



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Organisation	5
2.1	Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft	5
2.2	Funktionale Privatisierung	6
2.3	Gründung von Tochtergesellschaften	7
3	Finanzierung	8
3.1	Einnahmen der Infrastrukturgesellschaft	8
3.2	Einfluss des Parlamentes	9
3.3	Kapitalbeschaffung von Dritten	10
4	Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Infrastrukturgesellschaft	10
5	Transformationsphase	11

0 Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 14. Dezember 2016 soll u. a. die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert und die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung überführt werden. Dazu ist die Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaft) als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) geplant. Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Monaten die Reform begleitet und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in vier Berichten über seine Prüfungserkenntnisse informiert.

Mit den Ausschussdrucksachen 18(8)4314 und 18(8)4315 haben die Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und SPD mehrere Anträge zur Änderung des Gesetzentwurfes vorgelegt (Änderungsantrag). Der Bundesrechnungshof gleicht in diesem Bericht die Empfehlungen aus seinen Berichten mit dem Änderungsantrag ab.

Mit der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 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. Der Bundesrechnungshof sieht daher in der Reform einen wesentlichen Schritt, die Verwaltung und Finanzierung aller Bundesfernstraßen zusammenzuführen.

- 0.1 Der Änderungsantrag berücksichtigt in weiten Teilen die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Infrastrukturgesellschaft. Danach muss das Parlament einem möglichen Rechtsformwechsel der Infrastrukturgesellschaft zustimmen. Darüber hinaus ist jegliche Privatisierung der Bundesautobahnen ausgeschlossen. Die Gründung von regionalen Tochtergesellschaften ist nicht mehr zwingend vorgegeben, sondern steht nunmehr im Ermessen der Infrastrukturgesellschaft. (Tz. 2)
- 0.2 Der Änderungsantrag enthält Regelungen zur Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft, die die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. So soll auch künftig der Bundesautobahnbau über den Bundeshaushalt finanziert werden. Dazu sollen der Infrastrukturgesell-

schaft Mauteinnahmen zur Verfügung gestellt werden. Überdies soll der Einfluss des Parlamentes auf die Verwaltung der Bundesautobahnen gewahrt bleiben. Anstatt der ursprünglich geplanten staatsfernen soll eine staatsnahe Infrastrukturgesellschaft entstehen. Zudem sollen die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft eingeschränkt sowie stille Gesellschaften und Unterbeteiligungen verhindert werden. (Tz. 3)

- 0.3 Mit dem Änderungsantrag sind im Gesetz ausreichende Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof verankert. Damit sind die Voraussetzungen für eine Beratung des Parlamentes durch den Bundesrechnungshof gegeben. (Tz. 4)
- 0.4 Der Änderungsantrag berücksichtigt nicht die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Transformationsphase um zwei Jahr zu verlängern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht die Herausforderung darin, trotzdem die Funktionsfähigkeit der Bundesautobahnen durchgehend sicherzustellen. (Tz. 5)

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 (Gesetzentwurf). Danach sollen unter anderem die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert und die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung überführt werden. So ist u. a. die Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen geplant.

Der Bundesrechnungshof begleitete in den vergangenen Monaten die Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen und informierte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in vier Berichten über seine Prüfungserkenntnisse. Die Berichte befassten sich mit folgenden Themen:

- Organisation (Ausschussdrucksache 18(8)4244)
- Finanzierung (Ausschussdrucksache 18(8)4257)
- Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes (Ausschussdrucksache 18(8)4150)
- Transformationsphase (Ausschussdrucksache 18(8)4280)

Der Bundesrechnungshof wies mehrfach darauf hin, dass er in der von der Bundesregierung beabsichtigten Reform einen wesentlichen Schritt sieht, die Verwaltung und Finanzierung aller Bundesfernstraßen zusammenzuführen.

Mit den Ausschussdrucksachen 18(8)4314 und 18(8)4315 haben die Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und SPD mehrere Anträge zur Änderung des Gesetzentwurfes vorgelegt (Änderungsantrag). Der Bundesrechnungshof gleicht in diesem Bericht die Empfehlungen aus seinen bisher erstatteten Berichten mit den beantragten Änderungen ab. Er weist darauf hin, dass er den Bericht aufgrund der Eilbedürftigkeit der Bundesregierung nicht zur Stellungnahme vorgelegt hat.

