Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen

Kohlhammer

Schriftenreihe
des Bundesbeauftragten für
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 20

Gutachten
des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

zu
Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen

Kohlhammer

Gutachten

des Bundesbeauftragten
für Wirtschaftlichkeit in der
Verwaltung

zu
Organisationsformen und
Finanzierungsvarianten für
die Bundesfernstraßen

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber:
Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung, Postfach 12 06 03, 53048 Bonn

Gesamtherstellung:
W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Printed in Germany 2017

ISBN: 978-3-17-033206-5

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort		7
0	**Zusammenfassung**	9
1	**Vorbemerkungen**	13
2	**Ausgangslage**	15
2.1	Bedeutung der Bundesfernstraßen	15
2.2	Rechtliche und organisatorische Grundlagen	16
2.3	Finanzielle Rahmenbedingungen	18
2.3.1	Ausgaben	18
2.3.2	Einnahmen	20
2.4	Mögliche Organisationsformen	21
2.4.1	Reform der Auftragsverwaltung	21
2.4.2	Unmittelbare Bundesverwaltung	22
2.4.3	Anstalt des öffentlichen Rechts	22
2.4.4	Verwaltung durch öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform	23
2.4.5	Privatisierung der Bundesfernstraßen	25
2.5	Mögliche Finanzierungsvarianten	27
2.6	Prüfungserkenntnisse	27
2.6.1	Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen im Bundesfernstraßenbau	28
2.6.2	Reform der Auftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbau	30
2.6.3	Reform der unmittelbaren Bundesverwaltung	32
2.6.4	Aufgabenübertragung von der unmittelbaren auf die mittelbare Bundesverwaltung	32
2.6.5	Öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform am Beispiel der Bahn	34
2.6.6	Privatisierung	35

3 Entscheidungskriterien 36
3.1 Organisationformen 36
3.1.1 Gestaltungsspielraum 31
3.1.2 Parlamentarischer Einfluss 37
3.1.3 Steuerung und Kontrolle durch den Bund 39
3.1.4 Transparenz 39
3.1.5 Personalwirtschaftliche Aspekte 41
3.1.6 Funktionsfähigkeit 43
3.2 Finanzierungsvarianten 44
3.2.1 Parlamentarischer Einfluss 44
3.2.2 Wirtschaftliche Risiken 48
3.2.3 Kosten der Erhebung und Befolgung 49
3.2.4 Lenkungs- und Verdrängungswirkung 51
3.2.5 Verteilungswirkung 53

4 Kreditfinanzierung 55

5 Internationale Erfahrungen 57
5.1 Österreich 57
5.2 Schweiz 59
5.3 Frankreich 62

Anlagen und Anhänge

Anlage 1 Ausgaben für die Bundesfernstraßen in den Jahren 2011 bis 2014 67
Anlage 2 Organisationsformen öffentlicher Unternehmen . . . 69

Anhang 1 Kreditaufnahme und Schuldenregel 71
Anhang 2 Überleitung von Beamtinnen und Beamten bei Post und Bahn 93
Anhang 3 Entscheidungskriterien für mögliche Finanzierungsvarianten 101
Anhang 4 Leistungsbeschreibung 135
Anhang 5 Vergaberecht 147
Anhang 6 Mautregulierung 165
Anhang 7 Organleihe 181
Anhang 8 Planfeststellung 191

Vorwort

Die Reform der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen ist Bestandteil der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Dazu sollen insbesondere die Bundesautobahnen in eine bundeseigene Verwaltung übernommen werden. Das Bundeskabinett hat hierzu den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften beschlossen. Durch diese Gesetze sollen die Autobahnen aus dem bestehenden System der Bundesauftragsverwaltung herausgelöst und in eine bundeseigene Gesellschaft überführt werden.

Die Straßen, insbesondere die Autobahnen haben von allen Verkehrsträgern für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland die größte Bedeutung. Als Präsident des Bundesrechnungshofes und auch in meiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung begrüße ich daher eine Reform. Ich hatte in der Vergangenheit mehrfach empfohlen, die systematischen Schwächen der Bundesauftragsverwaltung zu beseitigen, indem der Bund die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen in eigene Verwaltung übernehmen sollte.

Mit diesem Gutachten möchte ich einen Beitrag zur Diskussion über die Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen leisten sowie den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung beraten. Das Gutachten wurde bereits im November 2016 veröffentlicht und liegt nunmehr auch als gedruckter Band vor. Es zeigt Möglichkeiten und Varianten auf, wie die fernverkehrsrelevanten Straßen künftig organisiert und finanziert werden könnten. Dazu werden im Gutachten mögliche Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für den Bundesfernstraßenbau vorgestellt. Dabei wurden Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes und internationale Erfahrungen berücksichtigt.

Ich danke allen, die an diesem Gutachten mitgewirkt haben:

Dies sind zum einen die Kolleginnen und Kollegen des Bundesrechnungshofes, auf deren Prüfungen und Erhebungen das Gutachten

aufbaut. Insbesondere gilt mein Dank dem zuständigen Kollegium, Frau Romy Moebus und Herr Jürgen Ringel. Ihrem Team gehörten die Herren Ralf Bönte, Carsten Nottebrock, Dr. Frank Werner und Til Picard sowie die Praktikantin Frau Lara Damer an. Ihnen allen danke ich für ihr Engagement herzlich.

Bonn, im April 2017

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundebeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

0 Zusammenfassung

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern haben am 14. Oktober 2016 eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 beschlossen. Sie haben sich dabei auf Maßnahmen geeinigt, die nach ihrer Auffassung geeignet sind, die Aufgabenerledigung im Bundesstaat zu optimieren. So soll die Bundesauftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbau reformiert werden. Dazu sollen insbesondere die Bundesautobahnen von einer bundeseigenen, privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft Verkehr übernommen werden.
Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) stellt in diesem Gutachten mögliche Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für den Bundesfernstraßenbau vor. Unabhängig von den möglichen Organisationsformen (Bundesbehörde, Bundesbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts, GmbH oder Aktiengesellschaft) wird aus Gründen der Vereinfachung im Folgenden der Begriff Verkehrsinfrastrukturgesellschaft verwendet. Der Bundesbeauftragte hat in diesem Gutachten Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes und internationale Erfahrungen berücksichtigt. Ziel des Gutachtens ist es, den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung bei der Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen zu beraten. Dabei sollte Folgendes beachtet werden:

- Die bundeseigene Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollte die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen verwalten. Die Länder sollten hingegen das Eigentum und die Verwaltung der nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen übernehmen. Dafür sollten sie einen angemessenen finanziellen Ausgleich erhalten.
- Bei der Entscheidung über die Organisationsform der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollten die folgenden Entscheidungskriterien berücksichtigt werden:
  - Gestaltungsspielraum
  - Parlamentarischer Einfluss
  - Steuerung und Kontrolle durch den Bund
  - Transparenz
  - Personalwirtschaftliche Aspekte
  - Funktionsfähigkeit

In der für die Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen notwendigen Grundgesetzänderung sollte festgelegt werden, dass die bisherige Verwaltung der Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes (sog. Bundesauftragsverwaltung) nicht sofort, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschafft wird. Diese Zeitspanne sollte der Bund nutzen, einen umfassenden institutionellen Rahmen für eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu schaffen.
Die Funktionsfähigkeit der Bundesfernstraßen muss durchgehend sichergestellt und das vorhandene Wissen in der Verwaltung genutzt werden. Dazu sollte der Übergang der Verwaltung der Bundesfernstraßen von den Ländern zur Verkehrsinfrastrukturgesellschaft schrittweise erfolgen. In dieser Übergangsphase sollte dem Bund das Recht eingeräumt werden, das Wissen und die Erfahrungen der Beschäftigten der Landesverwaltungen zu nutzen. Der Bundesbeauftragte schlägt daher vor, dass während des Aufbaus der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die Länder die Bundesfernstraßen weiter betreuen und dass hierfür die Rechtsform der Organleihe gewählt wird. Dazu sollte bereits zum Zeitpunkt der Grundgesetzänderung mit den Ländern eine entsprechende gesetzliche Grundlage ausgearbeitet werden.
Der Bundesbeauftragte hat den Finanzbedarf einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft auf 7 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Um diesen zu decken, stehen unterschiedliche Finanzierungsvarianten zur Verfügung:

- Eine Möglichkeit bestünde darin, künftig die Bundesfernstraßen vollständig über Gebühren zu finanzieren. Dazu könnte der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die Maut (Lkw- und Pkw-Maut) über den Haushalt zufließen oder der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, die Maut selbst zu erheben. Deren Höhe könnte entweder vom Parlament oder von der Gesellschaft selbst bestimmt werden. Derzeit ist jedoch unklar, wie hoch die Pkw-Mautsätze sein müssten, um die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sicherzustellen. Hierzu wären vertiefte Untersuchungen auch im Hinblick auf eine mögliche Verdrängung des Verkehrs notwendig.
- Alternativ könnte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft Steuergelder in entsprechender Höhe zweckgebunden erhalten. Es wäre denkbar, eine solche Zweckbindung – wie in der Schweiz – in der Verfassung zu verankern. Damit würde sich der Gesetzgeber langfristig binden. Die Finanzierungslücke könnte auch durch eine vertragliche Verpflichtung des Bundes geschlossen werden. Damit würde das Parlament der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft über die Vertragslaufzeit Finanzmittel zusichern.

– Bei der Entscheidung über die Finanzierungsvarianten der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollten die folgenden Entscheidungskriterien berücksichtigt werden:
  - Parlamentarischer Einfluss
  - Wirtschaftliche Risiken
  - Kosten der Erhebung und Befolgung
  - Lenkungs- und Verdrängungswirkung
  - Verteilungswirkung

  Auch künftig sollte das Parlament über die Investitionen im Bundesfernstraßenbau befinden. Dies betrifft zum einen die Entscheidung, welche Projekte gebaut werden sollen (Ausbaugesetze), zum anderen die Festlegungen zur Art der Finanzierung (Maut, Steuer) sowie die Bewilligung der jährlichen Haushaltsmittel. Jedwede Bindung von Haushaltsmitteln zugunsten der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft würde dazu führen, dass diese anderen Politikbereichen mittel- bis langfristig nicht mehr zur Verfügung stünden.
  Um den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sicherzustellen, sollte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ein umfassendes Kontroll- und Informationssystem aufbauen.
  Angesicht der zu erwartenden Probleme bei der Mautregulierung und der damit einhergehenden Risiken für den Nutzer sieht der Bundesbeauftragte eine funktionale oder materielle Privatisierung der Bundesfernstraßen kritisch. Sollte sich das Parlament gegen eine Privatisierung aussprechen, könnte dies im Grundgesetz verankert werden.
– Sowohl die (Maut-)Einnahmen als auch die Ausgaben der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft können Schwankungen unterliegen. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund einer rechtlich selbstständigen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren. Ein darüber hinaus gehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht eingeräumt werden.
  Sollte die Politik der rechtlich selbstständigen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das Recht einräumen, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, ist zu beachten, dass die von der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu zahlenden Zinsen über denen des Bundes liegen.
  Da der Bund bei der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ohnehin das letztendliche Risiko trägt, sollte er bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts die sogenannte Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vorsehen bzw. bei einer Kapitalgesellschaft Garantien übernehmen, soweit dies mit dem EU-Beihilfen- und Wettbewerbsrecht vereinbar ist. Dadurch könnten die Fremdkapitalzinsen reduziert und dem Niveau der Refinanzierungskosten des Bundes angenähert werden.

