

Reform der Auftragsverwaltung bei den Bundesfernstraßen und Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Die Einigung von Bund und Ländern auf eine Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen umfasst auch eine Reform der Auftragsverwaltung bei den Bundesfernstraßen sowie die Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr des Bundes. Am 14.12.2016 erfolgte ein Kabinettsbeschluss der Bundesregierung, der die notwendige Novellierung des Grundgesetzes sowie die weiteren einfachgesetzlichen Änderungen umfasst. Im Februar 2017 sollen sich der Bundesrat und im März der Bundestag mit den Gesetzesänderungen befassen.

Anmerkungen des ADAC zum Kabinettsbeschluss vom 14.12.2016

Aus Sicht des ADAC ist die im Kabinett beschlossene Reform der Bundesfernstraßenverwaltung zu begrüßen. Sie eröffnet die Chance, die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen zukunftsgerichtet und bundeseinheitlich weiterzuentwickeln. Heute verursachen aus Nutzersicht der angewachsene Sanierungsstau, unzureichende Prioritätensetzung auf Gesamtnetzebene sowie eine mangelnde Anpassung der Infrastruktur an den tatsächlichen verkehrlichen Bedarf wesentliche Probleme wie Staus, schlechte Straßenqualität und schlimmstenfalls Einbußen bei der Verkehrssicherheit. Die Mängel sind auf Ineffizienzen bei Bau, Betrieb und Verwaltung der Bundesfernstraßen sowie in der Vergangenheit unzureichend getätigte Investitionen zurückzuführen. Trotz Investitionshochlauf in dieser Legislaturperiode können wichtige Maßnahmen nicht zeitnah umgesetzt werden. An vielen Stellen fehlt es schlicht an ausreichenden Kapazitäten um Planungen zeitnah zu realisieren.

Entscheidend für die effiziente Bereitstellung der Infrastruktur ist, dass bei Planung und Bau mit mehrjährigem Horizont nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und bei der Erhaltung nach dem Lebenszyklusansatz gehandelt wird. Einen wesentlichen Baustein zum Gelingen der Reform stellen daher aus Sicht der Nutzer die Ausgestaltung der geplanten Infrastrukturgesellschaft des Bundes für die Bundesautobahnen sowie die Optimierung der verbleibenden Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen dar.

1. Beschlusslage

Im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 legt der Kabinettsbeschluss für die Änderung des Art. 90 GG folgende Prämissen fest:

- (1) Bundeseigentum an Autobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen ist unveräußerlich.
- (2) Verwaltung der Autobahnen kann eine unveräußerliche Gesellschaft privaten Rechts des Bundes übernehmen.
- (3) Länder verwalten nur noch die sonstigen Bundesfernstraßen.
- (4) Optionsregel für Bundesverwaltung von sonstigen Bundesstraßen auf Länderantrag.

Art. 90 GG [in der Fassung Kabinettsache Datenblatt-Nr.: 18/08197 vom 13. Dezember 2016]

- (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 privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.
- (3) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.
- (4) Auf Antrag eines Landes kann der Bund die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen.

Grundlage der Infrastrukturgesellschaft ist das Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesstraßen. Die Gründung soll folgende Phasen durchlaufen:

- Phase 0: Parlamentarische Entscheidung und Vorbereitung des Übergangs der Verwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft
- Phase 1: Betriebsbeginn der Gesellschaft privaten Rechts → Einnahmen werden über Geschäftsbesorgungsvertrag zur Verfügung gestellt
- Phase 2: Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den BAB auf die Gesellschaft (Nießbrauch) → Zuweisung von Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe / ab jetzt ist Kreditaufnahme möglich
- Phase 3. Gesellschaft privaten Rechts als Infrastrukturanbieterin (01.01.2021) → Gesellschaft wird Mautgläubigerin (Maut wird USt fällig)

Der Bund kann die Phasen 1-3 ohne weitere Zustimmung des Bundestags umsetzen. Es bestehen bislang lediglich Informationspflichten. Angesichts des Umfangs und der Bedeutung der offenen Ausgestaltungsfragen sollte einfachgesetzlich festgelegt werden, dass der Bundestag den entsprechenden Ausgestaltungsentscheidungen, die noch zu treffen sein werden, zuzustimmen hat.