2 Organisation

2.1 Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft

(1) Der bisherige Gesetzentwurf schließt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus, dass ein Rechtsformwechsel von der Gesellschaft mit

beschränkter Haftung (GmbH) zur Aktiengesellschaft (AG) auch ohne erneute Beteiligung des Parlamentes möglich ist. Der Bundesrechnungshof wies in seinem Bericht darauf hin, dass bei einem Rechtsformwechsel zu einer AG nicht nur die Möglichkeiten der Bundesverwaltung beschnitten wären, auf die Geschäftstätigkeit der AG wirksam Einfluss zu nehmen. Auch das Parlament hätte kaum noch wirksame Eingriffsrechte. Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse des Gemeinwohls und der Daseinsvorsorge für dringend geboten, dass das Parlament einem möglichen Rechtsformwechsel zustimmen muss.

(2) Mit dem Änderungsantrag soll in § 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG) das Wort „zunächst“ gestrichen werden.

(3) Mit der vorgesehenen Streichung des Wortes „zunächst“ ist sichergestellt, dass das Parlament einem Rechtsformwechsel zustimmen muss.

2.2 Funktionale Privatisierung

(1) Der bisherige Gesetzentwurf schränkt den Umfang der Vergabe an Dritte nicht ein. Ohne eine entsprechende Einschränkung könnte allein die Gesellschaft darüber entscheiden, das gesamte Autobahnnetz oder Teile davon funktional zu privatisieren. Private übernahmen 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. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass eine Teilnetzprivatisierung angesichts der Dauer und der Komplexität der Verträge mit erheblichen Problemen einhergehen. So könnten z. B. die Verträge Interpretationsspielräume lassen und mithin unvollständig bleiben. Sie ermöglichen damit dem Privaten, über Nachverhandlungen seine Rendite zu verbessern. Diese höheren Renditen wären letztlich vom Autobahnnutzer oder durch Haushaltsmittel zu finanzieren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde sich demnach eine funktionale Privatisierung von Teilnetzen in ihrer Wirkung nicht von einer materiellen Privatisierung (Verkauf der Bundesautobahnen) unterscheiden. Er hat daher empfohlen, eine funktionale Privatisierung von Teilnetzen im Grundgesetz auszuschließen.

(2) Der Änderungsantrag enthält folgende Neufassung des Artikels 90 Absatz 2 Grundgesetz: „Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundes-

verwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Eine Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Nähere Regelungen sind laut Änderungsantrag in § 5 Absatz 2 InfrGG vorgesehen. Danach soll die Einbeziehung Privater bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt von Bundesautobahnen oder sonstigen Bundesstraßen begrenzt werden. So sollen nur Verträge geschlossen werden, die sich auf einen Gesamtumfang von bis zu 100 Kilometern erstrecken. Mehrere Vorhaben sollen nicht miteinander verbunden werden.

(3) Mit den im Änderungsantrag vorgesehenen Regelungen wird eine Teilnetzprivatisierung ausgeschlossen.

2.3 Gründung von Tochtergesellschaften

(1) Im bisherigen Gesetzentwurf ist geregelt, dass die Infrastrukturgesellschaft bedarfsgerecht regionale Tochtergesellschaften einrichtet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Infrastrukturgesellschaft dadurch gebunden, Tochtergesellschaften zu gründen, sofern sie in der Fläche vertreten sein will.

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 eigenständige Tochtergesellschaften zu gründen. Dies gilt insbesondere, da in der Fläche lediglich operative Aufgaben übernommen werden sollen, während der gesamte betriebliche Leistungserstellungsprozess zentral koordiniert, gesteuert und unterstützt werden soll. Zudem sprechen zusätzliche Kosten gegen die Errichtung von Tochtergesellschaften. Neben den Gründungskosten entstehen laufende Kosten für die Jahresabschlussprüfung der Tochtergesellschaften, die Erstellung und Prüfung des Konzernabschlusses, die höheren Kosten für zusätzliche Geschäftsführer und die Kosten für eventuell notwendige Aufsichtsräte bei den Tochtergesellschaften.

(2) Nach dem Änderungsantrag soll die Infrastrukturgesellschaft bedarfsgerecht bis zu zehn Tochtergesellschaften einrichten können. Die Beteiligung Dritter an den Tochtergesellschaften soll ausgeschlossen sein.

(3) Durch die Formulierungen im Änderungsantrag besteht nunmehr kein Zwang für die Infrastrukturgesellschaft, Tochtergesellschaften zu gründen. Die Infrastrukturgesellschaft könnte demnach auch nichtselbständige Außenstellen einrichten, um in der Fläche vertreten zu sein.