Grundsätzlich darf aber mit der Gründung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht das Ziel verfolgt werden, Kredite außerhalb des Bundeshaushaltes aufzunehmen, um die Schuldenregel zu umgehen.

1 Vorbemerkungen

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Legislaturperiode, „Deutschlands Zukunft gestalten") haben die Regierungsparteien festgelegt, die Auftragsverwaltung Straße zu reformieren. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat zu diesem Thema in einem Bericht an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages vom 11. Dezember 2015 erste Ziele einer solchen Reform konkretisiert. Es strebt an, den Bereich der Bundesautobahnen aus dem System der Auftragsverwaltung herauszulösen und in eine bundeseigene Gesellschaft zu überführen. Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern hat am 14. Oktober 2016 beschlossen, „die Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf die Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen opt out) zu reformieren. Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft Verkehr eingesetzt werden." Dazu soll noch in dieser Legislaturperiode das Grundgesetz geändert werden. In den vergangenen Jahren haben sich zahlreiche Gutachten und Berichte mit der Organisation und Finanzierung der Bundesfernstraßen beschäftigt. Zu nennen sind hier beispielsweise:

- Das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus dem Jahr 2006: Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen,
- der Schlussbericht der Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Pällmann-Kommission) aus dem Jahr 2010,
- das Gutachten im Auftrag des ADAC aus dem Jahr 2011: Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive,
- der Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Daehre-Kommission) aus dem Jahr 2012,
- der Bericht der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Bodewig-Kommission) aus dem Jahr 2013,
- Gutachten der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland" (Fratzscher-Kommission) vom 21. April 2015 und
- das Gutachten im Auftrag des ADAC aus dem Jahr 2016: Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenöko-

nomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte.

In ihrer Sitzung am 13. Juli 2015 setzte die Verkehrsministerkonferenz eine Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes" unter Leitung von Herrn Bundesminister a. D. Prof. Kurt Bodewig (sog. Bodewig II-Kommission) ein. Diese hat am 23. Februar 2016 ihren Abschlussbericht vorgelegt (siehe Nr: 2.4.1).

2 Ausgangslage

2.1 Bedeutung der Bundesfernstraßen

Die Straßen und dabei insbesondere die Bundesautobahnen haben von allen Verkehrsträgern für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland die größte Bedeutung. Dies wird bei einem Vergleich der Beförderungsleistung der Straße, Schiene und Bundeswasserstraßen (Binnenschifffahrt) deutlich (siehe Abbildung 1). Bundesfernstraßen und dabei speziell die Bundesautobahnen bewältigen den wesentlichen Teil der Jahresfahrleistungen des überörtlichen Verkehrs.

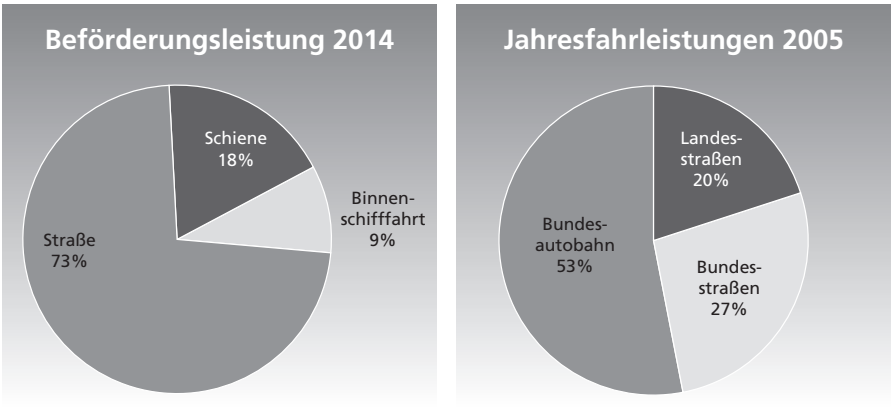

Abbildung 1: Darstellung der Beförderungs- und der Jahresfahrleistung (Quelle: Bundesrechnungshof)

Für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 erstellte das BMVI eine aktuelle Verkehrsprognose für das Jahr 2030. Danach wird sich die gesamte Beförderungsleistung in Deutschland bis zum Jahr 2030 um 197 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) erhöhen. Der Anteil der Straße hieran wird bei 138,5 Mrd. tkm liegen (siehe Tabelle 1).[1]

1 BMVI (2014): Verkehrsverflechtungsprognose 2030 – Zusammenfassung der Ergebnisse, S. 8 f.

Tabelle 1: Entwicklung des Güterverkehrs nach Verkehrsträgern (Quelle: Bundesrechnungshof)

	2014		BVWP – Prognose 2030		Veränderung 2014 – 2030	
	Mrd. tkm	Anteil in %	Mrd. tkm	Anteil in %	Mrd. tkm	%
Schiene	112,60	18	153,70	18	41,10	37
Straße	468,90	73	607,40	73	138,50	30
Binnenschifffahrt	59,10	9	76,50	9	17,40	29
Summe	640,60	100	837,60	100	197,00	31

Mit 607 Mrd. tkm wird die Straße auch zukünftig fast dreiviertel der Beförderungsleistung im Güterverkehr übernehmen. Die Hauptlast werden dabei auch im Jahr 2030 die Bundesautobahnen tragen.[2] Sie werden damit weiterhin von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland sein.

2.2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

Der Bund ist Eigentümer der Bundesautobahnen und Bundesstraßen des Fernverkehrs (Bundesfernstraßen).[3] Das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) bestimmt, dass Bundesfernstraßen ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sein müssen.[4]
Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes (sog. Bundesauftragsverwaltung).[5]
Der Bund ist dabei für die grundsätzlichen, übergeordneten Aufgaben im Bundesfernstraßenbau zuständig. Dazu gehören vor allem Finanzierung, Straßennetzgestaltung, Ausbauprogramme und die Erstellung der Verkehrswegepläne. Darüber hinaus übt das BMVI die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Ländern aus. Die Länder bauen und verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dies umfasst eine Vielzahl von Aufgaben, z. B. Planen, Vorbereiten und Abrechnen des Baus sowie Betreiben und Unterhalten. Es liegt in der Zuständigkeit der Länder, wie sie ihre Bundesfernstraßenbauverwaltungen organisieren und personell ausstatten.

---

2 BMVI (2015): Verkehrsverflechtungsprognose 2030 – Netzumlegungen, S. 5.
3 Art. 90 Abs. 1 GG.
4 § 1 Abs. 1 FStrG.
5 Art. 90 Abs. 2 GG.

2 Ausgangslage

Eine Eigenart der Bundesauftragsverwaltung ist, dass der Bund zwar die Zweckausgaben zum Bau und Unterhalt der Bundesstraßen übernimmt, Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben jedoch jeweils selbst tragen.[6] Der Bund finanziert daher die Ausgaben für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen sowie für die Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens und zahlt den Ländern eine Pauschale für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht.[7] Die Länder tragen ihre Verwaltungsausgaben sowohl für ihre Bediensteten und die Gebäude der Straßenbaubehörden, als auch für Externe, wenn sie diese z. B. wegen fehlendem eigenen Fachpersonal beauftragen.

Neben der Auftragsverwaltung der Länder übernimmt die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) die Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) von Bundesfernstraßen. Sie wurde gegründet, da in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung keine Straßenbauverwaltungen vorhanden waren, die den enormen Nachholbedarf an Infrastruktur bewältigen konnten. Ziel der Bundesregierung war es, die verkehrs- und wirtschaftspolitischen Effekte der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit so schnell wie möglich zu realisieren.[8]

Die Übertragung der Aufgaben an die DEGES ändert jedoch an der verfassungsrechtlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Länder nichts. Denn die Straßenbauverwaltungen der neuen Länder bedienen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der DEGES – als beauftragter Dritter –, ohne dieser dabei hoheitliche Aufgaben oder Befugnisse zu übertragen. Zunächst waren an der DEGES neben dem Bund nur die fünf „neuen" Bundesländer beteiligt. Inzwischen sind noch sieben „alte" Bundesländer hinzugekommen. Derzeit ist der Bund mit 29,08 % beteiligt.

Eine solche Beteiligung des Bundes berührt jedoch das verfassungsrechtliche Verbot der Mischverwaltung und Mischfinanzierung (Art. 30 und 83 sowie 104a Abs. 1 S. 1 GG), weil die Aufgaben der DEGES zu den Aufgaben der Auftragsverwaltung der Länder (Art. 90 Abs. 2 GG) zählen. Damit wäre es dem Bund wegen der vorgenannten Verbote verfassungsrechtlich verwehrt, sich für die Durchführung von Verkehrsprojekten an der DEGES zu beteiligen und deren Verwaltungskosten

---

6 Art. 104 a Abs. 5 GG.

7 Art. 104 a Abs. 2 GG, Fn. 19 und § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) vom 2. März 1952 (BGBl. I, S. 157) zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I, S. 1426).

8 Siehe Begründung zum Entwurf eines Vierten Gesetztes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (4. FStrAbÄndG) vom 22. Oktober 1992, BT-Drs. 12/3480, S. 9.

mit zu finanzieren.[9] Dennoch beteiligte sich der Bund, insbesondere aufgrund der organisatorischen sowie personellen Probleme in den Straßenbauverwaltungen der Länder im Beitrittsgebiet, an der DEGES. Es sah in den zu planenden und zu bauenden Verkehrsprojekten Deutsche Einheit und den daraus erwachsenden außergewöhnlichen Anforderungen an die Verwaltungen sowie den besonderen Umständen der Wiedervereinigung eine verfassungsrechtlich zu rechtfertigende Ausnahme.

