



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung:
eine Bilanz

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: V 5 – 2017 – 1177

Bonn, den 24. März 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	7
2	Schwerpunkte der Prüfungen	8
2.1	Geschäftsbesorgungsvertrag	8
2.2	Tarifverhandlungen	9
2.3	Prozesssteuerung im BMVI	10
2.4	Kooperationsvereinbarungen	11
2.4.1	Rechtlicher Rahmen für die Zusammenarbeit der Autobahn GmbH mit den Ländern	12
2.4.2	Abschluss der KOV	13
2.4.3	Würdigung	15
2.5	Sonderfall laufende Straßenbauprojekte	16
2.5.1	Bisherige Prüfungserkenntnisse	16
2.5.2	Würdigung	17
2.6	Zukunft der DEGES	18
2.6.1	Bisherige Berichterstattung durch den Bundesrechnungshof	19
2.6.2	Planungen des Bundes	20
2.6.3	Würdigung	20
3	Stellungnahme des BMVI	22
3.1	Stellungnahme	22
3.2	Würdigung	22
4	Fazit und Empfehlungen	23

0 Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat beschlossen im Sommer 2017, die Verwaltung der Bundesfernstraßen zu reformieren. Ziel dieser Reform war es, die Aufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) effizienter wahrzunehmen. Hierfür hatten die Gesetzgeber eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern vorgesehen. Die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen liegen ab dem 1. Januar 2021 beim Bund. Die Auftragsverwaltung der Länder bleibt für die Bundesstraßen bestehen.

Zur Erledigung seiner Aufgaben gründete der Bund die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH). Zudem unterstützt das ebenfalls neu errichtete Fernstraßen-Bundesamt (FBA) seit dem 1. Januar 2021 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Der Bundesrechnungshof begleitete seit September 2017 die Umsetzung der Reform. Er beriet die Bundesregierung in der sogenannten Transformationsphase bis zum 31. Dezember 2020 fortlaufend. Damit wollte er möglichen Fehlentwicklungen bereits im Reformprozess entgegenwirken. Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Stand der Reform. Dem BMVI lag der Bericht im Entwurf vor. Seine Stellungnahme ist berücksichtigt.

- 0.1 Das BMVI hat nach Beteiligung des Bundesrechnungshofes sowohl im Gesellschaftsvertrag als auch dem Geschäftsbesorgungsvertrag der Autobahn GmbH Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof festgeschrieben. (Nummer 2.1)
- 0.2 Die Autobahn GmbH hat für ihre Beschäftigten einen Tarifvertrag ausgehandelt, der deutlich vom Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) abweicht. Hinweise des Bundesrechnungshofes blieben während der Verhandlungen unberücksichtigt. Nach Aussage des BMVI zahlt der Bund für das Personal der Autobahn GmbH im laufenden Jahr 10 % mehr als für seine übrigen Beschäftigten. Das BMVI hält dies für gerechtfertigt, da es so der Autobahn GmbH u. a. einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Wirtschaft ermögliche. Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass der Wettbewerbsvorteil nicht nur gegenüber der

Wirtschaft, sondern auch gegenüber anderen öffentlichen Arbeitgebern erreicht wurde. Dieser gewährte Vorteil kann auch dazu führen, dass beim Wettbewerb um die besten Arbeitskräfte eine Spirale in Gang gesetzt wird, die das Tarifgefüge im öffentlichen Dienst nachhaltig stört. (Nummer 2.2)

- 0.3 Das BMVI beauftragte externe Berater, ohne den Bedarf oder die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Schon vor Ablauf der Vertragslaufzeit beauftragten Autobahn GmbH und BMVI mehr als das Vierfache der eigentlichen Auftragssumme. Das BMVI hatte keinen Überblick über die Verträge. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes beendete das BMVI alle Verträge und sagte zu, ein Vergabe- und Vertragscontrolling einzuführen. (Nummer 2.3)

- 0.4 Bis zur Jahresmitte 2020 hatte das BMVI das Aufgabenspektrum des FBA nicht endgültig festgelegt. Damit war auch nicht klar, wie viel Personal das FBA benötigt. Das BMVI führte dies auch auf fehlende Planstellen und Haushaltsmittel für das FBA zurück. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes soll das FBA nun ein breites Spektrum an Aufsicht- und Unterstützungsaufgaben für das BMVI übernehmen. Es wird nun darauf ankommen, das FBA schnell mit dem notwendigen Personal auszustatten. (Nummer 2.3)

- 0.5 Das BMVI stand vor der Aufgabe, bis zum 31. Dezember 2020 die Verwaltungszuständigkeiten für die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen, die die Stadtstaaten in Bundesverwaltung übergeben haben, von den Ländern auf die Autobahn GmbH zu übertragen. Eine vollständige Entflechtung der Aufgaben ist ihm nicht gelungen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits während des Gesetzgebungsverfahrens die Transformationsphase als zu kurz bewertet. Er hat daher dem BMVI zuletzt im Herbst 2020 empfohlen, beim Gesetzgeber auf eine Verlängerung der Transformationsphase hinzuwirken. Dies lehnte das BMVI jedoch ab. (Nummer 2.4.3)

- 0.6 Die Autobahn GmbH und die Länder werden sich auch künftig gegenseitig unterstützen müssen. Dazu schlossen sie sogenannte Kooperationsvereinbarungen (KOV) ab, die in der Regel bis zum 31. Dezember 2023

gelten sollen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes verstoßen diese KOV gegen die grundgesetzlich festgelegte Aufgabentrennung. Gegenseitige Unterstützung ist allenfalls ausnahmsweise, im eng umgrenzten zeitlichen und inhaltlichen Rahmen zulässig. Beiden Maßstäben werden die KOV nicht gerecht. Zahlreiche Aufgaben hat die Autobahn GmbH mit den KOV an die Länder übergeben, obwohl sie diese hätte ausschreiben müssen. (Nummer 2.4.3 und 2.5)

- 0.7 In Einzelfällen soll die Autobahn GmbH die Länder bei der Planung und dem Bau von Bundesstraßen unterstützen. Dies verstößt nicht nur gegen die Aufgabentrennung von Bund und Ländern. Der Autobahn GmbH ist es nach dem Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz verboten, Aufgaben der Verwaltung für Bundesstraßen zu übernehmen, sofern diese nicht in Bundesverwaltung übertragen wurden. Die in Rede stehenden Bundesstraßen wurden nicht dem Bund übertragen. (Nummer 2.5)
- 0.8 Ursprünglich plante das BMVI, die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) auf die Autobahn GmbH zu verschmelzen. Weil die Autobahn GmbH nach der Verschmelzung weiterhin auch für Projekte der Länder zuständig sein sollte, berichtete der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine grundgesetzlichen, einfachgesetzlichen und vergaberechtlichen Bedenken.
- Die DEGES soll nun zunächst neben der Autobahn GmbH weiter bestehen. Gesellschafter bleiben der Bund und zwölf Länder. Damit hält der Bund nun Beteiligungen an zwei Gesellschaften, die beide Bundesfernstraßen planen und bauen sollen. Dies ist ihm nach dem Grundgesetz nicht erlaubt. Über das weitere Vorgehen hat das BMVI noch nicht entschieden. (Nummer 2.6)
- 0.9 Aus Sicht des BMVI ist eine vollumfassende Entflechtung der sehr komplexen Aufgaben im Bereich Fernstraßenbau und -verwaltung im vorgegebenen Zeitraum nicht möglich gewesen. Die zeitliche Ausgestaltung der KOV hält das BMVI für angemessen, in einzelnen Bereichen seien sogar längerfristige Kooperationen denkbar. Die vom Bundesrechnungshof geforderte komplette Trennung würde zu erheblichen Investitionen

des Bundes führen und sei mithin nicht wirtschaftlich.

