwohl. Die strategische Ausrichtung an politischen Vorgaben muss vom Bund festgelegt werden. Nicht erklärt wird, warum die Rechtsform nach vier Jahren überprüft werden soll. Der obigen Argumentation folgend muss eine Aktiengesellschaft gesetzlich ausgeschlossen werden, weil hier der staatliche Einfluss noch geringer wäre.



Der DGB plädiert für eine „**Anstalt öffentlichen Rechts**“, mit der auch die Gewährleistungspflicht des Bundes für die Verkehrsnetze verbunden wäre. Denn als Träger muss der Bund „seine Anstalt“ mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen finanziellen Mitteln ausstatten und so für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig erhalten. Folglich dürfen hier keine Regelungen getroffen werden, die die Umwandlung der GmbH in eine Anstalt öffentlichen Rechts zukünftig erschweren könnten.

In § 4 wird festgelegt, dass die BFG „bedarfsgerecht regionale Tochterunternehmen ein[richtet]“. Der DGB hat in seinem Sondervotum im Bericht der Fratzscher-Kommission auf die bessere Integration ortsbezogener Belange und auf positive Effekte bei Akzeptanz und Mitwirkungschancen, letztendlich sogar bessere Ergebnisse verwiesen. Allerdings muss vor dem Hintergrund der Privatisierungsdebatte im Grundgesetz sichergestellt sein, dass diese Tochtergesellschaften nicht als Vehikel für die Beteiligung von Privatinvestoren am Eigenkapital genutzt werden. Auch § 1 Absatz 2 sollte wie folgt ergänzt werden:

(2) Die Gesellschaftsanteile **der Infrastrukturgesellschaft Verkehr und aller Tochtergesellschaften** stehen **vollständig** im Eigentum des Bundes.

Darüber hinaus müsste geregelt werden, was mit den davon betroffenen Beschäftigten geschieht (Übergang der Beschäftigungsverhältnisse, Tarifbindung der Tochtergesellschaften, usw.) und es sind Regelungen zu Tariftreue, Mindestlohn und Vergabe erforderlich.

In § 5 wird die umfassende Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die BFG aufgelistet: Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen und autobahnähnlichen Bundesstraßen. Diese fundamentale Neustrukturierung lässt erhebliche Reibungsverluste erwarten. Der DGB hält eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung, wie es die Bodewig-II-Kommission vorgeschlagen hat, für zielführender:

Verbesserte Prozessabläufe können durch den Abbau von Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalten des Bundes und durch die Erhöhung der Vorlagengrenze zur Erteilung von Gesehen-Vermerken erreicht werden. Bei der Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen geht es um den Abbau von Doppelstrukturen bei Bund wie Ländern (Prüfung der Planunterlagen, Auftragsvergaben, Controlling-System, Entbürokratisierung). Bei der Neustrukturierung kann auf positive Beispiele wie eine regionalisierte ASFINAG zurückgegriffen werden.

Zudem empfiehlt sich eine funktionale Beschränkung der BFG auf die zentrale Aufgabe der Finanzierung. Für eine verlässliche Planung und zügige Abwicklung ist eine kontinuierliche und verlässliche Finanzierung unerlässlich. Die Finanzierungsstruktur muss passgenau zu den anstehenden Projekten geschaffen und mit ausreichenden Mitteln versehen werden.

Ein weiteres Kernproblem der Auftragsverwaltung ist die unzureichende Ausstattung mit investiven Mitteln. Dazu kommen die unzureichend bereitgestellten Planungsmittel. Die



Rückerstattung von Zweckausgaben der Länder liegt mit rund 3 Prozent weit unter den tatsächlichen Kosten, weshalb die Länder hier regelmäßig in Vorleistung treten müssen. Damit dieses zentrale Hemmnis für eine bessere Projektabwicklung ausgeräumt wird, unterstützt der DGB die Forderung der Länder nach einer umfassenden Kostenübernahme des Bundes für die Autobahnen ab dem Zeitpunkt der Grundgesetzänderung einschließlich der notwendigen baurechtlichen Genehmigungsverfahren. Gleichzeitig sollten sinnvolle Anreize zu effizientem Verhalten gesetzt werden.