2.3 Finanzielle Rahmenbedingungen

2.3.1 Ausgaben

Der Bund hat in den Haushaltsjahren 2011 bis 2014 für den Bau, den Betrieb und die Erhaltung der Bundesfernstraßen durchschnittlich 6,5 Mrd. Euro verausgabt. Neben den Investitionen in den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen kommt der Erhaltung eine immer wichtigere Bedeutung zu. So stiegen die Erhaltungsaufwendungen für die Bundesfernstraßen zwischen 2011 und 2014 um 31 % auf 3,1 Mrd. Euro an (siehe Anlage 1).
Das BMVI ermittelte für den Entwurf des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2030 auf Grundlage der Erhaltungsbedarfsprognose einen Finanzbedarf von insgesamt rd. 67 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2016 bis 2030. Damit liegt der errechnete durchschnittliche Erhaltungsbedarf für die gesamten Bundesfernstraßen bei rd. 4,5 Mrd. Euro jährlich (Preisstand 2015). Der durchschnittliche Erhaltungsbedarf für die Bundesautobahnen wird danach bei etwa 3 Mrd. Euro liegen.
Bleiben die Aufwendungen für den Neu-, Um- und Ausbau sowie für die sonstigen Investitionen und den Betriebsdienst auf dem durchschnittlichen Niveau der Jahre 2011 bis 2014, so besteht für die Bundesfernstraßen ein jährlicher Finanzbedarf von 8,1 Mrd. Euro. Dabei entfallen auf die Bundesautobahnen 5,1 Mrd. Euro und auf die Bundesstraßen 2,9 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2).

9 Vgl. Beckers et al (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, S. 95 ff.

Tabelle 2: Erste Abschätzung des Finanzbedarfs für die Bundesfernstraßen im Jahr 2019

	BAB Mio. Euro	BStr Mio. Euro	BFStr Mio. Euro
Neu-, Um- und Ausbau	1.380	930	2.310[10]
Sonstige Investitionen	210	80	290
Erhaltung	3.000	1.500	4.500
Betriebsdienst	530	430	960
	5.120	**2.940**	**8.060**

Sollten die Investitionen für den Neu-, Aus- und Umbau erhöht werden, so würde sich der Finanzbedarf deutlich vergrößern. Neben diesen operativen Kosten müsste der Bund – unabhängig von der gewählten Organisationsform – bei einer bundeseigenen Verwaltung auch die kompletten Verwaltungskosten tragen. Da die Kosten für die Verwaltung der Bundesfernstraßen bisher im Wesentlichen bei den Ländern entstehen, liegen hierzu keine Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes vor. Um die Verwaltungskosten dennoch abzuschätzen, greift der Bundesbeauftragte auf Angaben aus einem Gutachten des BMVI zurück.[11] Danach liegen die Verwaltungskosten bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen bei 18 % der Baukosten und bei Erhaltungsmaßnahmen bei 10 % der Erhaltungskosten. Bleiben die Ausgaben für den Neu-, Aus- und Umbau der Bundesautobahnen auf dem durchschnittlichen Niveau der Jahre 2011 bis 2014, so ergeben sich Verwaltungskosten für die Bundesautobahnen von etwa 550 Mio. Euro pro Jahr (siehe Tabelle 3). Sollen die Investitionen künftig erhöht werden, so steigen auch die Verwaltungskosten entsprechend an.

10 Die durchschnittlichen Ausgaben für den Neu-, Aus und Umbau der Jahre 2011 bis 2014 von 2,75 Mrd. Euro sind um die durchschnittlichen Erhaltungsanteile bei den Um- und Ausbaumaßnahmen von 0,44 Mrd. Euro gekürzt worden, da diese bereits in den erwarteten Erhaltungsaufwendungen berücksichtigt sind (siehe Anlage 1).

11 Alfen Consult GmbH, AVISO GmbH, IVM (2014) im Auftrag des BMVI: Berechnung der Wegekosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2013 bis 2017, S. 56 ff.

Tabelle 3: Abschätzung der Verwaltungskosten

Verwaltungskosten		Mio. Euro
Neu-, Um- und Ausbau	18 %	250[12]
Erhaltung	10 %	300[13]
		550

Die Daehre-Kommission ging in ihrem Bericht bei den Bundesautobahnen von einem Nachholbedarf beim Neu-, Aus- und Umbau der Bundesautobahnen von etwa 1 Mrd. Euro pro Jahr aus.[14] Berücksichtigt man diesen Nachholbedarf liegt der Finanzbedarf der Bundesautobahnen bei etwa 7 Mrd. Euro pro Jahr.[15]

2.3.2 Einnahmen

Den Ausgaben stehen im Jahr 2016 geplante Einnahmen aus der streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) von 4,6 Mrd. Euro gegenüber.[16] Für die Erhebung und Kontrolle der Lkw-Maut plant der Bund im Jahr 2016 Ausgaben von 0,7 Mrd. Euro. Auch werden aus den Mauteinnahmen Förderprogramme für Unternehmen des Güterkraftverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen finanziert.[17] Die Aufwendungen hierfür belaufen sich im Jahr 2016 voraussichtlich auf 0,4 Mrd. Euro. Daneben fließen dem Gesamthaushalt 150 Mio. Euro als Ausgleich für die im Zuge der Mauteinführung vorgenommene Absenkung der Kfz-Steuer für schwere Lastkraftwagen auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau zu.[18]

---

12 Durchschnittliche Aufwendungen für Neu, Um- und Ausbau der Jahre 2011 bis 2014 von 1,38 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2) mal 18 %.
13 Erwartete Erhaltungsaufwendungen von 3 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2) mal 10 %.
14 Vgl. Daehre (2012): Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung; S. 19.
15 5,1 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2) plus 0,6 Mrd. Euro (siehe Tabelle 3) plus Nachholbedarf 1 Mrd. Euro plus zusätzliche Verwaltungskosten für Nachholbedarf 0,2 Mrd. Euro.
16 Einschließlich 2 300 km mautpflichtiger Bundesstraßen.
17 § 11 Abs. 2 Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG).
18 § 11 Abs. 1 BFStrMG.

Das BMVI plant, Mitte 2018 die Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen auszudehnen. Derzeit geht es von zusätzlichen Mauteinnahmen von bis zu 2 Mrd. Euro aus, wovon noch die Erhebungs- und Kontrollkosten abzuziehen sind.
Am 12. Juni 2015 trat das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabe) in Kraft. Danach müssen nach Einführung der Abgabe Halterinnen und Halter von im In- und Ausland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen (gebietsfremde Fahrzeuge) für die Nutzung der Bundesautobahnen eine Abgabe zahlen. Für im Inland zugelassene Pkw und Wohnmobile soll auch auf Bundesstraßen eine Abgabepflicht entstehen.
Halterinnen und Halter von in Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen tragen bereits mit der Zahlung der Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes bei. Um sie nicht zusätzlich mit der Infrastrukturabgabe zu belasten, hat der Deutsche Bundestag eine Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) beschlossen. Sie sollen danach von der Kfz-Steuer bis zur Höhe der jeweiligen Infrastrukturabgabe entlastet werden.
Das BMVI ging in seiner Einnahmeprognose davon aus, dass die Infrastrukturabgabe zu Einnahmen von 3,9 Mrd. Euro pro Jahr führt. Davon sollen auf gebietsfremde Fahrzeuge 0,75 Mrd. Euro entfallen. Die laufenden Erhebungs- und Kontrollkosten bezifferte es mit 0,2 Mrd. Euro.
Am 18. Juni 2015 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Nach Abschluss des Vorverfahrens hat die EU-Kommission nunmehr eine Aufsichtsklage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht. Aus Sicht der EU-Kommission benachteilige die Infrastrukturabgabe Ausländer gegenüber Inländern und verstoße deshalb gegen das Diskriminierungsverbot. Das BMVI hat daraufhin entschieden, die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn das Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen ist.

2.4 Mögliche Organisationsformen

2.4.1 Reform der Auftragsverwaltung

Die Bodewig II-Kommission hat in ihrem Abschlussbericht vom 23. Februar 2016 empfohlen, die Auftragsverwaltung zu optimieren. Der Bund soll dabei zum Bauherrn und damit zum Besteller, Finanzier und Kontrolleur werden. Die Länder sollen zum eigenverantwortlichen Umsetzer avancieren, sodass aus der „Auftragsverwaltung" eine „Auftragsverantwortung" werden soll. Die Kommission schlägt folgende wesentliche Änderungen vor:

- Für die Beschaffung der Planungs- und Bauleistung soll ein Anreizmechanismus weiterentwickelt werden, der die Vorgaben des Bestellers (Bund) effizienter umsetzbar machen und Leistungsanreize für die Auftragnehmer (Länder) bilden soll. Für die Länder sollen sich dadurch Leistungsanreize ergeben, die die wirtschaftliche Situation bei der Aufgabenwahrnehmung verbessern soll.
- Der Bund soll die Qualität in Substanz, Ausführung und Verfügbarkeit kontrollieren. Die Länder sollen Maßnahmen eigenverantwortlich mit ihrem Personal durchführen. Der Bund soll alle notwendigen Fachausgaben (Planungskosten und Bauausgaben) finanzieren.
- Aufwändige Abstimmungen in der laufenden Realisierung eines Projektes sollen durch eine vorgezogene Abstimmung zwischen Bund und Ländern vermieden werden.

2.4.2 Unmittelbare Bundesverwaltung

Der Bund könnte die Verwaltung der Bundesfernstraßen selbst durch eigene Behörden wahrnehmen. Dabei müsste er eine ggf. bis über mehrere Instanzen besetzte Behördenorganisation mit eigenem Personal einrichten. Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wäre damit eine Bundesbehörde und besäße keine eigene Rechtspersönlichkeit.
Sofern die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als unmittelbare Bundesverwaltung mit einem separaten Rechnungswesen ausgestattet werden soll, wäre dies in der Rechtsform eines Bundesbetriebes möglich. Ein Bundesbetrieb unterscheidet sich bis auf das separate Rechnungswesen und seiner erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung nicht von einer Behörde. Nach der statistischen Definition gehören Bundesbetriebe wie die Anstalten des öffentlichen Rechtes und die privatrechtlichen Verwaltungsträger zu der Gruppe der öffentlichen Unternehmen[19] (siehe hierzu Anlage 2).

2.4.3 Anstalt des öffentlichen Rechts

Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung, die überwiegend Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, werden in der Regel in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (Anstalt) geführt. Die Anstalt ist der in der Praxis häufigste Anwendungsfall von Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG. Anstalten sind in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten in begrenztem Umfang selbstständig. Die Anstalten sind

19 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 10 Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG).

juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie besitzen eigene Rechtsfähigkeit auf öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Gebiet, d. h. sie sind selbstständige Träger von (subjektiven) Rechten und Pflichten.[20]
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts und somit auch Anstalten haben einen eigenen Haushaltsplan aufzustellen.[21] Er wird durch das jeweils zur Geschäftsführung berufene Organ (Vorstand, Präsident) festgestellt.[22] Ist ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig, haben Anstalten des öffentlichen Rechts stattdessen einen Wirtschaftsplan aufzustellen.[23] Buchen sie nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung, stellen sie einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschrift von § 264 Absatz 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch auf.
Anstalten können mit einer Kreditfähigkeit versehen werden. Dazu wird in den Errichtungsgesetzen den Anstalten die Erlaubnis erteilt, zur Deckung ihrer Aufwendungen Kredite aufzunehmen. Eine solche Kreditaufnahme kann bezüglich ihrer Höhe vom Gesetzgeber gedeckelt werden.
Das allgemeine Verwaltungsrecht, geregelt im Verwaltungsverfahrensgesetz, gilt auch für Anstalten.[24] Sie haben Behördeneigenschaft, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.[25] Dann sind sie dazu berufen, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein. Sie können somit hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.