3 Finanzierung

3.1 Einnahmen der Infrastrukturgesellschaft

Nach dem bisherigen Gesetzentwurf 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. So soll ihr ein öffentlich-rechtlicher Nießbrauch übertragen und die Gesellschaft Gläubigerin der Lkw-Maut sowie der Infrastrukturabgabe werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Verstetigung der Finanzierung für den Bundesfernstraßenbau von besonderer Bedeutung ist. Jedoch hält er es nicht für notwendig, bereits jetzt die Entscheidung über die Art der Finanzierung (Maut oder Steuer) der Infrastrukturgesellschaft zu treffen. Darüber sollte erst entschieden werden, wenn detailliertere Informationen zur Infrastrukturgesellschaft und deren Finanzbedarf vorliegen. So wäre diese wesentliche Entscheidung auch nicht dem Zeitdruck des laufenden Gesetzgebungsverfahrens unterworfen. Die Gesellschaft sollte bis dahin aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

(2) Durch den Änderungsantrag wird im InfrGG geregelt, dass die Infrastrukturgesellschaft aus dem Bundeshaushalt finanziert werden soll. Dazu sollen ihr die Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgabengesetz in der jeweils geltenden Fassung anteilig für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Verfügung gestellt werden. Zudem soll die Infrastrukturgesellschaft weder den Nießbrauch erhalten noch soll sie Mautgläubigerin werden.

(3) Damit ist es dem Gesetzgeber in Zukunft – losgelöst vom jetzigen Gesetzgebungsverfahren – möglich, die Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft durch eine Änderung des InfrGG neu zu regeln. Für den Fall, dass sich der Gesetzgeber dazu entschließen sollte, bedürfte dies einer umfassenden Vorbereitung. Hierzu könnte das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen einen Beitrag leisten.

3.2 Einfluss des Parlamentes

Der bisherige Gesetzentwurf sieht eine sich selbsttragende, staatsferne Infrastrukturgesellschaft vor. Das Parlament soll auf die Entscheidungen der Gesellschaft kaum noch Einfluss nehmen können. So soll das Parlament beispielsweise nicht dem Finanzierungs- und Realisierungsplan der Infrastrukturgesellschaft zustimmen müssen. Auch andere wichtige Verträge der Gesellschaft sollten der Zustimmung des Parlamentes bedürfen.

Angesichts der Bedeutung der Bundesautobahnen für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass der Einfluss des Parlamentes auf die Verwaltung der Bundesautobahnen gewahrt bleiben muss. Er empfahl daher, dass

- der Finanzierungs- und Realisierungsplan,
- der Gesellschaftsvertrag und wesentliche Änderungen des Gesellschaftsvertrags und
- die Ausschreibung bedeutender Aufträge

der Zustimmung des Deutschen Bundestages oder seiner Ausschüsse bedürfen. Überdies sollte die Infrastrukturgesellschaft einen Wirtschaftsplan erstellen, der dem Deutschen Bundestag vorgelegt wird.

(2) Der Änderungsantrag sieht vor, dass der Finanzierungs- und Realisierungsplan der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages bedarf. Zudem sollen der Gesellschaftsvertrag sowie jede wesentliche Änderung der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages bedürfen. Darüber hinaus sollen im Aufsichtsrat der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft Mitglieder der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages vertreten sein. Das für die Beteiligungsführung zuständige in § 69a BHO be-

nannte Gremium soll laufend von der Bundesregierung über alle die Beteiligungsführung betreffenden Fragen unterrichtet werden.

(3) Mit dem Änderungsantrag wird der Einfluss des Parlamentes auf die Verwaltung der Bundesautobahnen gewahrt. Anstatt einer staatsfernen wird eine staatsnahe Infrastrukturgesellschaft entstehen.

3.3 Kapitalbeschaffung von Dritten

Nach dem bisherigen Gesetzentwurf soll die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeschränkt werden.

Neben der klassischen Kreditaufnahme lässt der Gesetzentwurf eine Beteiligung Privater über eine stille Gesellschaft sowie eine Unterbeteiligung als Mittel der Kapitalbeschaffung für die Infrastrukturgesellschaft zu.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, der Infrastrukturgesellschaft lediglich Liquiditätshilfen als Darlehen zu gewähren. Ein darüber hinausgehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Gesellschaft nicht eingeräumt werden. Der Bundesrechnungshof hält eine stille Gesellschaft sowie eine Unterbeteiligung für problematisch, weil bei diesen Private auf Entscheidungen einwirken könnten, die die Grundlagen der Tätigkeit der Infrastrukturgesellschaft betreffen. Er empfiehlt daher, die stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung gesetzlich auszuschließen.