Eine passgenaue Finanzierungsstruktur hängt auch von der Aufgabenstellung ab: Netzvervollständigung und Engpassbeseitigung sollen durch eine Projektfinanzierungsstruktur gekennzeichnet sein. Für den Regelerhalt bedarf es einer kostenbasierten überjährigen Mittelbereitstellung. Für den Betrieb ist eine leistungs- und aufgabenabhängige, zweckgebundene und ebenso überjährige Finanzierung optimal, während sich für die nachholende Sanierung die Schaffung eines Sondervermögens anbietet.

In § 7 wird zur Finanzierung der BFG bereits angemerkt, was in Artikel 21 des Begleitgesetzes dann ausgeführt wird: Die BFG soll „in einer späteren Phase... Mautmittel aus eigenem Recht als Mautgläubigerin erhalten.“ (S. 97) Der DGB fordert, dass der Bund der BFG schon aus Gründen der Transparenz prinzipiell die Mauterträge zuweisen soll, selbst wenn die weitere Verwendung im Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt werden soll. Folglich muss § 7 Satz 1 nach „... zur Verfügung“ enden, zu streichen ist „... soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist.“

Zur Finanzierung der BFG wird in der Kommentierung von § 7 ausgeführt: „Die Finanzierung der Gesellschaft soll mittel- bis langfristig auf dem Konzept der Nutzerfinanzierung beruhen.“ (S. 97) Der DGB hält die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur über die Lkw-Maut und Haushaltsmittel weiterhin für den richtigen Weg. Getreu der Maxime „Verkehr finanziert Verkehr“ müssen Investitionsentscheidungen immer wieder mit politischen Prioritäten abgeglichen werden.

Im Sinne der Transparenz ist ein jährlicher Verkehrsinvestitionsbericht, wie er nach § 8 verbindlich ist, positiv, zumal auch der Netzzustand berichtet werden soll. Negativ ist, dass die Unterrichtung des Bundestages einer vorherigen Zustimmung durch ein „Gesellschaftsorgan“ bedarf. Dahinter steht ein Finanzierungs- und Realisierungsplan für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren. Auch hier bedarf es „der vorigen Zustimmung des dafür im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gesellschaftsorgans.“ (S. 98) Eine transparente Berichterstattung über die Investitionstätigkeit der BFG an den Bundestag muss sichergestellt werden.



Artikel 14 – Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes

Wie die BFG soll auch das Fernstraßen-Bundesamt seine Aufgaben zentralisiert wahrnehmen. Das könnte angesichts der Zuständigkeit für die Planung und Linienführung von Bundesfernstraßen mit Schwierigkeiten verbunden sein. Denn für diese Aufgaben ist die Kenntnis ortsbezogener Belange wichtig, wenn es um Akzeptanz und gelungene Beteiligungsverfahren geht.

Zudem ist das Bundesamt die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde für Planfeststellung und Plangenehmigung länderübergreifender Projekte und für den Ersatzneubau von Brücken. Hier wird dem Vorschlag der „Bodewig-II-Kommission“ aufgegriffen, vergleichbare Projekte zu bündeln und Synergien zu nutzen.

Artikel 15 – Gesetz zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen und zum Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes sowie steuerliche Vorschriften

Das angedachte Gesetz regelt die Zuordnung der Beschäftigten, sächlichen Betriebsmittel, Grundstücke und Gebäude von Nebenanlagen der Straßenbauverwaltungen der Länder, Landesbetriebe und sonstigen Behörden auf das Fernstraßen-Bundesamt oder zur Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr. So sollen unter anderem die Beschäftigten zu diesem Zweck erfasst und dokumentiert werden. Methode und Format will das BMVI durch Erlass festlegen. Der DGB erwartet die Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Dem vorgelegten Gesetzentwurf fehlt ein entsprechend klarstellender Hinweis auf den zwingend zu beachtenden Grundsatz des vertraulichen Umgangs mit Personalaktendaten. Ein solcher ist zu ergänzen. Zudem müssen die Personalvertretungen lückenlos und umfassend vom ersten Schritt an einbezogen werden. Nur so kann das Vorhaben auch bei den Beschäftigten auf Akzeptanz stoßen.

Der DGB setzt darüber hinaus voraus, dass bei allen die Beamtin bzw. den Beamten treffenden Maßnahmen, deren bzw. dessen Einwilligung erforderlich ist. Folglich dürfen grundsätzlich nur die Beamtinnen und Beamten versetzt werden, die der Versetzung auch zugestimmt haben. Gleiches gilt für Fälle der Beurlaubung sowie für die Fälle, in denen das Fernstraßen-Bundesamt von der Option Gebrauch macht, die Zuweisung zur Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr aufzuheben oder eine anderweitige Verwendung vorzusehen.