2.4.4 Verwaltung durch öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform

Eine „eigene" (Bundes-) Verwaltung der Bundesfernstraßen durch öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform setzt voraus, dass sich der Bund an diesen Unternehmen beteiligt. Unter Beteiligung ist jede kapitalmäßige, mitgliedschaftliche und ähnliche (z. B. Stiftung) Beteiligung zu verstehen, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll.[26] Die Voraussetzungen für die Beteiligung des Bundes

20 Siehe z. B. Nebel in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 105 BHO sowie Eibelshäuser/Wallis in Heuer, Haushaltsrecht, § 105 BHO.
21 §§ 105 Abs. 1, 106 i. V. m. §§ 11 ff. BHO.
22 § 106 BHO.
23 § 110 BHO.
24 § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG.
25 § 1 Abs. 4 VwVfG.
26 VV 1.1. zu § 65 BHO.

an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts sind im § 65 BHO geregelt.[27]
Der Bund soll sich an Unternehmen nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.[28] Das „wichtige Interesse" ist bereits vor Eingehen der Beteiligung möglichst klar und eindeutig darzulegen. Die politischen wie auch weiteren Zielsetzungen sind in der Unternehmenssatzung als Unternehmensgegenstand zu definieren und soweit möglich zu konkretisieren.[29] Zudem soll sich der Bund nur beteiligen, wenn er einen angemessenen Einfluss erhält.[30] Der Einfluss muss dem Umfang der Beteiligung entsprechen. Sicherzustellen ist der angemessene Einfluss des Bundes insbesondere im Überwachungsorgan. Dies ist in der Regel der Aufsichtsrat. Hier kann der Bundeseinfluss als angemessen gelten, wenn sich die Anzahl der Bundesvertreter im Aufsichtsrat an der Höhe der Kapitalbeteiligung des Bundes orientiert.[31]
Eine weitere Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes ist, dass seine Einzahlungsverpflichtung auf einen bestimmten Betrag begrenzt bleibt.[32] Durch die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung kann sich der Bund grundsätzlich nur an Unternehmen beteiligen, die einer Haftungsbegrenzung unterliegen. Zu diesen gehören Kapitalgesellschaften, bei denen die Haftung von vorn herein auf deren Haftungskapital begrenzt ist. Zu nennen sind hier insbesondere die Rechtsformen der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und der Aktiengesellschaft (AG).

Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die GmbH ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Ihre Haftung ist auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt. Die Anforderungen an die Kapitalaufbringung sind für die Gründung weniger

27 Vgl. Eibelshäuser/Nowak in Engels, Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, § 65 BHO, Nr. 23.
28 § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO.
29 Vgl. Eibelshäuser/Nowak in Engels, Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, § 65 BHO, Nrn. 36, 37.
30 § 65 Abs. 1 Nr. 3 BHO.
31 Vgl. Eibelshäuser/Nowak in Engels, Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, § 65 BHO, Nrn. 47–49. Vgl. auch Nr. 13 ff. der Hinweise für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen, Teil B der Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes.
32 § 65 Abs. 1 Nr. 2 BHO.

streng als bei der AG.[33] Sie wird von einer oder mehreren Personen durch Abschluss eines Gesellschaftsvertrags in notarieller Form gegründet. Organe sind die Geschäftsführung, die Gesellschafterversammlung und – falls vorhanden – der Aufsichtsrat. Die Rechtsvorschriften sind im GmbH-Gesetz (GmbHG) geregelt. Regelungslücken in den Vorschriften des GmbHG können durch analoge Anwendung des AktG geschlossen werden.[34] Eine GmbH ist außerdem kreditfähig. Der Geschäftsleitung einer GmbH darf der Eigentümer Weisungen erteilen.[35]

Aktiengesellschaft

Auch die AG ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Wesentliche Kennzeichen sind ihre Haftungsbeschränkung und die Zerlegung des Grundkapitals in Aktien. Die Rechtsvorschriften für die AG finden sich im Wesentlichen im Aktiengesetz (AktG). Es ist AGs möglich, auch große Kapitalbedarfe am Kapitalmarkt als Eigenkapital zu finanzieren. Sie sind ebenfalls kreditfähig. Ihre Organe sind der Vorstand, der Aufsichtsrat und die Hauptversammlung. Als Kapitalgesellschaft haben sie nach den Vorschriften der §§ 264 ff. Handelsgesetzbuch Rechnung zu legen. Beteiligt sich der Bund an einer Aktiengesellschaft, sollte er einen angemessenen Einfluss als Aktionär und insbesondere im Aufsichtsrat wahrnehmen.[36] Der Vorstand hat eine Aktiengesellschaft unter eigener Verantwortung zu leiten.[37] Für ihren Eigentümer bestehen keinerlei Weisungs- oder ähnliche unmittelbare Einflussnahmerechte. Aktiengesellschaften können kapitalmarktorientiert sein und unterliegen dann weiteren Vorschriften.

2.4.5 Privatisierung der Bundesfernstraßen

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.[38] Solche Unternehmen zählen zur fakultativen mittelbaren Bundesverwaltung und sind bereits unter Nummer 2.4.4 dargestellt.

---

33 Derzeit beträgt das Stammkapital einer GmbH 25 000 Euro statt einem Mindeststammkapital von 50 000 Euro bei einer AG.
34 Vgl. Eibelshäuser/Nowak in Engels, Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, § 65 BHO, Nr. 32.
35 Vgl. § 37 Abs. 1 GmbHG.
36 Vgl. Eibelshäuser/Nowak in Engels, Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, § 65 BHO, Nr. 30.
37 § 76 Abs. 1 AktG.
38 (ifmo-Experten-Workshop, 2007, S. 36).

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.
Eine funktionale Privatisierung einzelner Strecken hat das Bundesverkehrsministerium bereits durch die laufenden Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vorgenommen. Eine solche funktionale Privatisierung wäre jedoch auch für das gesamte oder Teile des Bundesfernstraßennetzes denkbar.
Solch eine Teilnetzbildung wurde in einem von der Bauwirtschaft initiierten und geförderten Gutachten bereits im Jahr 2004 empfohlen.[39] Die Gutachter schlugen vor, die bestehende Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zur Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG) weiterzuentwickeln. Nach Ansicht der Gutachter sollte *„Die Kompetenzen der VIMG nicht in der Bewirtschaftung des Autobahnnetzes liegen, sondern in der Planung, in der Bildung und Vergabe wirtschaftlicher Lose an Betreiber, in der Erfolgskontrolle und der Fortschreibung von ÖPP-Lösungen. Die Lose könnten mittelfristig nicht nur Strecken oder Streckenabschnitte wie beim A-Modell*[40] *sein, sondern auch Teilnetze, die das gesamte Autobahnnetz abdecken könnten. Damit hätte die VIMG schließlich* ***ausschließlich die Aufgabe der Sicherstellung der Funktion des Systems Autobahn, ohne jedoch selber operativ tätig zu werden****. Sie ist für das Ausschreibungsmanagement zuständig, nimmt aber keine eigenen Kredite auf und führt damit nicht zu neuen Schattenhaushalten.*[41]
Den höchsten Grad der Privatisierung weist die sogenannte **materielle Privatisierung** auf. Dabei findet eine umfassende Übertragung der vormals staatlichen Aufgaben auf Private statt.[42] Zur materiellen Privatisierung kommt es, wenn öffentliche Unternehmen veräußert werden. In diesem Fall spricht man auch von Vermögensprivatisierung. Bei den Bundesstraßen könnte dies durch den Verkauf der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Ganzes oder durch den Verkauf von

---

39 Alfen et al (2004): PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen – Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung.
40 Erläuterung: A-Modell oder Ausbaumodell. Eines der bereits im Bundesfernstraßenbau angewendeten ÖPP-Modelle siehe hierzu: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2009): Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundefernstraßenbau, S. 9.
41 Alfen et al (2004): PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen – Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung, S. 62.
42 Alfen (2007), Öffentliche versus private (Straßen-) Verkehrsinfrastrukturfinanzierung – Wie machen es die Anderen?; in: ifmo Experten Workshop: Öffentliche versus private (Straßen-) Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, S. 36.

regional zuständigen Tochtergesellschaften geschehen. Damit fände ein dauerhafter Eigentumsübergang aller Strecken, Bauwerke und zugehörigen Flächen, also der Infrastrukturanlagen, statt.[43]

2.5 Mögliche Finanzierungsvarianten

Zur Deckung des unter Nummer 2.3 beschriebenen Finanzbedarfs der Infrastrukturgesellschaft können sowohl Mauteinnahmen als auch sonstige Haushaltsmittel herangezogen werden. Aus Gründen der Vereinfachung wird im Folgenden bei den sonstigen Haushaltsmitteln von einer Finanzierung aus Steuern gesprochen.[44]
Bei den Steuern ist zu unterscheiden, ob der Finanzbedarf aufgrund einer jährlichen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers der Infrastrukturgesellschaft zugewiesen wird (klassische Steuerfinanzierung), ob der Finanzbedarf aus zweckgebundenen Steuern zugewiesen wird oder aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung gedeckt wird.
Bei den Nutzungsgebühren ist zwischen der Lkw-Maut und der Pkw-Maut zu unterscheiden. Auch bei diesen ist eine jährliche Zuweisung oder eine vertragliche Vereinbarung möglich. Darüber hinaus kann der Gesellschaft auch das Recht eingeräumt werden, die Gebühren selbst zu erheben.
Von den bisher genanten Finanzierungsvarianten unterscheidet sich die Kreditfinanzierung, mit der langfristig keine zusätzlichen Mittel für die Deckung des Finanzbedarfs der Verkehrsinfrastrukgesellschaft bereitgestellt werden können. Die Kreditfinanzierung kann lediglich zur Vorfinanzierung von Maßnahmen dienen.
Die Kreditfinanzierung und damit verbunden die Frage einer möglichen Kreditfähigkeit einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sowie deren Berücksichtigung in der nationalen und europäischen Schuldenregel werden daher unabhängig von den übrigen Finanzierungsvarianten betrachtet (siehe hierzu Nr. 4 und ergänzend Anhang 1).