Die Pflicht zur Entflechtung der Aufgaben ergibt sich aus dem Grundgesetz in Verbindung mit dem Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (und weiteren Gesetzen). Der Bundesrechnungshof weist lediglich auf die Verpflichtung hin, diese Gesetze einzuhalten. Auch wenn in Einzelfällen (z. B. im Betriebsdienst) ein pragmatisches Handeln naheliegend erscheinen mag und eine gemeinsame Aufgabenerledigung wirtschaftlich wäre: Dies darf den geltenden gesetzlichen Rahmen nicht aushöhlen. Der Gesetzgeber hätte die Möglichkeit, Ausnahmen vom Kooperationsverbot zuzulassen. Das BMVI hat ihn bislang aber nicht darüber unterrichtet, dass die vollständige Entflechtung u. U. wirtschaftlich nachteilig für den Bund sein könnte. Solange der Gesetzgeber nicht die Rechtslage ändert, bleiben Vereinbarungen zur Zusammenarbeit auch dann verboten, wenn sie sinnvoll und wirtschaftlich vorteilhaft erscheinen. Der Verwaltung ist nicht freigestellt, sich an gesetzliche Bestimmungen zu halten oder Verstöße mit Vorteilen in anderen Bereichen zu rechtfertigen. (Nummer 3)

- 0.10 Der Bundesrechnungshof hält einen störungsarmen Übergang der laufenden Autobahnprojekte für erstrebenswert. Dazu wird eine enge Abstimmung zwischen Autobahn GmbH und den Ländern nötig sein. Wie und worüber Bund und Länder sich abstimmen, halten sie in den KOV fest. Diese Vereinbarungen müssen sich aber streng am gesetzlich Zulässigen orientieren. Die KOV sind daher spätestens zum 31. Dezember 2021 zu beenden. Bis dahin muss die Autobahn GmbH mit Unterstützung durch das BMVI und das FBA in der Lage sein, die Projekte eigenständig zu bearbeiten. Sollte weitere externe Unterstützung notwendig sein, wäre diese auszuschreiben und zu vergeben.
- Der Bund und die Länder haben zudem die Mischverwaltung bei der DEGES aufzulösen. Der Bundesrechnungshof hat dazu Lösungswege aufgezeigt. Das BMVI lehnt diese ab, weil es davon ausgeht, die Länder würden sie ebenfalls ablehnen. Es wäre jedoch seine Aufgabe, den Ländern zu verdeutlichen, dass ein dauerhafter Verstoß gegen die grundgesetzlich festgelegte Aufgabentrennung nicht zu tolerieren ist. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wollten mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auch die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformieren. Die erforderliche Grundgesetzänderung trat am 20. Juli 2017 in Kraft, das Begleitgesetz wurde am 17. August 2017 im Bundesgesetzblatt verkündet.

Ziel dieser Reform war es, die Verwaltung der Bundesfernstraßen effizienter und effektiver zu gestalten. Der Bundesrechnungshof begrüßt dieses Ziel ausdrücklich. Hierzu hat der Gesetzgeber vorgesehen, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern für die Bundesfernstraßen zu entflechten. Die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen sollte in einer Hand beim Bund zusammengeführt werden. Die Länder bleiben im Wege der Auftragsverwaltung grundsätzlich für die Bundesstraßen verantwortlich, es sei denn, sie beantragen, dass der Bund auch diese Aufgabe übernimmt.¹

Die bisherige Auftragsverwaltung der Länder für die Bundesautobahnen wurde zum 31. Dezember 2020 in Bundesverwaltung umgewandelt. Der Bund übertrug die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen (und von Bundesstraßen, sofern ein Land deren Verwaltung an den Bund abgegeben hat) auf die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH). Zudem nahm am 1. Januar 2021 das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) seine Tätigkeit auf.

Der Bundesrechnungshof begleitete seit September 2017 die Umsetzung der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung. Dazu prüfte er während der sogenannten Transformationsphase, wie das BMVI den Übergang der Aufgaben und des Personals von der Auftragsverwaltung auf die Autobahn GmbH und das FBA vorbereitete. Dieser Übergang sollte am 1. Januar 2021 abgeschlossen sein.

Bereits während des Gesetzgebungsprozesses stellte der Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom 2. Mai 2017 fest, dass der vorgesehene Zeitplan der Reform zu ambitioniert war. Er empfahl, die sogenannte Transformationsphase

¹ Davon haben nur die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg Gebrauch gemacht.

um zwei Jahre zu verlängern.² Der Gesetzgeber war diesem Vorschlag nicht gefolgt.

Der Bundesrechnungshof beriet die Bundesregierung fortlaufend, um möglichen Fehlentwicklungen bereits während der Transformationsphase entgegenzuwirken. Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Stand der Reform. Die Stellungnahme des BMVI hat er berücksichtigt.

2 Schwerpunkte der Prüfungen

Der Bundesrechnungshof wählte seine Prüfungen während der Transformationsphase anhand der Reformziele und der rechtlichen Rahmenbedingungen aus und behielt dabei insbesondere mögliche finanzielle Risiken für den Bund im Auge.

2.1 Geschäftsbesorgungsvertrag

Zum Geschäftsbesorgungsvertrag beriet der Bundesrechnungshof das BMVI in mehreren Berichten. Das BMVI setzte um, dass die Autobahn GmbH an die Regelungen des § 7 BHO gebunden ist und für sie das Vergaberecht auch im Unterschwellenbereich (nach der Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) gilt. Der Bundesrechnungshof beriet weiterhin zu Haftungsfragen und zur Anwendung der IT-Richtlinien des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Gesetzgebungsverfahren darauf hinwirken können, dass die externe Finanzkontrolle hinreichende Prüfrechte erhalten hat, um den Haushaltsgesetzgeber beraten zu können.³ So kann er beispielsweise die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Autobahn GmbH prüfen. Dieses Prüfrecht ist nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes nunmehr auch in § 7 Absatz 4 des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem BMVI

² Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung - Teil 3: Transformationsphase, Az: V 5 - 2017 - 0971/IV vom 2. Mai 2017, Ausschuss-Drucksache: 18/4280.

³ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zum Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Az: V 5 - 2015 - 1068/I vom 13. Januar 2017, Ausschuss-Drucksache 18/4150.

und der Autobahn GmbH vereinbart.⁴ Die Prüfrechte des Bundesrechnungshofes sind auch im Gesellschaftsvertrag der Autobahn GmbH aufgenommen worden.

2.2 Tarifverhandlungen

Der Bundesrechnungshof prüfte begleitend die Tarifverhandlungen der Autobahn GmbH mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi) und dem DBB Beamtenbund und Tarifunion. Er wies darauf hin, dass die Regelungen des Tarifvertrags Autobahn GmbH (TV-Autobahn) in das Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes passen sollten. Autobahn GmbH, Bund, Länder und Kommunen konkurrieren um die gleichen Arbeitskräfte. Insofern hält es der Bundesrechnungshof für sinnvoll, für annähernd gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Der Bundesrechnungshof machte deutlich, dass er bei vom Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) abweichenden Vereinbarungen Auswirkungen auf das Tarifgefüge des Bundes sowie erhebliche Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt erwartet.⁵

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes blieben in den Tarifverhandlungen weitgehend unberücksichtigt. Der geschlossene Tarifvertrag weicht wesentlich vom TVöD ab und stellt die Beschäftigten der Autobahn GmbH zum Teil deutlich besser. Die Auswirkungen des abgeschlossenen TV-Autobahn auf den Bundeshaushalt wurden bei den Verhandlungen zum Bundeshaushalt 2021 erstmals deutlich. So begründete das BMVI die gegenüber der ursprünglichen Finanzplanung gestiegenen Verwaltungsausgaben der Autobahn GmbH (Kapitel 1201 Titel 682 12) u. a. mit den Regelungen und Eingruppierungen aus dem TV-Autobahn. Die Personalkosten lägen um 10% höher als beim TVöD.⁶ Dies hält das BMVI für gerechtfertigt, u. a. weil die Autobahn GmbH als Arbeitgeberin gegenüber der Wirtschaft attraktiv sein müsse. Auch lasse das Fernstraßen-Überleitungsgesetz es zu, von den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes abzuweichen. Es selbst habe keinen Tarifvertrag mit den Gewerkschaften

⁴ Aufnahme der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA) in den Gesellschaftsvertrag und den Geschäftsbesorgungsvertrag der IGA, Az: V 5 - 2018 - 0879 vom 6. April 2018.

⁵ Bericht an das BMVI nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Tarifverhandlungen der Autobahn GmbH des Bundes mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft und des DBB Beamtenbund und Tarifunion, Az: V 5 - 2019 - 0005 vom 8. März 2019.

⁶ Schreiben des BMVI zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 2021, Az: Z20/2312.1/2-2021 vom 24. Juli 2020; Informationsunterlage zu Kapitel 1201, Titel 682 12.

verhandelt. Die Autobahn GmbH sei eine selbstständige Arbeitgeberin und Tarifvertragspartei gem. § 1 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz (TVG), die mit den Gewerkschaften ihre Tarifverträge abschließe.

Der Bundesrechnungshof sieht sich bestätigt, da der Tarifabschluss bereits jetzt zu den von ihm erwarteten Folgen geführt hat: Der Bundeshaushalt wird stärker belastet. Er gibt zu bedenken, dass der Wettbewerbsvorteil nicht nur gegenüber der Wirtschaft, sondern auch gegenüber anderen öffentlichen Arbeitgebern erreicht wurde. Dieser gewährte Vorteil kann auch dazu führen, dass beim Wettbewerb um die besten Arbeitskräfte eine Spirale in Gang gesetzt wird, die das Tarifgefüge im öffentlichen Dienst nachhaltig stört.

2.3 Prozesssteuerung im BMVI

In weiteren Prüfungen untersuchte der Bundesrechnungshof, wie das BMVI den Transformationsprozess steuerte. Dabei stellte er fest, dass das BMVI gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstieß, als es externe Dienstleister (Berater) beauftragte. Nach Aussage des BMVI habe es vor der Beauftragung der Berater Schritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unternommen. Zwar stellte das BMVI fest, dass ihm zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben Personal fehlte, es unterließ es aber, den konkreten Bedarf für die beauftragten externen Leistungen nachzuweisen. Alternativen zur Beauftragung der Berater prüfte das BMVI nicht. Es dokumentierte auch nicht, ob die für die Reform eingerichtete Stabsstelle des BMVI von Beginn an mit 4reinem zu geringen Personalansatz agierte oder dass es trotz Anforderung kein geeignetes Personal im Geschäftsbereich des BMVI gewinnen konnte. Zwar organisierte das BMVI die Stabsstelle mehrfach neu; zu einem weiteren Personalaufwuchs durch Umsetzungen innerhalb des Ministeriums oder Abordnungen aus dem Geschäftsbereich kam es jedoch nicht.

Ende des Jahres 2017 vergab es vier Rahmenverträge für Berater. Das BMVI wollte bis zum Jahr 2021 dafür insgesamt 24 Mio. Euro (bezuschlagte Angebotssumme) ausgeben. Bis September 2019 beauftragten BMVI und Autobahn GmbH zusammen Leistungen von mehr als 99 Mio. Euro. Damit überschritten sie das vergebene Auftragsvolumen um rund 315 %. Das BMVI verstieß damit gegen Haushalts- und Vergaberecht. Es kam der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach, die Rahmenverträge sofort zu beenden. Das BMVI gab an,

bis Ende des Jahres 2020 78 Mio. Euro für Berater im Zusammenhang mit der Autobahn GmbH ausgegeben zu haben.

Dem BMVI fehlte ein tagesaktueller Überblick über die abgerufenen Beraterleistungen sowohl bei der Autobahn GmbH als auch im eigenen Haus. Es sagte zu, ein Vergabe- und Vertragscontrolling zu etablieren.

Der Bundesrechnungshof prüfte auch das Verwaltungshandeln des BMVI beim Aufbau des FBA. Er stellte fest, dass das BMVI bis zur Jahresmitte 2020 das Aufgabenspektrum des FBA nicht endgültig festgelegt hatte. Dies betraf Aufgaben in den Bereichen Planfeststellung und Aufsicht mit unmittelbaren Folgen für den Personalbedarf. Der Bundesrechnungshof empfahl, nicht-ministerielle Aufgaben aus dem BMVI zum FBA zu verlagern und die neue Behörde gegenüber der Autobahn GmbH zu stärken. Das BMVI sagte zu, den Empfehlungen weitgehend zu folgen. Es gab an, dass die Ausstattung des FBA mit Planstellen und Haushaltsmitteln bis zum Haushaltsjahr 2021 nicht ausreichend war. Allerdings war bis Anfang März 2021 noch immer nicht geklärt, welches Spektrum an Aufsichts- und Unterstützungsaufgaben das FBA übernehmen soll. Einen entsprechenden Erlass, der dem FBA Befugnisse gegenüber der Autobahn GmbH einräumt, gibt es noch nicht. Das BMVI muss nun schnellstens dafür sorgen, dass die neue Behörde neben den Aufgaben auch die nötigen Kompetenzen vorhält.