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzentwurf nun nicht mehr die voraussetzungslose Möglichkeit der dauerhaften Übertragung einer höher zu bewertenden Tätigkeit vorsieht. Denn nicht nur eine unterwertige Beschäftigung widerspricht dem verfassungsrechtlich verankerten Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf amtsangemessene Beschäftigung, sondern auch eine dauerhafte Beschäftigung auf einem höherwertigen Dienstposten.



Der DGB fordert den Abschluss eines Überleitungstarifvertrages. Die einseitige und willkürliche Zwangszuordnung von Teilen der Beschäftigten verstößt sowohl gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 Grundgesetz als auch gegen das Gebot der Berufsfreiheit gem. Artikel 12 Grundgesetz.

Aus diesem Grund fordert der DGB die Streichung des § 5 Abs. 4. Diese Regelung verhindert eine tarifvertragliche Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Infrastrukturgesellschaft sowie eine tarifvertragliche Überleitung der Beschäftigten aus dem Anwendungsbereich des TV-L und des TVöD (VKA) in den TVöD (Bund).

Ein Aussuchen einzelner Beschäftigter verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Grundgesetz: Wenn ein gesetzlicher Aufgabenübergang angeordnet wird, müssen entweder die Beschäftigungsverhältnisse aller von dem Aufgabenübergang betroffenen Beschäftigten auf den neuen Aufgabenträger übergehen oder keines - Ein „Aussuchen“ durch den neuen Aufgabenträger ist unzulässig. Da unklar ist, ob der Bund weniger Beschäftigte übernimmt, als bisher mit den Aufgaben betraut sind, müssen betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen werden.

Wie in der Begründung zu § 5 erläutert wird, sollen die Beschäftigten, die Widerspruch gem. § 613a BGB eingelegt haben, nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ggf. in die neue Gesellschaft überführt werden. Damit bleiben sie Beschäftigte des Landes, würden aber in den Dienst der Gesellschaft oder des Fernstraßen-Bundesamtes gestellt. Dies gleicht einer Zwangsversetzung der Beschäftigten, der das Widerspruchsrecht gem. § 613a BGB ebenso wie das Grundrecht auf freie Arbeitsplatzwahl gem. Art. 12 GG entgegensteht. Im Übrigen müssen auch insofern betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen werden.

Da § 613a BGB nicht automatisch zur Anwendung kommt, muss festgelegt werden, dass die BFG bzw. das Fernstraßen-Bundesamt wie in Fällen eines Betriebsübergangs durch § 613a BGB Abs. 1 Satz 1 BGB in alle Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen einzutreten hat.

Trotz der vorgesehenen Anwendung des TVöD Bund bei der BFG müssen eine Reihe von Besitzstandsregelungen für die von den Ländern übergehenden Beschäftigten getroffen werden: Stufengleiche Überleitung in den TVöD unter Anrechnung der in der jeweiligen Stufe des TV L zurückgelegten Zeit auf die Stufenlaufzeit; Anerkennung der beim Land erreichten Beschäftigungszeit; Sicherung der Besitzstandsregelungen des TVÜ-Länder für aus dem BAT bzw. MTArb in den TV-L übergeleitete Beschäftigte; Sicherung des Rechtsstands der von den Ländern überwechselnden Beschäftigten bei für sie günstigeren Regelungen im TV-L (Eingruppierung und Erschwerniszulagen).

Aus den vorgenannten Gründen fordert der DGB den Abschluss eines Tarifvertrags zur Überleitung mit dem die sich aus dem Übergang ergebenden Fragen geregelt, betriebsbe-



dingte Kündigungen ausgeschlossen werden und die Interessen der Beschäftigten entsprechende Berücksichtigung finden. Auch mit den Ländern sind tarifvertragliche Regelungen zu Schutz der Beschäftigten erforderlich.

Darüber hinaus muss, auch um verfassungsrechtliche Probleme mit Blick auf die Bindung der Gesellschaft an den TVöD zu vermeiden, die Anwendung des TVöD tarifvertraglich geregelt werden.

Zur Wahrung der Mitbestimmung sollen Übergangsmandate den Übergang in die neue Gesellschaft bzw. dem geplanten Bundesamt begleiten, bis eine neue Interessenvertretung gem. BetrVG bzw. BPersVG gewählt wurde. Die Regelung in Abs. 2 des § 8 ist hierbei nicht hilfreich, da es zur Verunsicherung der betroffenen Beschäftigten kommen kann, die sich durch einen fremden Personalrat nicht vertreten fühlen. Hier wären andere Übergangslösungen notwendig, die eine Wahrnehmung der Mitbestimmung im Übergangszeitraum ermöglichen.