2.6 Prüfungserkenntnisse

Der Bundesrechnungshof verfügt zu den diskutierten Reformmodellen über Prüfungserkenntnisse. Diese resultieren insbesondere aus Prüfungen im Straßenbau, bei den Eisenbahnen des Bundes sowie bei

---

43 Heymann et al (2006): Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz; in: Deutsche Bank research, S. 10.

44 Dem Bundesbeauftragten ist bewusst, dass die sonstigen Haushaltsmittel nicht nur Steuern sondern auch andere Einnahmen des Bundes umfassen.

einer unmittelbaren Bundesverwaltung. Dem Bundesbeauftragten ist bewusst, dass die Erkenntnisse außerhalb des Straßenbaus aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen nicht unmittelbar auf die möglichen Reformmodelle für den Straßenbau übertragen werden können. Dennoch sind aus ihnen Anhaltspunkte für eine effiziente Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung ableitbar. Daneben berücksichtigt der Bundesbeauftragte auch internationale Erfahrungen (siehe hierzu auch Nr. 5).

2.6.1 Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen im Bundesfernstraßenbau

Der Bundesbeauftragte hat in früheren Gutachten darauf hingewiesen, dass die Kernaufgaben des Bundes nach Grundgesetz und Fernstraßengesetz nur der Bau und die Unterhaltung von Fernverbindungen sind. Wegen des stetigen Ausbaus des Autobahnnetzes in den vergangenen Jahrzehnten dient die Mehrzahl der Bundesstraßen heute in erster Linie nur noch dem regionalen Verkehr und ist für die Fernverkehrsaufgabe des Bundes kaum noch von Bedeutung. Dementsprechend erfüllen die meisten Bundesstraßen nicht mehr die dem Bund vom Grundgesetz zugewiesene Aufgabe. Der Bundesbeauftragte hat daher empfohlen, dass die Länder das Eigentum und die Verwaltung der nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen übernehmen. Dafür sollten sie einen angemessenen finanziellen Ausgleich erhalten. Dieser sollte sich an den künftig zu erwartenden Ausgaben für die nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen ausrichten, aber auch die zu erwartenden Einnahmen sowie die mit der Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung einhergehenden Einsparungen bei den Ländern berücksichtigen (siehe Nr. 2.3.1). Mangels belastbarer Daten über die tatsächlichen Verwaltungsausgaben der bestehenden Auftragsverwaltung in den Bundesländern ist es nicht möglich, in diesem Gutachten das Volumen des finanziellen Ausgleichs konkret zu benennen.
Für die verbleibenden Bundesfernstraßen, d. h. im Wesentlichen für die Bundesautobahnen, hat der Bundesbeauftragte empfohlen, dass der Bund für diese die Zuständigkeit in eigener Verwaltung übernehmen soll. Dies bedeutet, dass die Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen abgeschafft wird. Der Bundesbeauftragte begründete dies mit den systematischen Schwächen der Auftragsverwaltung. Diese hat er aus der Prinzipal-Agent-Theorie (siehe Anhang 6, Nr. 3.3.2) hergeleitet. Bei der Auftragsverwaltung sind insbesondere folgende Aspekte zu nennen:
Da die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Kosten der Verwaltung tragen, besteht bei diesen ein Anreiz, insbesondere die Per-

sonalkosten der Auftragsverwaltung zu verringern. Tatsächlich reduzierten viele Länder in den vergangenen Jahren den Personalbestand der Auftragsverwaltung deutlich. Dies führt unter anderem zu erheblichen Verzögerungen bei der Realisierung von Straßenprojekten.
Die mangelnde Personalausstattung wirkt sich teilweise auf die Bauüberwachung und damit auch auf die Qualität der Bauausführung aus. Dies verursacht frühzeitige und häufigere Erhaltungsmaßnahmen und Verkehrsstörungen durch Baustellen.
Die Länder liefern dem Bund nicht die Daten, die für eine optimale länderübergreifende Steuerung des Mitteleinsatzes für Bundesfernstraßen und des Kostenmanagements notwendig sind. Dies kann zu Fehlsteuerungen beim Bund führen.
Aufgrund des Widerstandes der Länder fehlen im Bundesfernstraßenbau häufig einheitliche IT-Systeme. So konnte das BMVI beispielweise

- bisher kein IT-gestütztes Verfahren für ein bundesweites Baustellenmanagement auf Bundesfernstraßen entwickeln, mit dem die verkehrlichen und monetären Auswirkungen von Baustellen aufgezeigt werden und
- kein funktionierendes Bauwerks-Management-System BMS einführen, welches die Planung und Steuerung von Erhaltungsmaßnahmen für die Ingenieurbauwerke umfassend ermöglicht.[45]

Die Verzögerungen bei den Bauabläufen, der gestiegene Erhaltungsaufwand, die Fehlsteuerungen beim Mitteleinsatz sowie die mangelhafte Koordinierung aufgrund fehlender IT-Systeme gehen mit Nutzenverlusten einher.
Der Bundesbeauftragte geht davon aus, dass die vorgeschlagene Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung durch eine effizientere, länderübergreifende Projektsteuerung, straffere Planungen und die Verkürzung oder den Wegfall langwieriger Verfahrensabläufe eine Nutzenerhöhung ermöglicht. Der Bund müsste zwar eine neue Bundesfernstraßenverwaltung aufbauen. Da die jetzt 16 Landesstraßenbauverwaltungen in gleichem Umfang von Aufgaben entlastet würden, erwartet der Bundesbeauftragte, dass die Aufgabenverlagerung gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist.

45 Vgl. Bundesrechnungshof (2015): Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S 199.

2.6.2 Reform der Auftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbau

Der Bundesbeauftragte wies bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2004 darauf hin, dass das BMVI bei einer **systemkonformen Weiterentwicklung** der Auftragsverwaltung sein Weisungsrecht erheblich stärker ausüben müsste. Außerdem müsste es seine Kontrollen erheblich intensivieren. Beispielsweise könnte es alle Maßnahmen unabhängig von der Vorlagegrenze prüfen, um einen flächendeckenden Kontrolldruck zu erzeugen. Eine Ausweitung der Kontrolle der Länder durch den Bund erscheint jedoch vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen des Bundesbeauftragten und des Bundesrechnungshofes nicht realistisch. Beide haben in den letzten Jahren in zahlreichen Bemerkungen, Berichten und Gutachten Vorschläge gemacht, wie die Tätigkeit der Auftragsverwaltung effizienter und ordnungsgemäß gestaltet und die Fachaufsicht des Bundes verbessert werden kann. Es sei nur auf die Gutachten „Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau" oder „Bundesfernstraßen, Planen, Bauen und Betreiben" verwiesen. Die Umsetzung wesentlicher Empfehlungen ist jedoch bisher am Widerstand der Länder unter anderem daran gescheitert, dass die Aufbau- und Ablauforganisation der Auftragsverwaltungen in den Zuständigkeitsbereich der 16 Länder fallen. Eine Verbesserung könnte nur dann erreicht werden, wenn das BMVI ohne Zustimmung der Länder allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen könnte. Hierzu wäre jedoch eine entsprechende Änderung des Artikels 84 Absatz 2 Grundgesetz notwendig. Zudem wäre auch die Anwendung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch das BMVI zu kontrollieren. Mit dem gegenwärtigen Personalbestand ist eine höhere Kontrolldichte selbst mit Stichproben nicht möglich. Eine Verbesserung des Informations- und Kontrollsystems würde zwangsläufig zu einer nicht gewünschten Zunahme des Verwaltungspersonals führen. Die steigende Kontrolldichte hätte insgesamt eine deutliche Bürokratisierung mit verlängerten Verfahrenszeiten zur Folge.

Nach den **Vorschlägen der Bodewig II-Kommission** soll der Bund künftig als Bauherr agieren und damit zum Besteller, Finanzier und Kontrolleur werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass im Bundesfernstraßenbau die Möglichkeit, die Kosten eines Straßenbauprojektes zu beeinflussen, während des Projektverlaufs abnimmt. Der wesentliche Teil der Kosten wird durch die Planungen festgelegt. Daher müssten die von der Bodewig II-Kommission vorgeschlagenen Leistungsanreize bereits in einer sehr frühen Projektphase zwischen Bund und Ländern vereinbart werden. Grundlage einer solchen Vereinbarung müsste eine verlässliche Kostenberechnung sein, anhand derer nach Abschluss des Projektes die Leistung der Länder beurteilt werden kann. Nach Auffas-

sung des Bundesbeauftragten scheitert dies an den erheblichen Unsicherheiten bei einer mehrjährigen Straßenbauplanung. Diese resultieren zum Beispiel aus den unbekannten bzw. sich ändernden technischen Rahmenbedingungen. Zum anderen können die Interessen Drittbetroffener einen schwer kalkulierbaren Einfluss auf die Planungen haben. Darüber hinaus bleibt unklar, wie diese Anreizmechanismen konkret ausgestaltet und rechtlich umgesetzt werden sollen (siehe Anhang 6, Nr. 3.3.2 „Prinzipal-Agent-Theorie").

Auch die vorgeschlagene Kontrolle der Qualität der Substanz, Ausführung und Verfügbarkeit durch den Bund ist nur begrenzt möglich. Zum einen muss sich der Bund – wie bisher auch – auf die Daten der Länder verlassen können. Zum anderen ist es im Bundesfernstraßenbau schwierig, aussagekräftige Qualitätskennzahlen vorzugeben. So kann der Bund beispielsweise die Leistungen der Bundesauftragsverwaltung allein auf Grundlage der Zustandserfassungsdaten nicht kontrollieren, da bei der Erfassung einer Fahrbahn nur der Zustand ihrer Oberfläche gemessen wird. Dies hat unter anderem zur Folge, dass mit relativ einfachen Instandsetzungsmaßnahmen, z. B. durch das Aufbringen eines Dünnschichtbelags, kurzfristig ein sehr guter Zustandswert erreicht werden kann, ohne dass sich dadurch die Substanz der Straße verbessert (siehe Anhang 4, Nr. 3).

Zusammenfassend stellt der Bundesbeauftragte fest, dass die strukturellen Probleme überwiegen und nicht durch Anreizsysteme zu überwinden sein werden. Damit sind die Empfehlungen der Bodewig II-Kommission nicht zielführend.

Auch die von der Bodewig II-Kommisssion vorgeschlagene vollständige Übernahme der Planungskosten durch den Bund löst die strukturellen Probleme der Auftragsverwaltung nicht. Sofern der Bund die Planungskosten übernimmt, müsste er die Qualität und Quantität der von den Ländern zu erbringenden Leistungen definieren und die Länder anhalten, ausreichend geschultes Personal vorzuhalten. Diese Vorgaben müsste er ebenfalls kontrollieren, wodurch sich die Bürokratiekosten weiter erhöhen würden. Zudem bedürfte die vollständige Übernahme der Planungskosten einer Änderung des Artikels 104a Grundgesetz.

Insgesamt stellt der Bundesbeauftragte fest, dass die strukturellen Probleme der Auftragsverwaltung nur durch eine stärkere Kontrolle verringert werden könnten. Dies wäre jedoch mit einer deutlichen Bürokratisierung und mit verlängerten Verfahrenszeiten verbunden. Er hält daher an seinen bisherigen Empfehlungen zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau fest. Die Auffassung des Bundesbeauftragten wird dabei durch die Erfahrungen in der Schweiz und in Österreich gestützt. So haben die jeweiligen Rechnungshöfe in diesen Ländern die Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern/Kantonen im Straßenbau positiv bewertet.