2. Wichtige Punkte aus Sicht der Straßennutzer

1. Der ADAC unterstützt die Überlegungen der Bundesregierung, wonach die Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung bei den Bundesautobahnen künftig in einer Hand liegen sollen. Die Einigung auf eine Reform der Auftragsverwaltung und Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr ist aus Nutzersicht ein Erfolg, wenn das Ziel einer nachhaltig effizienteren Bereitstellung der Bundesfernstraßen erreicht wird. Eine transparente und gründliche Diskussion auf legislativer und gesellschaftlicher Ebene kann hierfür den Grundstein legen.
2. Das Veräußerungsverbot, welches das dauerhafte Eigentum des Bundes an den Bundesfernstraßen in Art. 90 Abs. 1 GG (neu) und das vollständige Eigentum an der Infrastrukturgesellschaft Verkehr in Art. 90 Abs. 2 GG (neu) verankert, ist ausdrücklich zu begrüßen.

3. Diese Privatisierungsschranke reicht aber nicht aus, um eine Umgehung des Kapitalprivatisierungsverbots, gesichert zu verhindern. Stille Beteiligungen privater Investoren an der Gesellschaft oder eine umfangreiche funktionale Privatisierung der Infrastruktur, mit aus Nutzer- und Steuerzahlersicht vergleichbar negativen Folgen, bleiben grundsätzlich möglich.
4. Gegen umfangreiche funktionale Privatisierungen durch Einrichtung von Teilnetz-bezogenen ÖPP- und Konzessionsgesellschaften besteht aus Sicht der Nutzer in besonderem Maße das Erfordernis grundgesetzlicher Schutzmechanismen. Bei einer sehr weitreichenden funktionalen Privatisierung – insbesondere durch Teilnetz-ÖPP und Teilnetz-bezogene Konzessionslösungen – würden erhebliche negative Folgen für die Nutzer, Steuerzahler und den Staat drohen. Das französische Beispiel der Autobahnkonzessionierung zeigt, dass
 - die Kosten für die Nutzer deutlich steigen können – in Frankreich in den 10 Jahren nach der Konzessionierung um über 20 Prozent,
 - die Dividendenausschüttung an die Investoren im Mittelpunkt steht – sie war in den 10 Jahren bereits höher als die Konzessionszahlung an den Staat und
 - die Politik umfangreich an Einfluss verliert,
 - der öffentlichen Hand wichtiges Knowhow dauerhaft verloren geht,
 - der Staat seine fiskalische Flexibilität verliert.

Bei Erweiterung und Modernisierung des Netzes drohen zudem staatliche Ausgleichszahlungen an den Privaten, wenn betriebswirtschaftlich wenig rentable Vorhaben, die aber einen hohen gesamtwirtschaftlichen Nutzen aufweisen, umgesetzt werden sollen.

Privatisierungsschranken sollten auch umfangreiche funktionale Privatisierungen in Form von Teilnetz-bezogenen ÖPP- und Konzessionsgesellschaften oder Mezzanine-Finanzierungen gesichert ausschließen.

5. Entsprechendes würde für Mezzanine-Finanzierungen gelten, die zwar formal als Fremdkapital eingeordnet werden, aber Eigenkapital-

ähnliche Renditen aufweisen (z.B. Genussscheine, typisch stille Beteiligung). Sie sollten durch Einräumung einer Staatsgarantie (s. Nr. 7) vermieden werden, um eine „versteckte“ Kapitalprivatisierung zu verhindern.