2.4 Kooperationsvereinbarungen

Die Aufgaben der bisherigen Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen sind zum 1. Januar 2021 auf den Bund übergegangen. Dabei sind viele Prozesse per Gesetz geregelt (z. B. das Eintreten des Bundes in die Verträge, die die Länder in seinem Namen geschlossen haben - § 10 Absatz 1 Fernstraßen-Überleitungsgesetz). Bei anderen Prozessen musste und muss sich der Bund – vertreten durch die Autobahn GmbH – mit den Ländern eng abstimmen, um einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten. Einige dieser Prozesse konnten die Länder nicht zum 31. Dezember 2020 abschließend übertragen; Bund und Länder müssen auch künftig noch zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit regeln die Autobahn GmbH und die Länder in zahlreichen sogenannten Kooperationsvereinbarungen (KOV).

2.4.1 Rechtlicher Rahmen für die Zusammenarbeit der Autobahn GmbH mit den Ländern

Bund und Länder haben die ihnen zugewiesenen Kompetenzen selbstständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen. Dies regelt das Grundgesetz abschließend (Artikel 20 Absatz 1, 30, 70 ff., 83 ff., 92 ff. und 109 ff.). Insbesondere müssen die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern grundsätzlich getrennt sein.⁷ Ausnahmen lässt das Grundgesetz selbst zu; zum Beispiel ist in den Artikeln 91a bis 91e Grundgesetz das Mitwirken des Bundes und der Länder bei Gemeinschaftsaufgaben geregelt. Die Zusammenarbeit bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen gehört nicht dazu.

Gleichwohl gilt gemäß Artikel 35 Absatz 1 Grundgesetz der Grundsatz der allgemeinen Amts- und Rechtshilfe. Amtshilfe ist das Verwaltungshandeln einer Behörde auf Ersuchen einer von ihr unabhängigen anderen Behörde. Sie ist zulässig, wenn die ersuchende Behörde in einem Einzelfall eine ihr zugewiesene Aufgabe ausnahmsweise nicht mit eigenen Mitteln erfüllen kann. Solche Unterstützungsleistungen sind zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern grundsätzlich denkbar. Sie müssen jedoch auf einen eng definierten Bereich sachlich und zeitlich begrenzt werden.⁸ Die Amtshilfe darf die Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes nicht unterlaufen.

Zugleich haben der Bund und die Länder das Vergaberecht zu beachten, wenn sie gegenseitig Leistungen füreinander erbringen. Als öffentliche Auftraggeber sind sie verpflichtet, marktgängige Leistungen auszuschreiben. Hierzu zählen insbesondere Ingenieurdienstleistungen, die typischerweise bei der Planung und beim Bau von Straßen anfallen oder Aufgaben des Betriebsdienstes wie zum Beispiel das Reinigen der Straßen, Mähen oder der Winterdienst. Eine Direktbeauftragung des jeweils anderen Verwaltungsträgers außerhalb der Amtshilfe ist nicht zulässig.

Mit dem „Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“⁹

⁷ Vgl. BVerfGE 63, 1; Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 90. EL, Artikel 91c, Rn. 5.

⁸ Vgl. z.B. BVerwGE 31, 328 (329); Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 90. EL, Artikel 87, Rn. 59.

⁹ Bundestags-Drucksache 18/11135.

sowie dem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“¹⁰ schuf der Gesetzgeber die Grundlagen zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung.

Das Grundgesetz sieht getrennte Zuständigkeiten vor:

- Die Aufgaben der Auftragsverwaltung gehen für die Bundesautobahnen auf den Bund über und
- die Länder behalten die Aufgaben der Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen (es sei denn, das jeweilige Land gibt die Verwaltung der Bundesstraßen an den Bund ab).

Diese Trennung trat am 1. Januar 2021 in Kraft.

Zudem sind der Autobahn GmbH nach dem Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG) nur die Aufgaben der Planung, des Baus, des Betriebs und der Erhaltung der Bundesautobahnen (sowie der Bundesstraßen in Bundesverwaltung) übertragen. Diese Aufgaben darf sie bei anderen Bundesstraßen nicht übernehmen (vgl. hierzu insbesondere § 5 InfrGG).

2.4.2 Abschluss der KOV

Im zweiten Quartal 2020 begann die Autobahn GmbH, mit den Ländern KOV abzuschließen. In diesen schrieben die Parteien fest, in welchen Bereichen sie sich ab dem 1. Januar 2021 gegenseitig unterstützen werden. Damit wollten sie sicherstellen, dass sie nach dem 31. Dezember 2020 ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können („Tag 1-Bereitschaft“).

Die Autobahn GmbH hat dazu drei Modelle entwickelt:

- IT-Kooperationsvereinbarungen (IT-KOV),
- Allgemeine Kooperationsvereinbarungen (allgemeine KOV),
- Einzel-Vereinbarungen.

IT-KOV hat die Autobahn GmbH mit fast allen Ländern abgeschlossen. Die Länder räumen hierbei der Autobahn GmbH das Recht ein, für die Dauer von längstens drei Jahren ihre Datennetze sowie ihre Hard- und Software weiter zu nutzen oder auf ihre Datenbanken zuzugreifen. Dafür zahlt die Autobahn GmbH ihnen eine sogenannte Arbeitsplatzpauschale. Die IT-KOV bestehen aus einer Rahmenvereinbarung, die durch Anlagen ergänzt wird, in denen u. a. die

¹⁰ Bundestags-Drucksache 18/11131.

speziellen Fachanwendungen aufgelistet sind. Die Anlagen dürfen innerhalb eines vorgegebenen inhaltlichen Rahmens bei Bedarf einvernehmlich ergänzt werden.

Auch **allgemeine KOV** hat die Autobahn GmbH mit fast allen Ländern abgeschlossen. Hierin sichern sich die Autobahn GmbH und die Länder in den Bereichen „Betrieb, Verkehr, Planung, Bau, Erhalt und Querschnittsaufgaben“ gegenseitige Unterstützung zu, damit jede Partei ihre Aufgaben nach dem 1. Januar 2021 unterbrechungsfrei fortführen kann. Die KOV enthalten zunächst sehr allgemeine und grundsätzliche Regelungen. Ihre Laufzeit beträgt drei Jahre. Beide Parteien haben ein vorzeitiges Kündigungsrecht jeweils zum Jahresende.

Die konkreten Unterstützungsbedarfe sind in listenförmigen Anlagen näher beschrieben. Typische Beispiele sind die Weiternutzung von Mischverträgen und Nutzungsvereinbarungen oder die Weiterbetreuung von (Forschungs-)Projekten außerhalb des Regelbetriebs. Bei Mischverträgen hat die bisherige Auftragsverwaltung sich von Dritten eine Leistung zusichern lassen, die diese bislang sowohl für Bundesstraßen als auch Bundesautobahnen erbracht haben. Diese Verträge soll die Autobahn GmbH übergangsweise weiter nutzen dürfen. Beispielsweise besteht zwischen einem Land und einem Dritten ein Vertrag zur Aufbereitung und Nutzung von Verkehrsdaten. Die allgemeinen KOV wurden nicht abschließend vereinbart. Vielmehr gehen die Vertragsparteien davon aus, dass sie im Laufe des komplexen Transformationsprozesses weitere Unterstützungsbereiche bzw. -bedarfe identifizieren werden. Insoweit wollen sie die jeweilige Anlage bei Bedarf fortschreiben und damit weitere Unterstützungsleistungen vereinbaren.