2.6.3 Reform der unmittelbaren Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit auch Reformbemühungen der unmittelbaren Bundesverwaltung geprüft. Nach seinen Erfahrungen können sich gerade dann Probleme ergeben, wenn frühzeitig dauerhafte Bestandsgarantien für einzelne Verwaltungsstandorte ausgesprochen werden. Solche Garantien können im Widerspruch zu einer optimierten Organisation stehen. Bei Organisationsprojekten ab einer bestimmten Größenordnung ist es bereits im Vorfeld erforderlich, dass das zuständige Ressort strukturiert und konzeptionell vorgeht. Dazu müssen beispielsweise Ziele und Termine für die Reform der unmittelbaren Bundesverwaltung klar definiert und dazu ein begleitendes Berichtswesen vereinbart werden. Die ministerielle Steuerung des Aufbaus der neuen Organisation kann nur gelingen, wenn das Ressort hierfür eine aufgabenangemessen ausgestattete Stelle unterhält.
Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass solche Projekte bei der Vorbereitung und Durchführung ausreichend sorgfältig und transparent umzusetzen sind. Unabdingbar ist dabei eine steuerungsfähige Umsetzungsplanung. Zudem muss das Ressort seiner Steuerungsfunktion ausreichend nachkommen. Unterlässt es dies, besteht aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Gefahr, dass ein Reformprozesses zu lange dauert und nicht zu den gewünschten Zielen führt.
Die Dauer des Umsetzungsprozesses einer Organisationsreform hängt von der Komplexität der organisatorischen Veränderungen ab. Diese wäre aus Sicht des Bundesbeauftragten bei der Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Einrichtung der unmittelbaren Bundesverwaltung sehr hoch. Umso wichtiger ist es, solch komplexe Veränderungen sorgfältig vorzubereiten. Nur mit einem strukturierten und konzeptionellen Vorgehen können die mit einer Neuorganisation einhergehenden Risiken minimiert werden. Dazu wäre es notwendig, dass ein solch weitreichender Reformprozess eng durch das BMVI begleitet würde. Hierfür müssten auch ausreichend personelle Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden.

2.6.4 Aufgabenübertragung von der unmittelbaren auf die mittelbare Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2009 und 2010 querschnittlich die Aufgabenübertragung von der unmittelbaren auf die mittelbare Bundesverwaltung geprüft. Dazu hat er örtliche Erhebungen beim Bundesministerium der Finanzen und drei ausgewählten bundesunmittelbaren Anstalten des öffentlichen Rechts durchgeführt. Darüber hin-

aus hat er Informationsgespräche mit dem Bundesministerium des Innern und dem Statistischen Bundesamt zum Personalkörper der mittelbaren Bundesverwaltung sowie mit dem Bundesministerium für Gesundheit zu der geplanten Errichtung einer Deutschen Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur geführt. Neben allgemein zugänglichen Informationen zu den genannten Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts hat der Bundesrechnungshof ferner seine vorhandenen Prüfungserkenntnisse zu diesen und weiteren Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung berücksichtigt.
Der Bundesrechnungshof stellte in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung fest, dass in der Praxis regelmäßig Argumente sowohl für die unmittelbare, als auch für die mittelbare Bundesverwaltung sprechen. Damit ist eine sorgfältige Abwägung geboten. Der bloße Trend zur Entstaatlichung rechtfertigt eine Aufgabenübertragung nicht. Zudem habe sich die mit der Aufgabenübertragung an die mittelbare Bundesverwaltung angestrebte stärkere Nutzung von betriebswirtschaftlichen Elementen nicht in allen Fällen gezeigt.
Grundlage der Abwägung sollte eine eingehende Untersuchung darüber sein, welche Rechtsform angesichts der Art der Aufgaben und ihrer Finanzierung die geeignete ist. Dabei sollte vor allem berücksichtigt werden, ob es sich um hoheitliche Aufgaben oder um Aufgaben handelt, an denen der Bund ein erhebliches Interesse hat. Um Entscheidungen zu Aufgabenübertragungen transparent und vergleichbar zu machen, sollte die Entscheidung anhand geeigneter Kriterien sorgfältig geprüft werden. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sieht ein Grundgerüst für einen solchen Kriterienkatalog wie folgt aus

- Art der Aufgaben/ Parlamentarische Kontrolle
- Haushaltsrechtliche Aspekte
- Personalrechtliche Aspekte
- Finanzielle Aspekte
- Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten
- Beteiligung von Interessengruppen
- Erfolgskontrolle

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Berichtes den Kriterienkatalog als gut geeignet bezeichnet, um künftige Entscheidungsprozesse zu unterstützen und zu strukturieren.
Der Bundesrechnungshof wies auch darauf hin, dass nicht alle heute bestehenden Anstalten des öffentlichen Rechts in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten gleichermaßen selbstständig sind. Er empfahl, mit der Entscheidung zugunsten der mittelbaren Bundesverwaltung, das Ausmaß an Unabhängigkeit und Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber und das aufsichtführende Bundesministerium klar zu regeln und nachfolgend dessen Umsetzung sicherzustellen.

2.6.5 Öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform am Beispiel der Bahn

Ziel der Bahn-Strukturreform war es, die Sondervermögen Deutsche Bahn (DB) und Deutsche Reichsbahn (DR) unter dem Dach einer AG zusammenzuführen. Damit sollte die Bahn von einer „Behördenbahn" (bundeseigene Verwaltung) hin zu einem kaufmännisch geführten Unternehmen entwickelt werden. Unternehmensfremde Einflüsse, insbesondere auch politische Einflussnahmen, sollten durch die Wahl der Rechtsform in entscheidendem Maße begrenzt werden. Ferner sollte sich die neue Organisationsform an den Gesetzen des Marktes ausrichten und Gewinne erzielen.[46] Als Effekt der Erschließung des unternehmerischen Potenzials hat der Gesetzgeber für die Jahre 1994 bis 2003 einen Kostenvorteil von insgesamt mehr als 50 Mrd. Euro erwartet.
Ob der vom Gesetzgeber erwartete monetäre Effekt der Erschließung des unternehmerischen Potenzials eintrat, hat der Bundesrechnungshof nicht geprüft. Seine Prüfungserfahrungen bei der DB AG zeigen aber, dass das Ziel der Begrenzung unternehmensfremder Einflüsse durch die Wahl der AG in den letzten Jahren realisiert worden ist. Obwohl der Ausbau des Schienenwegenetzes sich nach dem vom Parlament beschlossenen „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege" richtet, hat das Unternehmen inzwischen seine Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit auch gegenüber dem Eigentümer Bund deutlich ausgebaut. Eine Einflussnahme des Bundes ist über die Unternehmensorgane Aufsichtsrat und Hauptversammlung nur noch sehr eingeschränkt möglich. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil die Investitionen in die Schienenwege, abgesehen von einem geringen Eigenfinanzierungsanteil des Unternehmens, nahezu ausschließlich vom Bund finanziert werden. So hat er im Jahr 2015 den Ausbau des Schienenwegenetzes mit 963 Mio. Euro bezuschusst.
Auch die Ersatzinvestitionen, d. h. die Erneuerung der Infrastruktur werden im Wesentlichen mit Bundesmitteln finanziert. Hierzu schloss der Bund eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Jahre 2009 bis 2013 ab (LuFV I), die durch einen Nachtrag bis Ende 2014 verlängert wurde. Seit Januar 2015 gilt die Nachfolgevereinbarung LuFV II für die Dauer von fünf Jahren. Gegen Zuwendungen von jährlich durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro müssen die Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand erhalten werden. Im Vergleich zur LuFV I hat der Bund die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich um 800 Mio. Euro erhöht. Das BMVI hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Verwendung der Mittel. Die Bahn muss nicht

46 Siehe auch Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens, BT-Drs. 12/4609 (neu), Seite 55.

mehr im Einzelnen belegen, ob sie die Zuwendungen wirtschaftlich und zweckentsprechend verwendet. Stattdessen hat sie dem Bund jährlich anhand von Qualitätskennzahlen über den Zustand der Schienenwege zu berichten (sog. Outputkontrolle). Eine Antrags- und Verwendungsprüfung findet nicht mehr statt.
Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV I und II untersucht. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen und den wirtschaftlichen Mitteleinsatz geprüft. Dem Parlament hat er zuletzt im November 2014 über seine Erkenntnisse zum Vertragsentwurf der LuFV II berichtet. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass die für die LuFV II vorgesehenen Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent machen. Grundsätzlich ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel bei einer Outputkontrolle mit Qualitätskennzahlen nur dann prüfbar ist, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Zusammenhang zwischen Input und Output muss ursächlich und transparent sein.
- Der Bund muss die zu erbringenden Ziele definieren und auch vereinbaren können.
- Die Qualitätskennzahlen müssen die Wirklichkeit realistisch, objektiv und nachprüfbar abbilden.

2.6.6 Privatisierung

Der Bundesrechnungshof verfügt derzeit über keine aktuellen Prüfungserkenntnisse zum Thema Privatisierung von staatlichen Einrichtungen, die mit denen der Bundesautobahnen auch nur ansatzweise vergleichbar wären. Gleichwohl zeigen wissenschaftliche Ausführungen und Erfahrungen ausländischer Rechnungshöfe, dass funktionale und materielle Privatisierung weitreichende Folgen haben. Der Bundesbeauftragte weist auf folgende Probleme bei einer Privatisierung hin:

- Das Parlament hätte nur noch sehr mittelbar Einfluss.
- Der Bund würde bei einer Privatisierung kaum noch direkte Steuerungsmöglichkeiten besitzen.
- Das staatliche Monopol würde auf Private übergehen. Der Mautregulierung käme damit eine besondere Bedeutung zu. Im Anhang 6 Nr. 4 sind verschiedene Regulierungsansätze und die damit einhergehenden Probleme dargelegt.

Die Erfahrungen in Frankreich zeigen, wie problematisch die Regulierung privater Autobahnmonopole ist. Dort führen private Autobahnmonopole zudem zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für kleine und mittlere Unternehmen im Straßenbau (siehe Nr. 5.3).