6. Dagegen kann eine formell privatisierte Gesellschaft sinnvoll sein, wenn diese betriebswirtschaftlich agiert und über eine hohe Eigenerfüllungsquote bei Planung und Umsetzung von Vorhaben sowie beim Betrieb der Infrastruktur verfügt. Der Einfluss der Politik ist bei der formellen Privatisierung zwar beschränkter als bei einer Verwaltungsstruktur, die Infrastrukturgesellschaft kann aber entsprechend gestaltet werden, so dass die Politik weiterhin wesentliche Leitlinien bestimmen kann. Insofern ist aus Sicht des ADAC die geplante formelle Privatisierung eine große Chance, wenn entsprechende grund- und einfachgesetzliche Mechanismen etabliert sind, die die Nutzer und Steuerzahler vor gravierenden Fehlentwicklungen schützen.

Aus Sicht des ADAC kann die Bereitstellung der Infrastruktur durch eine in vollständigem Eigentum des Staates befindlichen, formell Privatisierten und mit einer Staatsgarantie versehenen Betreibergesellschaft effizient gelöst werden.

7. Eine solche Voraussetzung sieht der ADAC in der Verankerung einer Staatsgarantie. Ohne staatliche Garantie für Verbindlichkeiten der Infrastrukturgesellschaft würde deren Finanzierung am Kapitalmarkt merklich und unnötig verteuert. Diese Mehrkosten müssten nach der erkennbaren Konzeption der Infrastrukturgesellschaft umfänglich zusätzlich von den Nutzern als Maut- und Steuerzahlern aufgebracht werden. Aus Perspektive der Nutzer und Steuerzahler ist eine Haftung des Staates für die Gesellschaft daher wichtig. Sie sollte grundgesetzlich verankert werden.
8. Im Zusammenhang mit der Konzeption des Nießbrauchsrechts für die Infrastrukturgesellschaft ist in Phase 2 geplant, dass auch das wirtschaftliche Eigentum an den Straßen auf die Infrastrukturgesellschaft übergeht. Diese soll in der Folge auch damit einhergehende Nutzungen (u. a. Zuweisung der Lkw-Mautein-

nahmen und der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe) sowie Lasten übernehmen. Zu letzteren könnte neben der Pflicht zur Bereitstellung und Weiterentwicklung der Infrastruktur auch eine Übertragung von Staatsschulden an die Infrastrukturgesellschaft gehören.

9. Es steht zu befürchten, dass dieser Staatsschulden bis zur Höhe des Nettoanlagevermögens der Bundesautobahnen (derzeit laut Wegkostenrechnung rund 100 Mrd. EURO) übertragen werden könnten.

Aus Sicht des ADAC sind die rechtlichen und ökonomischen Folgen dieses Paradigmenwechsels und somit auch die Auswirkungen der Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums auf Nutzer und Steuerzahler bislang noch nicht hinreichend erkennbar. Hier besteht noch ein Informationsbedarf.

10. Sollten große Anteile der Einnahmen der Infrastrukturgesellschaft in die Bedienung von Schulden fließen müssen, würde die Entscheidungsfreiheit der zukünftigen Verkehrspolitik allerdings – auch entgegen den Interessen der Nutzer – stark eingeschränkt, wenn etwa wichtige Investitionen zur Beseitigung von Engpässen und zur dauerhaften Verbesserung des Straßenzustands (auch angesichts des hohen Nachholbedarfs) nicht möglich wären.
11. Wenn angesichts des Schuldendienstes nicht ausreichend Mauteinnahmen für notwendige Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stehen, könnte eine umfängliche Übertragung von Staatsschulden auf die Infrastrukturgesellschaft sehr bald zu einer Erhöhung der Infrastrukturabgabe führen, Dies wäre aus Nutzersicht abzulehnen.
12. Grundsätzlich bieten geschlossene Finanzierungs-kreisläufe den Vorteil höherer Planungs- und Finanzierungssicherheit. Dies kann allerdings auch über die mehrjährige vertragliche Zuweisung von Mitteln über den Haushalt gesichert werden, wie das Beispiel der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung bei der Schiene zeigt. Aus Sicht der Nutzer erscheinen daher auch alternative Konzeptionen prüfenswert, die eine zukünftige Anpassung und Verwendung der Abgaben im Interesse der Nutzer und Steuerzahler sicherstellen.