Per Einzel-Vereinbarung (**Einzel-KOV**) verständigten sich die Autobahn GmbH und die Länder auf eine in der Regel dreijährige, in bestimmten Einzelfällen auch auf eine längere Zusammenarbeit. Solche Vereinbarungen betreffen zu meist bedeutsame Kooperationen mit speziellem Regelungsbedarf. Dabei geht es zum Beispiel um das gemeinsame Betreiben einer Leit- oder Verkehrszentrale, um die Weiterbearbeitung eines begonnenen Projektes oder um die Übernahme des Betriebsdienstes auf einzelnen, meist kurzen, unter einem Kilometer langen Streckenabschnitten. Die Autobahn GmbH hat mehr als 500 Betriebsdienst-Abschnitte mit einer Gesamtlänge von mehr als 600 km aufgelistet.

tet.¹¹ Ende Januar 2021 hat die Autobahn GmbH ca. 60 Einzel-KOV abgeschlossen. Weitere Einzel-KOV, zum Beispiel zur Genehmigung von Großraum- und Schwertransporten, verhandelt die Autobahn GmbH noch mit den Ländern.

2.4.3 Würdigung

Alle drei Modelle der KOV stehen grundsätzlich im Widerspruch zur Absicht des Gesetzgebers, die Verwaltungen zu trennen und gerade keine Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Autobahn GmbH und Länder dürfen diese Absicht nicht durch vertragliche Vereinbarungen aushebeln und umgehen, selbst dann nicht, wenn beide zustimmen. Bund bzw. das BMVI und die Länder hätten dafür Sorge tragen müssen, dass ihre Verwaltungen zum Stichtag 1. Januar 2021 nur noch solche Aufgaben wahrnehmen, die eine Vermischung der Zuständigkeiten ausschließen. Weil sie das nicht geschafft haben, ist für den geordneten Übergang eine begrenzte Zusammenarbeit nunmehr unumgänglich. Daran sind aber strenge Bedingungen gebunden: Sie sind allenfalls in einem inhaltlich und zeitlich eng begrenzten Umfang und nur ausnahmsweise im Wege der Amtshilfe möglich.

Die angestrebte und bisher bereits geplante weitere Zusammenarbeit wird aber regelmäßig die Grenzen der zulässigen Amtshilfe überschreiten. So werden in den allgemeinen KOV und den IT-KOV die zu regelnden Inhalte gerade nicht abschließend vereinbart, ihr Umfang ist also nicht eng begrenzt. Ob die Befristung der einzelnen KOV die Bedingungen der Begrenzung in zeitlicher Hinsicht erfüllen, muss das BMVI in jedem Einzelfall prüfen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes genügen die KOV den strengen Anforderungen an zulässige Amtshilfe nicht. Er hat dem BMVI deshalb im Herbst 2020 erneut vorgeschlagen, beim Gesetzgeber auf eine Verlängerung der Transformationsphase hinzuwirken. Dies bewertete das BMVI als unverhältnismäßig, zeitlich nicht umsetzbar und nicht sachgerecht.

Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass das BMVI dem Gesetzgeber frühzeitig berichtet, wenn es berechtigte Zweifel am Zeitplan oder der Umsetzung der Reform sieht. Dies hat es unterlassen, obwohl ihm seit dem 2. Quartal 2020 bewusst war, dass eine vollständige Entflechtung nicht gelingen wird

¹¹ Ein Abschnitt hat eine Streckenlänge von mehr als 30 km, zwei weitere sind mehr als 50 km lang.

und seine Lösung, eine weitere Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch KOV zu regeln, nicht rechtskonform ist.

2.5 Sonderfall laufende Straßenbauprojekte

Die Autobahn GmbH ist bestrebt, laufende Straßenbauprojekte von den Ländern unterbrechungsfrei fortzuführen. In Einzel-KOV vereinbaren die Vertragspartner für Projekte, die auf die Autobahn GmbH übergegangen sind, in der Regel den Umfang und die Dauer von planungs- oder baubegleitenden Leistungen. Diese soll das jeweilige Land über den 1. Januar 2021 hinaus gegen eine Kostenerstattung für die Autobahn GmbH weiter erbringen. In vielen Fällen wurden Arbeitsstände vereinbart, nach deren Abschluss die Länder das Projekt an die Autobahn GmbH übergeben werden. Es gibt aber auch den Fall, dass der Bund Leistungen für das Land erbringen soll, weil das dazu bisher eingesetzte Personal zur Autobahn GmbH wechselt.

2.5.1 Bisherige Prüfungserkenntnisse

Dem Bundesrechnungshof lagen die Einzel-KOV bislang nur im Entwurf vor. Eine davon listete 28 Projekte auf, für die ein Land gegen Kostenerstattung unterschiedlichste Unterstützungsleistungen für die Autobahn GmbH anbietet. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Fertigstellung einer Planungsphase, das Schaffen baurechtlicher Voraussetzungen, die Fortführung einer internen Bauüberwachung sowie um Gutachten oder technische Prüfungen. Die Vereinbarung soll bis zum 31. Dezember 2023 laufen und kann von der Autobahn GmbH mit einer Frist von drei Monaten zum Monatsende gekündigt werden. In elf Projekten soll dabei das Land die Autobahn GmbH über die volle Laufzeit unterstützen.

In zwei anderen KOV ist geregelt, dass die Autobahn GmbH bis zum Jahr 2028 Projekte an einer Bundesstraße für ein Land realisieren soll. Das Land hat seine Bundesstraßen nicht an den Bund übertragen. Das Personal, das bisher mit den betreffenden zwei Projekten befasst war, wechselte zum 1. Januar 2021 zur Autobahn GmbH. Das Land hat seitdem nach eigener Aussage für die Projekte keine eigenen Kapazitäten mehr. Da es sie gleichwohl verzögerungsfrei fertig stellen möchte, soll die Autobahn GmbH die Projekte im Wesentlichen durch Ingenieurleistungen des übergegangenen Personals unterstützen. Die bearbeitenden Personen werden namentlich nicht genannt.

Das BMVI hält die Unterstützung durch die Autobahn GmbH für Projekte der Länder für zulässig. Nach seiner Ansicht würde die Autobahn GmbH dabei keine Aufgaben des Landes übernehmen. Die Verantwortung für die Projekte verbliebe bei der Auftragsverwaltung. Zudem würden keine hoheitlichen Aufgaben übertragen. Zwar sei die Tätigkeit nicht unmittelbar durch den Unternehmensgegenstand der Autobahn GmbH gedeckt. Die Gesellschaft sei aber zu Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die geeignet erscheinen, dem Gegenstand des Unternehmens zu dienen.