(2) Aufgrund des Änderungsantrags wird es der Gesellschaft nicht erlaubt sein, Kredite am Markt aufzunehmen. Notwendige Liquiditätshilfen soll der Bund der Gesellschaft nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes gewähren. Die stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung sollen mit einer Regelung im Grundgesetz ausgeschlossen werden.

(3) Der Änderungsantrag schränkt die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft ein und verhindert stille Gesellschaften und die Unterbeteiligungen.

4 Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Infrastrukturgesellschaft

(1) Im Gesetzentwurf sind bisher keine Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof vorgesehen. Diese bestünden nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften daher lediglich für die sogenannte Betätigungsprüfung gemäß § 92 BHO.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Betätigungsprüfung nicht geeignet, eine zügige und umfassende Information und Beratung des Parlamentes über die Tätigkeit der Gesellschaft sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, ihm im Errichtungsgesetz ausdrückliche Rechte zur Prüfung der Gesellschaft privaten Rechts einzuräumen.

(2) Nach dem Änderungsantrag soll der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft sowie möglicher Tochtergesellschaften prüfen dürfen.

(3) Mit dem Änderungsantrag werden im Gesetz ausreichende Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof verankert. Damit ist die Voraussetzung für eine umfassende Beratung des Parlamentes durch den Bundesrechnungshof geschaffen.

5 Transformationsphase

Nach dem Gesetzentwurf soll die Infrastrukturgesellschaft am Ende der sogenannten Transformationsphase in der Lage sein, die ihr ab dem 1. Januar 2021 obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Dazu muss sie mit den für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb, vermögensmäßige Verwaltung und Finanzierung der Bundesautobahnen erforderlichen Beschäftigten, sächlichen Betriebsmitteln sowie Grundstücken und Gebäuden ausgestattet sein. Die Länder sollen daher innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes die Beschäftigten benennen, die seit dem 1. Januar 2014 Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen ausschließlich, überwiegend oder teilweise wahrgenommen haben. Überdies sollen die sächlichen Betriebsmittel, die Grundstücke und die Verträge erfasst werden. Zum 1. Januar 2021 sollen die benötigten Beschäftigten der Länder von der Infrastrukturgesellschaft „übernommen“ werden.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist der Zeitplan für den Übergang der Aufgaben und des Personals von der Auftragsverwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft kaum einzuhalten. So müssen u. a.,

- die Beschäftigten aus sehr unterschiedlich organisierten Straßenbauverwaltungen der Länder in eine einheitliche Organisation überführt werden und
- arbeitsrechtliche, beamtenrechtliche und personalvertretungsrechtliche Grundlagen angepasst werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Verwaltungen der Länder im laufenden Betrieb entflochten werden müssen und die Infrastrukturgesellschaft eine leistungsfähige Informationstechnik aufbauen muss.

Der Bundesrechnungshof hatte daher vorgeschlagen, die Transformationsphase um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2022 zu verlängern.

(2) Nach dem Änderungsantrag sollen die Bundesautobahnen längstens bis 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung geführt werden. Zudem soll die Infrastrukturgesellschaft bereits ab dem 1. Januar 2020 im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen wahrnehmen können.

Die Länder sollen bis zum 1. Januar 2018 die bei den Straßenbauverwaltungen vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2017 für die Bundesautobahnen tätigen als Vollzeitäquivalente nach Funktionen benennen. Zum 1. Januar 2019 sollen die Länder dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mitteilen, welche Mitarbeiter wo eingesetzt werden sollen (Verwendungsvorschlag).

(3) Der Änderungsantrag sieht keine Verlängerung der Transformationsphase vor. Die im Änderungsantrag gegenüber dem Gesetzentwurf geänderten Meldefristen führen dazu, dass der Bund erst zum 1. Januar 2019 die für den Übergang der Verwaltung notwendigen Informationen vollständig erhält. Damit verkürzt sich für den Bund der Zeitraum, in dem er Entscheidungen zur künftigen Struktur treffen und diese aufbauen kann. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht damit die Herausforderung, die Funktionsfähigkeit der Bundesautobahnen trotzdem durchgehend sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der zu bewältigenden Aufgaben während der Transformationsphase zudem für fraglich, ob es gelingen kann, einzelne Straßenbauverwaltungen noch früher auf die Infrastrukturgesellschaft zu übertragen.