3 Entscheidungskriterien

Sofern die Bundesregierung weiterhin an ihrer Absicht festhält, den Bereich der Bundesautobahnen aus dem System der Auftragsverwaltung herauszulösen, sollte sie bei der Entscheidung über die Organisationsform einer künftigen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die unter Nummer 3.1 aufgezeigten Kriterien berücksichtigen. Diese orientieren sich an dem vom Bundesrechnungshof in früheren Berichten aufgestellten Kriterienkatalog (siehe Nr. 2.6.4).
Unter Nummer 3.2 werden zudem die möglichen Finanzierungsvarianten für eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft anhand von bestimmten Kriterien vorgestellt. Diese Kriterien können nach Auffassung des Bundesbeauftragten hilfreich sein, um die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Parlamentes bewerten zu können. Sie können auch geeignet sein, die Effizienz der unterschiedlichen Alternativen einschätzen zu können. Ausführlichere Darstellungen und Auswertungen zu den Finanzierungsvarianten finden sich im Anhang 3.
Andere, häufig in der Öffentlichkeit diskutierte Aspekte – wie zum Beispiel die Auswirkungen der verschiedenen Alternativen auf die nationale und die europäische Schuldenregel – werden gesondert dargestellt (siehe Nr. 4, hierzu auch Anhang 1).

3.1 Organisationformen

3.1.1 Gestaltungsspielraum

Von Bedeutung für die Entscheidung über die künftige Organisationsform einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnte sein, welche Organisationsform unter Beachtung der notwendigen Einwirkungsmöglichkeiten durch das Parlament und die Bundesregierung den größten Gestaltungsspielraum bietet.
Der institutionelle Rahmen für die neue Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollte umfassend vorgegeben werden. Dies kann mit hohen ex ante-Transaktionskosten für eine Vielzahl zu ändernder und neu zu schaffender gesetzlicher Regelungen einhergehen. Ohne die Implementierung eines umfassenden, speziell für die Bundesfernstraßen

entwickelten Regelungsrahmens, steigen der Koordinierungsaufwand im „Betrieb" und damit die ex post-Transaktionskosten deutlich.[47]
Bei einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Einrichtung der unmittelbaren Bundesverwaltung wären eine Vielzahl von gesetzlichen und organisatorischen Regelungen zu erarbeiten und zu treffen. Deshalb werden die ex ante-Transaktionskosten für die Errichtung sehr hoch sein. Dagegen ließe sich bei der Implementierung eines umfassenden, speziell für die Bundesfernstraßen entwickelten Regelrahmens der Koordinierungsaufwand im späteren Betrieb der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft minimieren. Dies gilt auch für Anstalten des öffentlichen Rechts, die wie Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingerichtet werden.
Aufgrund der bestehenden Rechtsvorschriften für die AG und die GmbH ist der Gestaltungsspielraum bei Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für den Bund begrenzt. Die Aufgaben und Ziele einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft können in einem Errichtungsgesetz definiert werden. Auf vertraglicher Grundlage kann der Bund diese Aufgaben und Ziele konkretisieren (z. B. Satzung, Gesellschaftervertrag oder in einem Geschäftsbesorgungsvertrag). Zudem kann er eine AG oder GmbH mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse beleihen.
Bei der funktionalen Privatisierung würde vertraglich festgelegt, welche Aufgaben der Private vom Staat zu übernehmen hat. Der Vertrag kann dabei grundsätzlich frei gestaltet werden, wobei auch hier die allgemeinen Grundsätze zu beachten sind. Auch bei der materiellen Privatisierung können die Pflichten des Privaten im Kaufvertrag geregelt werden.

3.1.2 Parlamentarischer Einfluss

Nach Aussage des BMVI ist es eine der wesentlichen Aufgaben der Politik, die Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur dorthin zu lenken, wo sie den größten Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft erbringen.[48]
Der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer Straßenbauinvestition kann sich dabei deutlich von deren betriebswirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit unterscheiden. In dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen werden beispielsweise Umweltaspekte oder Fahrzeiten berücksichtigt, die für die betriebswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit nicht unbedingt relevant sind.

---

47 Vgl. Beckers et al (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive. S 19 ff.
48 Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015; S. 1

Ohne entsprechende Vorgaben ist davon auszugehen, dass sich betriebswirtschaftlich geführte Organisationseinheiten lediglich an der betriebswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer Straßenbauinvestition orientieren würden. Gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Projekte würden dann gegebenenfalls nicht verwirklicht.

Die unmittelbare Bundesverwaltung unterliegt dem Prinzip der Parlamentskontrolle.[49] Als Glied der Legitimationskette kontrolliert das Parlament die Verwaltung insbesondere über sein Budgetrecht. Bei der jährlichen Aufstellung des Haushaltsplans übt das Parlament damit als Haushaltsgesetzgeber einen entscheidenden Einfluss auf die unmittelbare Bundesverwaltung aus. Zudem schafft das Parlament den gesetzlichen Rahmen, damit die Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur dorthin gelenkt werden, wo sie den größten Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft bringen können. Dies geschieht bisher über den Beschluss von Ausbaugesetzen mit ihren Bedarfsplänen auf Grundlage des Bundesverkehrswegeplans. Dabei kann das Parlament insbesondere auch den gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer Straßenbauinvestition bei seinen Entscheidungen berücksichtigen.

Eine Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers ist bei der Aufstellung des Haushaltsplans bzw. des Wirtschaftsplans einer Anstalt des öffentlichen Rechts in der BHO zwar nicht vorgesehen, sie ist jedoch möglich. Als Ausgleich für die verminderte parlamentarische Kontrolle bei der Haushaltsaufstellung verfügen Anstalten des öffentlichen Rechts in der Regel über Beratungs-, Kontroll- und Aufsichtsgremien wie Verwaltungsräte oder Beiräte, in denen der Bund vertreten ist oder den Vorsitz hat.

Die Haushalte öffentlicher Unternehmen des privaten Rechts sind nicht Bestandteil des Bundeshaushaltes. Als Haushaltsgesetzgeber kann das Parlament daher grundsätzlich keinen Einfluss auf eine GmbH oder AG ausüben. Über die Tätigkeit eines öffentlichen Unternehmens kann sich das Parlament unterrichten lassen. Auch kann vertraglich festgelegt werden, dass das Unternehmen dem Bund auf Anforderung über seine Tätigkeiten berichtet.

Bei der Privatisierung kann das Parlament lediglich vor Vertragsabschluss noch Einfluss auf die Vertragsinhalte nehmen. Nach Vertragsabschluss ist der Bund an diese gebunden. Während die materielle Privatisierung unbefristet, d. h. in der Regel unumkehrbar ist, ist bei der funktionalen Privatisierung die Laufzeit des Vertrages – wenn auch auf lange Zeit (30 bis 40 Jahre) – begrenzt.

---

49 Vgl. Krebs in Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 108, Rn. 65 und 66.

3.1.3 Steuerung und Kontrolle durch den Bund

Zu den Aufgaben des Bundes gehört es zu kontrollieren, ob die neue Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die von der Politik vorgegebenen Ziele erreicht. Es handelt sich somit um eine begleitende Steuerung und Kontrolle des laufenden Betriebs (Feinsteuerung). Zu den wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes bei Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung zählen die Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht, die Einflussnahme auf die jährliche Aufstellung des Haushalts/Geschäftsplans, ein Prozesscontrolling und die Mitwirkung in Gremien der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft.
Die unmittelbare Bundesverwaltung ist an Weisungen gebunden und unterliegt dem Prinzip der Regierungsverantwortlichkeit.[50] Damit kann der Bund eine umfassende Fach- und Rechtsaufsicht über eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft der unmittelbaren Bundesverwaltung ausüben.
Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und damit auch Anstalten des öffentlichen Rechts werden allgemein als unabhängiger von der Einflussnahme des Bundes und staatsferner als die unmittelbare Bundesverwaltung angesehen. Entscheidend für das Verhältnis des Bundes zu einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Anstalt des öffentlichen Rechts wären die gesetzliche Ausgestaltung der Aufsicht und ihre tatsächliche Wahrnehmung durch das BMVI, z. B. in der Form von Weisungen oder Richtlinien.
Die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf eine GmbH bzw. AG sind unterschiedlich. So kann der Bund der Geschäftsführung der GmbH durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag/Satzung bestimmte Beschränkungen auferlegen. Er kann sich z. B. im Gesellschaftsvertrag ein Entscheidungsrecht bei wichtigen Angelegenheiten vorbehalten. Die Einflussnahme des Bundes auf eine AG ist dagegen begrenzt. Er kann Einfluss nur über den Aufsichtsrat oder über die Hauptversammlung ausüben.
Bei der funktionalen und bei der materiellen Privatisierung beschränkt sich der Bund auf die Kontrolle der vertraglichen Vereinbarung.

3.1.4 Transparenz

Der Zugang zu Informationen über staatliche Entscheidungen und die Transparenz solcher Entscheidungen sind wichtige Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Bürgerrechten. Eine lebendige Demokratie

50 Vgl. Krebs in Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 108, Rn. 65 und 66.

verlangt, dass die Bürgerinnen und Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen.[51] Um den Bürgerinnen und Bürgern dies zu ermöglichen, muss für sie erkennbar sein,

- welche Ziele im Bundesfernstraßenbau erreicht werden sollen und welche Mittel hierfür notwendig sind,
- wie und ob die bisherigen Ziele erreicht wurden und welche Mittel hierfür eingesetzt wurden und
- wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist.

Eine hohe Transparenz kann letztlich auch dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen.
Bei der Entscheidung über die künftige Organisationsform einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sollte daher berücksichtigt werden, bei welcher Organisationsform das staatliche Handeln am transparentesten dargestellt werden kann. Dabei sollte sowohl die Kostentransparenz als auch die Transparenz des Verwaltungshandelns der jeweiligen Organisationsformen betrachtet werden.
Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei der Auftragsverwaltung zeigen, dass Vorschriften alleine nicht ausreichen, Straßen sparsam zu bauen. Nach Ansicht des Bundesbeauftragten ist es daher wichtig, das Kostenbewusstsein zu erhöhen und Forderungen nach überdimensionierten, teuren Straßenbaumaßnahmen zu begegnen. Der Bundesbeauftragte hält es für notwendig, die Kosten sorgfältig zu ermitteln und im Einzelnen offenzulegen. Eine solche Kostentransparenz kann nach seiner Ansicht ein wirksames Mittel sein, ungerechtfertigten Forderungen Dritter entgegen zu treten.[52]
Bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung kann eine kaufmännische Haushalts- und Wirtschaftsführung mehr Kostentransparenz herstellen. Bei öffentlichen Unternehmen des privaten Rechts sind jedoch die Rechte des Bundes in Bezug auf Auskünfte zu deren Haushalts- und Wirtschaftsführung begrenzt. Sie sind insbesondere im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) verankert.[53] Danach kann der Bund u. a. verlangen, dass die Unternehmen im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lassen.[54]

---

51 Vgl. hierzu Begründungstext zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) – BT-Drs. 15/4493.
52 Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau v. 14.04.2014, Gz. V3-2013-5167.
53 § 53 HGrG.
54 § 53 Abs. 1 Nr. 1 HGrG.