2.5.2 Würdigung

Im Sinne einer unterbrechungsfreien Projektrealisierung ist die Frage zu klären, wie Projekte im Bau von einem Verwaltungsträger auf den anderen zu übertragen sind, ohne Informations- und Zeitverluste hinnehmen zu müssen. Eine geordnete Übergabe von Projekten zu definierten Projektständen ist sinnvoll und erstrebenswert. Für den Fall, dass Länder die Autobahn GmbH unterstützen, ist dies aber nur im Wege der Amtshilfe möglich. Wie oben beschrieben, muss die Hilfeleistung inhaltlich und zeitlich eng begrenzt sein. Vereinbarungen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, sind nicht zulässig und verstoßen gegen die gesetzlichen Regelungen. Weil die beschriebenen Ingenieurleistungen zum typischen Aufgabengebiet der Autobahn GmbH gehören, muss auch an die zeitliche Befristung ein strenger Maßstab gelegt werden. Die Gesellschaft muss alsbald in der Lage sein, die Anforderungen an sie mit eigenem Personal zu erfüllen und darf nicht auf die Unterstützung durch die Länder angewiesen sein. Der Bundesrechnungshof hält eine Befristung auf ein Jahr für gerade noch hinnehmbar.

Hinsichtlich der Zulässigkeit des Instruments der Amtshilfe gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken: Die von den Ländern geforderten oder angebotenen Unterstützungsleistungen sind marktgängige Leistungen, die durch Ingenieurbüros erbracht werden können. Hierzu zählen z. B. Bauüberwachung oder prüftechnische Aufgaben. Solche Leistungen muss die Autobahn GmbH als öffentliche Auftraggeberin grundsätzlich ausschreiben, wenn sie sie nicht selbst erbringen kann. Das gleiche gilt für die Länder, die ebenfalls öffentliche Auftraggeber sind. Eine Wahlmöglichkeit haben sie nicht. Auch die unter bestimmten Bedingungen mögliche Amtshilfe darf dann nicht gewählt werden, wenn es sich um Leistungen handelt, die auszuschreiben sind.

Der Fall, in dem die Autobahn GmbH das Land bei der Projektrealisierung unterstützen soll, ist noch kritischer zu sehen. Die Planung und der Bau der in Rede stehenden Bundesstraße ist nicht in Bundesverwaltung übertragen worden. Dass keine hoheitlichen Aufgaben an die Autobahn GmbH übertragen werden ist unerheblich. Planung und Bau einer Bundesstraße sind nach dem Grundgesetz Aufgaben der Auftragsverwaltung. Die Autobahn GmbH darf sie schon deshalb nicht wahrnehmen. Hinzu kommt, dass ihr diese Aufgabe im InfrGG auch nicht zugewiesen ist und ihr deshalb verwehrt ist. Auch der Gesellschaftsvertrag der Autobahn GmbH kann den Unternehmensgegenstand nicht über die im InfrGG abschließend beschriebenen Aufgaben erweitern. Das BMVI liefert keine Begründung, weshalb es der Autobahn GmbH dienlich sein soll, wenn sie ihre knappen Personalressourcen Länderprojekten zur Verfügung stellt. Die Autobahn GmbH darf demnach keine KOV abschließen, mit der sie Unterstützungsleistungen für die Länder erbringen müsste. Da in den konkreten Fällen das Personal, das diese Leistungen erbringen soll, auch beim Land hätte bleiben können, sieht der Bundesrechnungshof im Übrigen keine Notwendigkeit für eine KOV. Eine einfache Lösung hätte darin bestanden, das Personal erst dann zu versetzen, wenn die jeweilige Aufgabe abgeschlossen wurde. Gleichzeitig hätte die Autobahn GmbH den betroffenen Beschäftigten auch eine Übernahmegarantie geben können.

2.6 Zukunft der DEGES

Die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) ist eine Projektgesellschaft, an der der Bund und zwölf Bundesländer beteiligt sind. Sie bearbeitet hauptsächlich Straßenbauprojekte. Diese Projekte hatten die bisher als Auftragsverwaltung zuständigen Länder an die DEGES zur Realisierung übertragen. Die Länder beauftragten neben Autobahnprojekten auch Bundesstraßen- und vereinzelt Landesstraßenprojekte. Das BMVI wollte die DEGES mit der Autobahn GmbH verschmelzen. Der Gesetzgeber hatte eine solche Verschmelzung bei der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung nicht vorgesehen.

Mit dem Übergang der Verwaltung der Bundesautobahnen auf die Autobahn GmbH trat diese in die Verträge ein, die die Länder mit der DEGES geschlossen hatten. Dies gilt für die beauftragten Autobahn- und Bundesstraßenprojekte, sofern ein Land die Verwaltung der Bundesstraßen an den Bund

abgegeben hat. Für die anderen Projekte bleiben die Länder zuständig. Derzeit machen Autobahnprojekte 90 % des Auftragsvolumens der DEGES aus.¹²

2.6.1 Bisherige Berichterstattung durch den Bundesrechnungshof

In seinem Bericht vom 5. Mai 2017 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages¹³ wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass der Bund spätestens mit dem Übergang der Verwaltung der Bundesautobahnen auf die Autobahn GmbH seine Beteiligung an der DEGES aufgeben müsste. Er empfahl, dass die Länder dem Bund ihre Anteile an der DEGES übertragen, um damit die verfassungsrechtlich problematische Mischverwaltung zu beseitigen. Sobald die DEGES im alleinigen Besitz des Bundes gewesen wäre, hätte sie auf die Autobahn GmbH verschmolzen werden können. Damit wäre sichergestellt worden, dass das Personal der DEGES allein für die Verwaltung der Bundesautobahnen zur Verfügung gestanden hätte. Der Bundesrechnungshof äußerte sich in diesem Bericht nicht zu den Auswirkungen auf die Länder. Es ging ihm um die Entflechtung der Aufgaben und die Sicherstellung der fachlichen Kompetenz der DEGES für die Autobahn GmbH.

In der Zwischenzeit plante der Bund, die Anteile der Länder an der DEGES zu kaufen und sie anschließend noch im Jahr 2020 auf die Autobahn GmbH zu verschmelzen. Auf der Grundlage eines Gutachtens ging das BMVI dabei davon aus, dass die Autobahn GmbH auch die von der DEGES begonnenen Projekte hätte weiterführen dürfen, für die die Länder grundsätzlich zuständig bleiben.

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 25. Juni 2020¹⁴, dass damit die Autobahn GmbH Aufgaben der Auftragsverwaltung der Länder und der Landesverwaltungen übernommen hätte. Dies hätte der vom Grundgesetz vorgegebenen Aufgabentrennung

¹² Stand: 31. Dezember 2019, Geschäftsbericht der DEGES, S. 14.