Der beabsichtige Eintritt der Gesellschaft in die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder zur Absicherung der betrieblichen Altersversorgung der Beschäftigten ist sicherzustellen. Insbesondere sind auch für ggf. neu eingestellte Beschäftigte Maßnahmen einer betrieblichen Zusatzversorgung zu gewährleisten.

Gemäß § 8 Abs. 9 ist die Weitergeltung von Dienstvereinbarungen auf einen Zeitraum von längstens 12 Monaten, im Falle der Gründung von Tochtergesellschaften von maximal 24 Monaten, nach Übergang vorgesehen. Dies ist nicht ausreichend. Vielmehr müssen Dienstvereinbarungen solange gelten, bis eine inhaltliche Neuregelung erfolgte.

Artikel 16 – Änderung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes

Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) hat seit Anfang 2016 die Aufgabe der kompletten Bewirtschaftung der Mittel des Fernstraßenbaus übernommen. Es ist daher naheliegend, dass sie mit der Errichtung der BFG in diese integriert werden soll, zumal wenn deren Schwerpunkt in einer umfassenden Finanzverantwortung für das Fernstraßennetz zu sehen wäre. Kritisch sieht der DGB allerdings, dass sie derzeit als ÖPP-Kompetenzzentrum agiert. Hier ist eine andere Ausrichtung erforderlich.

Artikel 18 – Änderung des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs

Die Zielrichtung der Änderungen im Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse sieht der DGB kritisch, denn durch die Änderungen in den §§ 6 und 8 soll das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen auf die BFG übertragen werden. Als Entgelt für die vertragsgemäße Bereitstellung der Fernstraßeninfrastruktur soll sie einen öffentlichen



Niesbrauch vom Bund erhalten. Die Einnahmen aus Maut und Bewirtschaftung des bundes-eigenen Vermögens soll die BFG aus eigenem Recht erhalten können.

Die BFG soll zur Infrastrukturanbieterin werden. Der Aufbau einer vollständigen Nutzerfi-nanzierung der Bundesautobahnen soll sie von Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt un-abhängig machen. Die vollständige Finanzierung über (auch Pkw-) Mauterträge ist jedoch weder finanziell machbar noch sozial gerecht. Denn Gebühren berücksichtigen im Gegen-satz zur progressiven Einkommenssteuer die individuelle Leistungsfähigkeit nicht. Bei einer Umstellung auf Nutzungsentgelte muss mit verteilungspolitisch negativen Auswirkungen gerechnet werden.

Artikel 21 – Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes

Auch die Änderungen des Mautgesetzes werden mit der Schaffung eines sich selbst tragen-den Geschäftsmodells für die BFG begründet. Hier soll die Gesellschaft nach § 2 Absatz 2 Mautgläubigerin werden, damit sie die Lkw-Maut im eigenen Namen für sich vereinnah-men kann. Voraussetzung dafür ist die Übertragung der Rechte zum Nießbrauch an den Bundesautobahnen nach Art. 18. In § 4 Absatz 7 wird der Bund berechtigt, sein Recht auf Einziehung von Mauteinnahmen beim Betreiber auf die BFG zu übertragen und eine Verfü-gungsvollmacht über die vereinnahmten Mittel zu erteilen.

Vor dem Hintergrund der jahrelangen Auseinandersetzungen zwischen BMVI und dem der-zeitigen Mautbetreiber erscheint die Abtretung der Kontrollaufgaben an eine privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft fragwürdig.

Darüber hinaus wird jedoch auch ein ÖPP-Modell möglich, bei dem der Bund keinen Ein-fluss mehr darauf nehmen kann, ob die BFG die Mauthöhe kontrolliert und dem Betreiber die für Erhaltungs- und Ergänzungsmaßnahmen erforderlichen Investitionen auferlegt – o-der ein profitables Ertragsmodell nach französischem Vorbild zulässt. Ein Genehmigungs-vorbehalt des zuständigen Ministeriums ist deshalb unerlässlich.