13. Alternativ könnten die Einnahmen auch weiterhin über den Bundeshaushalt der Infrastrukturgesellschaft zugewiesen werden. Dies hätte aus Nutzersicht den Vorteil, dass der bestehende Nutzerfinanzierungsmix aus Steuern und Gebühren zielführend weiterentwickelt werden könnte. Anzustreben wäre hierfür ein Finanzierungskreislauf, der mittels mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen über den Haushalt umgesetzt wird.

Aus Sicht des ADAC ist es angesichts der bestehenden hohen Abgabenlast der Autofahrer gerechtfertigt, dass auch weiterhin neben den zweckgebundenen Einnahmen aus der Gebührenerhebung allgemeine Steuermittel der Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereitgestellt werden.

14. Eine unbeschränkte Kreditfähigkeit ist nicht sinnvoll. Die Infrastrukturgesellschaft sollte sich allenfalls zur Finanzierung prioritärer Investitionen, und um im Alltagsgeschäft flexibel und handlungsfähig zu bleiben (ordnungsgemäße Kassenwirtschaft), verschulden dürfen.
15. Aus Sicht des ADAC ist eine Zwangsläufigkeit nicht erkennbar, dass eine Gesellschaft privaten Rechts einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung, z.B. in Form der Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) per se überlegen wäre. Als Rechtsform der Gesellschaft kommen aus Nutzersicht eine GmbH und eine AöR in Frage. Letztere sollte im Rahmen der angekündigten Evaluation in die Prüfung einbezogen werden. Dagegen wäre ein Rechtsformwechsel zur AG nicht zielführend. Diese würde – wie das Beispiel der Deutschen Bahn zeigt – eine effektive politische Kontrolle und Steuerung der Gesellschaft erschweren oder gar verhindern. Weiterhin wird sich die bei Aktiengesellschaften oftmals zu beobachtende Fokussierung auf einzelne finanzielle Kennziffern und die damit einhergehende Kurzfristorientierung nachteilig auf das Ziel der langfristigen Wirtschaftlichkeit auswirken. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft sollte daher grundgesetzlich ausgeschlossen werden. Unabhängig davon sollte ein späterer Rechtsformwechsel auch weiterhin nur auf Basis eines Bundestagsbeschlusses erfolgen können.
16. Nicht nur die Bedarfsfestlegung und Prioritätensetzung sind zwingend Primat der Politik, und

somit originäre parlamentarische Aufgabe, sondern auch die Steuerung der Infrastrukturgesellschaft in Grundsatzfragen durch den Bund. Dies gilt es in allen Phasen der Reform sicherzustellen.

Aus Sicht des ADAC kommen als geeignete Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft eine GmbH und eine AöR in Frage. Eine AG hätte große Nachteile und sollte grundgesetzlich ausgeschlossen werden.

17. Angesichts der Bedeutung und Komplexität der Herausforderung muss die Handlungsfähigkeit gerade der Bauverwaltung in der Übergangsphase (Phase 0-2) gewährleistet bleiben. Ineffiziente Doppelstrukturen in Bund und Ländern gilt es zu vermeiden. Die Landesstraßenbauverwaltungen müssen ebenfalls leistungsfähig aufgestellt werden. Notwendige Umstrukturierungen dürfen diese nicht auf Jahre lähmen.

Aus Sicht des ADAC muss die Handlungsfähigkeit und Entscheidungsfreiheit von Politik und öffentlicher Hand zu jederzeit gewahrt bleiben.

18. Neben der Regelung zu den Bundesautobahnen muss geklärt werden, wie mit den „übrigen Bundesfernstraßen“ verfahren werden soll. Auch nach der Regelung in Artikel 90 Abs. 4 GG (neu), „kann“ der Bund auf Antrag eines Landes die Verwaltung der Bundesstraßen übernehmen. Es hängt somit vom Bund ab, die Verwaltung von Bundesstraßen zu übernehmen, auch wenn ein Land dieses wünscht. Art. 90 Abs. 3 GG (neu) regelt die Auftragsverwaltung der Länder für die sonstigen Bundesstraßen. Abs. 3 i. V. m. Abs. 4 normiert demnach ein nur eingeschränktes Wahlrecht der Länder, ob sie die Auftragsverwaltung weiterführen wollen. Allerdings gibt Art 143e Abs. 2 GG (neu) bis Ende 2018 den einzelnen Ländern das (einseitige) Recht, ihre Bundesstraßen an den Bund zu übertragen.
19. Da die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung derzeit die Verwaltungskosten und dabei insbesondere auch einen hohen Anteil der Planungskosten zu tragen haben, könnten erhebliche Anreize für die Länder bestehen, die Ihnen