¹³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften; Artikel 13 Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen - hier: Bericht zu Beteiligungen des Bundes im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung (VIFG, DEGES)“ vom 5. Mai 2017, Az: V 5 - 2017 - 0971/VI.

¹⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur „Umsetzung der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung – Verschmelzung der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH auf die Autobahn GmbH des Bundes“ vom 25. Juni 2020, Az: V 5 - 2018 - 1129, Ausschuss-Drucksache: 19/5953.

widersprochen und wäre (erneut) eine unzulässige Mischverwaltung gewesen. Zudem hätte sich das BMVI mit der Art und Weise der geplanten Verschmelzung über die Vorgaben aus dem InfrGG hinweggesetzt. Danach ist die Übernahme von Planung und Bau für Bundesstraßen, die in der Auftragsverwaltung der Länder verbleiben, keine Aufgabe der Autobahn GmbH. Und schließlich hätten die Länder die Fortführung der Projekte neu ausschreiben müssen, da mit dem Ende der Gesellschafterstellung in der DEGES die Möglichkeit der In-House-Vergabe entfallen wäre. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Verschmelzung der DEGES erst dann einzuleiten, wenn sichergestellt ist, dass die Länder die Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen selbst wahrnehmen oder die Übernahme der Bundesstraßen in Bundesverwaltung beantragt haben.

Das BMVI sah daraufhin von seinem ursprünglichen Plan ab. Vorerst wird es damit zu keiner Verschmelzung der DEGES mit der Autobahn GmbH kommen. Der Bund will derzeit weder die Länderanteile kaufen, noch seine Anteile an der DEGES veräußern.

2.6.2 Planungen des Bundes

Die Autobahn GmbH beauftragt die DEGES auf der Grundlage einer KOV mit der Weiterführung der Projekte, die sie durch den gesetzlichen Übergang der Verträge von den Ländern übernommen hat. Das Personal, das die Projekte bislang bearbeitete, wechselt nicht zur Autobahn GmbH, sondern verbleibt in der DEGES. Seit dem 1. Januar 2021 bearbeitet die DEGES demnach sowohl Projekte für den Bund – vertreten durch die Autobahn GmbH – als auch für die Länder. Das BMVI geht davon aus, dass die letzten Projekte, die die DEGES für die Länder durchführt, erst im Jahr 2028 beendet sein werden. Ob und wie es einen neuen Versuch starten wird, die DEGES mit der Autobahn GmbH zu verschmelzen, befindet sich derzeit in Klärung.

2.6.3 Würdigung

Da der Bund und die Länder auf absehbare Zeit gemeinsam an der DEGES beteiligt bleiben, besteht die Mischverwaltung fort. Die beabsichtigte Aufgabentrennung wird nicht vollzogen und der Bund bedient sich neben der Autobahn GmbH einer weiteren Gesellschaft beim Planen und Bauen der Bundesautobahnen. Dies verstößt gegen Artikel 90 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz. Danach kann sich der Bund zur Erledigung seiner (die Bundesfernstraßen betreffen-

den) Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Zudem hat der Gesetzgeber den Unternehmensgegenstand der Autobahn GmbH im InfrGG abschließend definiert. Die Zuständigkeit für Bundesstraßen, soweit sie nicht von den Ländern auf den Bund übertragen wurde, gehört nicht dazu. Daran ändert auch der Abschluss einer KOV nichts, da diese den gesetzlichen Vorgaben nicht zuwiderlaufen darf. Der Fortbestand der DEGES unter den jetzigen Bedingungen und die beabsichtigte KOV verstoßen gegen die Regelungen im Grundgesetz und im InfrGG.

Lösungsmöglichkeiten

Eine rechtssichere und rechtskonforme Möglichkeit zum weiteren Umgang mit der DEGES und ihren Projekten wäre, dass die Länder alle Projekte in ihre eigene Verwaltung zurücknehmen. Anschließend könnte der Bund die DEGES-Anteile der Länder kaufen und die beiden Gesellschaften verschmelzen.

Eine zweite Alternative könnte sein, dass die Autobahn GmbH alle Projekte, die die DEGES ab dem 1. Januar 2021 für sie bearbeiten soll, in eigene Regie übernimmt. Damit hätte der Bund nicht mehr zwei Gesellschaften zur Erledigung seiner Aufgaben. Die DEGES hätte dann nur noch Projekte der Länder zu bearbeiten. Eine Mischverwaltung bestünde aber weiterhin, weil der Bund und die Länder weiter Anteile an der DEGES hielten.

Bei beiden Varianten wäre der Bund auf die Unterstützung der Länder angewiesen. Außerdem wird die Autobahn GmbH nicht kurzfristig Aufgaben der DEGES übernehmen können, ohne ausreichend Personal zur Verfügung zu haben. Möglicherweise müsste sie Beschäftigte der DEGES anwerben.

Schließlich bleibt die gemeinsame Beteiligung von Bund und Ländern an der DEGES eine unzulässige Mischverwaltung. Sie ist aufzulösen, da sie den Regelungen im Grundgesetz widerspricht. Bund und Länder dürfen das nicht weiter hinnehmen, sondern müssen für Abhilfe sorgen. Die Länder können entscheiden, ob sie die DEGES als reine Ländergesellschaft weiterführen oder ihre Anteile an den Bund veräußern wollen. Beide Alternativen sind rechtlich zulässig. Zwar wird es eine Übergangsfrist geben müssen. Die muss aber so kurz wie möglich sein, um den gesetzwidrigen Zustand so schnell wie möglich zu beenden. Keinesfalls wäre es hinnehmbar, die Frist erst mit dem Abschluss sämtlicher Länderprojekte im Jahr 2028 enden zu lassen.

3 Stellungnahme des BMVI

3.1 Stellungnahme

Das BMVI hat zum vorliegenden Bericht umfangreich Stellung genommen. Teile der Stellungnahme sind bereits oben dargestellt. Das BMVI erklärt zudem, dass es sich bei der Reform um eines der größten infrastrukturpolitischen Projekte der vergangenen Jahrzehnte gehandelt habe. Es habe die Entflechtung der Aufgaben und Strukturen frühzeitig angestoßen. Dies sei eines der Kernelemente der hochkomplexen Transformation gewesen. Zum 1. Januar 2021 sei es gelungen, die in über 70 Jahren Auftragsverwaltung gewachsenen heterogenen landesspezifischen Organisationsstrukturen ganz überwiegend erfolgreich zu entflechten. Aus seiner Sicht würdige der Bundesrechnungshof nicht hinreichend, dass eine vollumfassende Entflechtung im vorgegebenen Zeitraum nicht möglich gewesen sei.