ÖPP lehnt der DGB grundsätzlich ab – insbesondere Netz-ÖPP und Strecken-ÖPP müssen ausgeschlossen werden. Sie haben sich als für die Allgemeinheit teurer erwiesen und stel-len über ihre in der Regel jahrzehntelange Bindung eine schleichende Kapitalprivatisierung öffentlicher Infrastruktur dar. Soweit ÖPP im Bereich des Fernstraßenbaus überhaupt zuläs-sig sein sollen, muss jede Projektvergabe an ÖPP vorab einer externen Wirtschaftlichkeits-prüfung nach einer z.B. vom Bundesrechnungshof zu erstellenden Methodik unterzogen und von neutraler Seite (BRH) kontrolliert werden.

Schlussbemerkung

Insgesamt entsteht mit Blick auf die Änderungen in den Artikeln 16 bis 21 der Eindruck, dass mit der Errichtung der BFG die Realisierung des Fernstraßenbaus zukünftig vorrangig



über ÖPP erfolgen soll. Dies ist vor dem Hintergrund zahlreicher Rechnungshof-Berichte, wonach die Konstruktion der ÖPP regelmäßig zu einer Kostensteigerung führt, sehr fragwürdig. Zumindest müssten Netz-ÖPP verfassungsrechtlich ausgeschlossen werden, weil sie „einen effektiven Weg darstellen, um ein grundgesetzliches Verbot der Kapitalprivatisierung einer BAB-Gesellschaft zu umgehen.“ (Beckers /Hermes / Weiß 2016: iii).

Umgekehrt wird die politische Gestaltung des Verkehrssystems vernachlässigt, bleibt doch unklar, wie zukünftig die Projektpriorisierung, die öffentliche Kontrolle und die Rechtsaufsicht gewährleistet werden.

Daran schließt sich die Frage an, welche Wirkung die Errichtung einer privatrechtlichen Infrastrukturgesellschaft auf das Verkehrsnetz insgesamt hat. Das beginnt bei der Doppelzuständigkeit von BFG und Fernstraßen-Bundesamt und der Unsicherheit, die mit der möglichen nachträglichen Übergabe von Bundesstraßen an die BFG zu tun hat.

Der Entwurf sieht vor, dass neben den Bundesautobahnen auch die sonstigen Bundesstraßen in die Verwaltung des Bundes übergehen können. Damit würden die Länder die Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der verkehrlichen Erschließung der ländlichen Regionen und den für ihre dezentrale Wirtschaftsstruktur wichtigen Hauptverkehrsachsen verlieren. Zudem würden bisher vorhandene Synergieeffekte wesentlich gemindert und schwer beherrschbare Schnittstellen zwischen dem Bund sowie denjenigen Ländern und Kommunen, die weiterhin für Planung, Bau und Betrieb der übrigen Straßen einschließlich sonstiger Bundesfernstraßen zuständig bleiben, geschaffen werden. Die Einheit des Straßennetzes der Länder aus Bundes-, Landes und kommunalen Straßen würde gefährdet. Davon wären auch die Kommunen massiv betroffen, da es bei straßenklassenübergreifenden Maßnahmen zur Gefährdung des Bestands von Betrieben (bspw. Misch- und Mastermeistereien in Baden-Württemberg, Sachsen, Niedersachsen) und Arbeitsplätzen kommen kann.

Eine integrierte Netzbetrachtung würde erleichtert werden, wenn die BFG eine dezidiert dezentrale Struktur erhalten würde, in die die Landesbehörden integriert werden könnten. Dazu gehört die Aufstockung ihres Personals und der Planungsmittel, damit das nachgeordnete Straßennetz seine wichtige Rolle auch für die großräumigen Verkehre erfüllen kann.

Mit der Errichtung der BFG steht die Finanzierung des Gesamtnetzes neu auf der verkehrspolitischen Agenda. Ständen mit der Ausweitung der Nutzerfinanzierung mehr Haushaltsmittel für Schiene, Wasserstraße und ÖPNV zur Verfügung? Oder steigt der Druck, die Kostendeckung zu erhöhen? Ein zentrales Handlungsfeld ist der Ausbau der Übergänge zwischen den Verkehrsträgern. Nur so kann die Wahl des jeweils optimalen Verkehrsmittels und die klimapolitisch erforderliche Verlagerung von Verkehren auf umweltgerechtere Optionen verbessert werden. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften kann und muss ein nachhaltiges Verkehrssystem weiterhin mit öffentlichen Mitteln gestaltet werden. Wir brauchen einen Mobilitätsplan, mit dem die zukünftigen Bedarfe befriedigt und gesteuert werden können.