in Art. 143e Abs. 2 GG (neu) gewährte Option zu nutzen. Allerdings kann es aus Sicht des ADAC effizienter sein, wenn – abgesehen von einigen autobahnähnlich ausgebauten Abschnitten – weiterhin die Länder die Bundesstraßen verwalten und dabei Synergien mit der Verwaltung der Landesstraßen realisieren.

20. Aus Sicht der Nutzer muss daher sichergestellt sein, dass die Länder mit entsprechenden Ressourcen und politischem Willen die Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen weiterführen. Daher sollte der Bund den Länder für die Verwaltung der Bundesstraßen zukünftig einen Großteil der Kosten und dabei insbesondere der Planungskosten erstatten, damit Effizienz- und nicht Finanzüberlegungen ausschlagend dafür sind, inwieweit Bund oder Länder zukünftig Bundesstraßen verwalten.
21. Generell muss sichergestellt sein, dass in Folge der Reform weder die Bundesstraßen zu

einer „Kategorie zweiten Ranges“ noch die Bauverwaltungen der Länder, die auch für das nachgeordnete Netz Verantwortung tragen, in ihrer Handlungsunfähig beschränkt werden. Ein Wettbieten um die „Köpfe“ zwischen Bund und Ländern wäre schädlich. Wünschenswert wäre eine konzertierte Personalgewinnungsoffensive von Bund und Ländern.

Vertiefende Hinweise:

Beckers, T. / Hermes, G. / Weiß, H. (2017): Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Beckers, T. / Breuer, R. / Hermes, G. / Müller, I. / Weiss, H. (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.

Kernforderungen auf einen Blick:

Eine formelle Privatisierung in Form einer GmbH kann sinnvoll sein, wenn sich die Infrastrukturgesellschaft (1) in vollständigem Eigentum des Staates befindet, (2) mit einer Staatsgarantie versehen ist und (3) als Betreiber der Infrastruktur bei Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb über eine hohe Eigenerfüllungsquote verfügt. Hierfür sind die Voraussetzungen zu schaffen:

- Die bisher in Art. 90 GG vorgesehenen Privatisierungsschranken reichen nicht aus, um eine Umgehung des Kapitalprivatisierungsverbots durch mittelbare oder funktionale Privatisierungsformen mit ähnlich negativen Auswirkungen auf Nutzer und Steuerzahler, gesichert zu verhindern.
- Gegen umfangreiche funktionale Privatisierungen (Teilnetz-bezogene ÖPP- und Konzessionsgesellschaften) sollten aus Sicht der Nutzer ebenfalls grundgesetzliche Schutzmechanismen normiert werden.
- Eine staatliche Garantie für Verbindlichkeiten der Infrastrukturgesellschaft sollte verankert werden. Sie verhindert, dass Finanzierungen am Kapitalmarkt merklich und unnötig verteuert würden. Auch Finanzierungsmodelle, die eine Umgehungen des Kapitalprivatisierungsverbots ermöglichen, würden unattraktiv.
- Negative Folgen für die Nutzer und die Einflussmöglichkeiten der Politik durch Übertragung von Staatsschulden auf die Infrastrukturgesellschaft gilt es zu verhindern. Eine unbeschränkte Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft ist nicht zielführend.
- Ein Rechtsformwechsel zur Aktiengesellschaft (AG) ist abzulehnen und sollte durch grundlegende Festlegung ausgeschlossen werden.
- Auch die weiterbestehende Auftragsverwaltung für die übrigen Bundesfernstraßen muss optimiert werden.