Das BMVI habe der Autobahn GmbH verdeutlicht, dass diese nur sachlich notwendige Kooperationen mit den Ländern vereinbaren dürfe. Zuständigkeiten und Befugnisse seien eindeutig zugeordnet. Die zeitliche Ausgestaltung der KOV hält das BMVI für angemessen. Aus fachlichen und wirtschaftlichen Erwägungen seien längerfristige Kooperationen in den Bereichen Betrieb und Verkehr in Erwägung zu ziehen. Es sei offensichtlich, dass die vom Bundesrechnungshof geforderte komplette Trennung zu erheblichen Investitionen des Bundes führen würde (z. B. für zusätzliche Leitzentralen, neue Salzlagerstätten, zusätzliches Personal). Im Übrigen sei die Anzahl der vereinbarten Kooperationen gemessen an der Gesamtzahl aller Vorgänge bei der Autobahn GmbH gering.

Die aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten, die DEGES zu verschmelzen oder sich als Bund daraus zurückzuziehen, würden die faktische Situation nicht vollständig berücksichtigen. Schließlich müsste sich der Bund mit den Ländern über die Rücknahme aller Projekte verständigen. Dies sei bislang nicht gelungen. Zudem möchte das BMVI Verunsicherungen bei den Beschäftigten der DEGES und Friktionen bei der Projektbearbeitung auf jeden Fall vermeiden.

3.2 Würdigung

Das BMVI geht noch immer davon aus, sein Handeln sei rechtskonform. Auch wenn der Bundesrechnungshof anerkennt, dass die Reform der über Jahr-

zehnte gewachsenen Verwaltungen und Zuständigkeiten für die Bundesfernstraßen ein Projekt von großer Komplexität und erheblicher Tragweite ist: Die gesetzlichen Regelungen, an denen das BMVI nicht unerheblich mitgewirkt hat, setzen Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass nicht er fordert, die Verwaltungen und die Zuständigkeiten vollständig zu entflechten, sondern das Gesetz. Auch wenn pragmatisches Handeln z. B. im Betriebsdienst angezeigt scheint: Weitgehende Kooperationen sind nicht durch den bestehenden gesetzlichen Rahmen gedeckt. Damit bleiben sie verboten.

Der Gesetzgeber wollte die vollständige Entflechtung, weil er sich davon langfristig (finanzielle) Vorteile versprach. Wenn das BMVI im Laufe der Transformation erkannt hat, dass die Entflechtung der über Jahrzehnte verwobenen Prozesse in Einzelfällen unwirtschaftlich ist, wäre es seine Aufgabe gewesen, den Gesetzgeber zu informieren. Dieser hätte, wie die Beispiele der Artikel 91a bis 91e des Grundgesetzes zeigen, Ausnahmen vom Kooperationsverbot zulassen können und kann es auch immer noch. Stattdessen unterließ das BMVI eine derartige Unterrichtung.

Auch ein aus Sicht des BMVI notwendiger (weil pragmatischer), inhaltlich eng umfasster und zeitlich begrenzter Gesetzesverstoß ist nicht hinnehmbar. Das BMVI muss unverzüglich die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sicherstellen. Sollte weiterhin ein Bedarf für eine punktuelle Zusammenarbeit mit den Ländern in eng begrenzten Bereichen bestehen, so muss das BMVI diesen dem Gesetzgeber mitteilen, um zu einer rechtssicheren und wirtschaftlichen Lösung zu gelangen.

4 Fazit und Empfehlungen

Der Gesetzgeber hat beschlossen, die Verwaltung der Bundesautobahnen zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung zu überführen. Der Bundesrechnungshof hatte die zur Verfügung stehende Zeit für einen solch umfassenden Reformprozess als zu knapp eingeschätzt. Er hat deshalb die Reform seit Beginn prüfend begleitet, um so auf Fehlentwicklungen früh hinweisen zu können.

Wie sich an der Vielzahl der KOV zeigt, war die zeitliche Planung zu ambitioniert. Die Zeit reichte für den Bund nicht aus, um die Verantwortung für die Autobahnen komplett zu übernehmen.

Das BMVI hat zudem falsche Prioritäten gesetzt:

- Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat es den Aufbau des FBA zu spät begonnen und dann mit zu wenig Nachdruck betrieben. Ein etabliertes FBA hätte das BMVI in der letzten Phase der Reform unterstützen können. Stattdessen bindet das BMVI noch immer Kapazitäten, um das FBA aufzubauen.
- Das BMVI hat bei der letztlich gescheiterten Verschmelzung der DEGES auf die Autobahn GmbH zu viel Personal und Zeit gebraucht. Die frühzeitigen Hinweise des Bundesrechnungshofes, dass Art und Weise, wie das BMVI die Verschmelzung plante, nicht rechtskonform waren, hat es zu lange ignoriert. Erst nach fast zwei Jahren hat es die Bedenken des Bundesrechnungshofes in eigenes Verwaltungshandeln umgesetzt und von der Verschmelzung abgesehen. Der Gesetzgeber sah eine Verschmelzung im Zuge der Reform auch gar nicht vor.
- Das BMVI hätte aus Sicht des Bundesrechnungshofes den Gesetzgeber über den zu engen Zeitplan informieren müssen. Es hätte ihm aufzeigen müssen, dass eine vollständige Entflechtung der Zuständigkeiten für Bundesautobahnen und Bundesstraßen nicht bis zum 1. Januar 2021 zu realisieren ist. Weil es dies unterließ, nimmt das BMVI in Kauf, dass seit dem 1. Januar 2021 Bund und Länder unzulässig kooperieren.
- Das BMVI hätte den Gesetzgeber auch darüber informieren müssen, dass es bei einer vollständigen Entflechtung aller Vorgänge (finanzielle) Nachteile für den Bund sieht. Es hätte ihm vorschlagen können, nachträglich Öffnungsklauseln vorzusehen, die es der Autobahn GmbH erlauben, temporär oder ggf. in eng begrenzten Bereichen auch dauerhaft mit den Ländern zu kooperieren.

Das BMVI wird gemeinsam mit dem FBA und der Autobahn GmbH dafür sorgen müssen, dass die KOV so schnell wie möglich, auf jeden Fall aber vor Ablauf der vorgesehenen dreijährigen Laufzeit, beendet werden. Dauerhafte Kooperationen darf es ohne gesetzliche Grundlage nicht geben. Die Autobahn

GmbH muss nun nach Betriebsaufnahme sehr schnell Wissen und Personal aufbauen, um die Aufgaben endgültig von den Ländern zu übernehmen.

Hinsichtlich der DEGES gilt weiterhin, dass die Beteiligung von Bund und Ländern eine unzulässige Mischverwaltung bedeutet, die dem grundgesetzlichen Gedanken der Aufgabentrennung widerspricht. Dieser Widerspruch ist alsbald aufzulösen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof zwei Wege aufgezeigt, die rechtlich möglich sind. Das BMVI hält beide Wege für nicht gangbar, weil die Länder sie nicht wollen würden. Der Bundesrechnungshof bezweifelt aber, dass die Länder einen rechtlich nicht haltbaren Zustand weiterführen wollen. Einen dauerhaften Verstoß gegen die grundgesetzlich festgelegte Aufgabentrennung können auch die Länder nicht tolerieren.

Ahrendt



Moebus

Ringel

Beglaubigt
Amisinspektorin
[Signature]