Weitere, u. a. für die Transparenz der Rechnung der Unternehmen wesentliche Prüfaufträge kann der Bund ebenfalls verlangen.[55]
Bei der funktionalen und materiellen Privatisierung werden die Unternehmen in der Regel nur in dem vertraglich vereinbarten oder gesetzlich vorgegebenen Umfang Daten und Unterlagen veröffentlichen oder zugänglich machen. Wesentliche Unterlagen und Daten würden – wie bei den bisherigen ÖPP-Projekten auch – als Geschäftsgeheimnisse gewertet und damit nicht öffentlich werden.

3.1.5 Personalwirtschaftliche Aspekte

Eine Abschaffung bzw. Verlagerung von Zuständigkeiten der Auftragsverwaltung wird Auswirkungen auf ihre Bediensteten haben. Zudem ist es notwendig, dass eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt. Derzeit beschäftigen die Länder als Bundesauftragsverwaltung Landesbeamte und Landestarifbeschäftigte in ihren Straßenbauverwaltungen. Diese müssten künftig zumindest zum Teil der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zur Verfügung stehen.
Für die Bediensteten der unmittelbaren Bundesverwaltung ist das öffentliche Dienstrecht einschlägig. Dies bedeutet, dass für die Beamtinnen und Beamten das Bundesbeamtenrecht angewendet wird. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) gelten die Regelungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD). Werden bei der Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Einrichtung der unmittelbaren Bundesverwaltung für die Verwaltung der Bundesfernstraßen Beamtinnen und Beamte von der Auftragsverwaltung übernommen, könnten diese vom Dienstherrn Land an den Dienstherrn Bund versetzt werden (sogenannter Dienstherrenwechsel). Im Gegensatz zum Beamtenrecht gibt es keine Möglichkeit, Arbeitnehmer zu einem anderen Arbeitgeber zu versetzen. Stattdessen ist im Tarifrecht das Instrument der Personalgestellung verankert (§ 4 Abs. 3 TVöD, TV-L). Diese ist eine unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses auf Dauer angelegte Beschäftigung bei einem Dritten. Die Personalgestellung kommt zum Beispiel in Betracht, wenn Aufgaben der Beschäftigten zu einem Dritten verlagert werden. Die Personalgestellung ist zu trennen von der Möglichkeit des Betriebsübergangs gemäß § 613a BGB. Im Fall des Betriebsübergangs tritt der neue Inhaber des durch Rechtsgeschäft übertragenen Betriebs oder Betriebs-

55 § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG.

teils automatisch in die Arbeitsverhältnisse ein. Das bestehende Dienstrecht verfügt damit über die erforderlichen Regelungen für die Übernahme von Landesbediensteten aus der bisherigen Bundesauftragsverwaltung in eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft.
Als mittelbare Bundesverwaltung verfügen Anstalten über einen eigenen, vom Personalbestand des Bundes getrennten Personalkörper. Es kann ihnen durch Gesetz das Recht verliehen werden, eigene Beamte zu haben (Dienstherrenfähigkeit). Als Rechtssubjekte sind Anstalten darüber hinaus berechtigt, im eigenen Namen Arbeits- und ggf. auch Tarifverträge abzuschließen. Für die bei ihnen beschäftigten Beamtinnen und Beamte gilt ebenfalls das Bundesbeamtenrecht. Werden bei Gründung der Anstalt Beamtinnen und Beamte von der Auftragsverwaltung der Länder übernommen, nehmen diese wie bei einer unmittelbaren Bundesverwaltung einen Dienstherrenwechsel vor und werden vom Dienstherrn Land an den Dienstherrn Bund versetzt. Im Tarifbereich ist ebenfalls das Instrument der Personalgestellung anwendbar. Auch ein Betriebsübergang gemäß § 613a Bürgerliches Gesetzbuch ist möglich.
Öffentliche Unternehmen des privaten Rechts haben grundsätzlich keine Dienstherrenfähigkeit. Dennoch können Beamtinnen und Beamten bei privaten Unternehmen beschäftigt werden, wenn diese nach Maßgabe eines Gesetzes sogenannte Dienstherrenbefugnisse ausüben. Sie sind in diesem Fall mit der Ausübung beamtenrechtlicher Hoheitsrechte beliehen (Beleihungsmodell). Eine weitere Möglichkeit der Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten besteht im Modell der gesetzlichen Zuweisung. Dabei werden sie durch Gesetz unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn einem privatrechlich organisierten öffentlichen Unternehmen zur Dienstleistung zugewiesen. Weitergehende Ausführungen zur Bedeutung und zu den Unterschieden beider Modelle können dem Anhang 2 entnommen werden. Im Tarifbereich ist ein Betriebsübergang gemäß § 613a Bürgerliches Gesetzbuch möglich, sodass der neue Arbeitgeber in das alte Arbeitsverhältnis eintritt. Dies müsste der Bund mit den Ländern vertraglich regeln. Allerdings können die Tarifverträge des Bundes und der Länder grundsätzlich nicht auf die Beschäftigten von öffentlichen Unternehmen des privaten Rechts angewendet werden. Diese müssten eigenständige Tarifverträge abschließen.
Grundsätzlich wäre es sowohl bei der funktionalen als auch bei der materiellen Privatisierung möglich, dass private Unternehmen die in der Bundesauftragsverwaltung beschäftigten Landesbeamten und Tarifbeschäftigte übernehmen. Dies wäre – wie bereits dargestellt – aber mit einem hohen Regelungs- und Umsetzungsaufwand verbunden.

3.1.6 Funktionsfähigkeit

Angesichts der Bedeutung der Bundesfernstraßen für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland (siehe Nr. 2.1) muss deren Funktionsfähigkeit durchgegehend sichergestellt sein. Sollte eine Organisationsform diese nicht gewährleisten können, müsste sie als ungeeignete Alternative eingestuft werden. Aus Sicht des Bundesbeauftragten gibt es für eine solche Einstufung bei den in diesem Gutachten dargestellten Organisationsformen derzeit keine Anhaltspunkte. Daher hat die Funktionsfähigkeit für die Beurteilung der Organisationsformen keine Relevanz.
Gleichwohl ist die Funktionsfähigkeit in dem Zeitraum von besonderer Bedeutung, wenn die bestehende Auftragsverwaltung in eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft übergeht.
Um die Funktionsfähigkeit der Bundesfernstraßen durchgehend sicherzustellen, sollte der Übergang der Verwaltung der Bundesstraßen von den Ländern zur Verkehrsinfrastrukturgesellschaft schrittweise erfolgen. Damit der Bund die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen in eigener Verwaltung übernehmen kann, ist eine Grundgesetzänderung notwendig. In der Grundgesetzänderung könnte festgelegt werden, dass die Bundesauftragsverwaltung nicht sofort, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschafft wird. Diese Zeitspanne sollte der Bund nutzen, einen umfassenden institutionellen Rahmen für die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu schaffen. In diesem sollten auch die Mitwirkungsrechte des Parlaments sowie die Kontrollrechte des Bundes bestimmt werden.
Außerdem sollte dem Bund in dieser Übergangsphase das Recht eingeräumt werden, das Wissen und die Erfahrungen der Beschäftigten der Landesverwaltungen zu nutzen. In Österreich hat die ASFINAG zu diesem Zweck mit den Straßenbauverwaltungen der Länder Werkverträge geschlossen. Erst neun Jahre nach der formellen Übertragung der Aufgaben auf die ASFINAG führte sie diese vollständig selbst aus. Den Abschluss von Werkverträgen sieht der Bundesbeauftragte jedoch aufgrund von vergaberechtlichen Vorschriften kritisch (siehe Anhang 5). Die Länder könnten stattdessen die Bundesfernstraßen während des Übergangszeitraums im Wege der Organleihe verwalten (siehe Anhang 7). Dazu könnte bereits zum Zeitpunkt der Grundgesetzänderung mit den Ländern eine entsprechende gesetzliche Grundlage ausgearbeitet werden. Die Erfahrungen mit der Organleihe während der Übernahme der Kfz-Steuer in die bundeseigene Verwaltung könnten dabei berücksichtigt werden. In dem Gesetz sollten

- die Dauer der Organleihe,
- die im Wege der Organleihe zu erfüllenden Aufgaben und
- die umfassende Fachaufsicht des Bundes mit entsprechenden Weisungsrechten

klar definiert werden. Außerdem empfehlen sich Regelungen

- zu Art (nach Pauschalen oder nach Ist-Kosten) und Umfang der Verwaltungskostenerstattung,
- zu den Aufgaben der für die Straßenbauverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden und
- ggf. zum Umfang und zur Qualifikation des einzusetzenden Personals.

Am Ende der Übergangszeit sollte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die ihr übertragenen Aufgaben selbst erledigen können. Um die Erfahrungen und das Wissen der Beschäftigten der Straßenbauverwaltungen der Länder langfristig nutzen zu können, sollte ein Teil der Beschäftigten von der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft übernommen werden. Dazu wird es nötig sein, regionale Niederlassungen zu gründen.
Daneben sollte der Bund Überlegungen anstellen, wie die Beschäftigten der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) ganz oder teilweise in die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft integriert werden können. Da neben dem Bund zwölf Länder Gesellschafter der DEGES sind, sollte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die DEGES in ihrer bisherigen Form aufgrund des verfassungsrechtlichen Problems der Mischverwaltung (siehe Nr. 2.2) nicht für die Aufgabenerledigung nutzen.

3.2 Finanzierungsvarianten

3.2.1 Parlamentarischer Einfluss

Nach Artikel 110 Grundgesetz hat der Deutsche Bundestag das Budgetrecht. Er legt den Haushaltsplan fest, in dem sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes offengelegt werden müssen. Mit dem Haushaltsplan und den hierin quantitativ sowie zeitlich zugeteilten finanziellen Mitteln (Inputsteuerung) werden die Verwaltung gesteuert und politische Schwerpunkte gesetzt.
Anhand dieses Kriteriums kann untersucht werden, ob das Budgetrecht und damit der parlamentarische Einfluss durch bestimmte Finanzierungsvarianten beschränkt werden.

3.2.1.1 Steuerfinanzierung

Bei der **klassischen Steuerfinanzierung** wird über das Gesamtdeckungsprinzip die Flexibilität der Haushaltswirtschaft gesichert und die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers zur Bestimmung der Verwendung der Haushaltseinnahmen und zur Setzung politischer Prioritäten gewährleistet. Die Finanzierung der Bundesfernstraßen steht damit in Konkurrenz mit den übrigen Ausgaben des Bundes.
Der Gesamtdeckungsgrundsatz schließt nicht aus, dass einzelne Einnahmekategorien der Finanzierung bestimmten Aufgaben zugeordnet werden (Zweckbindung). Voraussetzung ist, dass dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist. Für eine **zweckgebundene Steuerfinanzierung** kommen insbesondere die Energie- und die Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) in Frage, da diese mit dem Verkehr in Zusammenhang stehen.
Eine zweckgebundene Steuerfinanzierung der Bundesfernstraßen besteht bereits seit dem Jahr 1964 über das Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG). Seit dem Jahr 1988 fließen 50 % des Energiesteueraufkommens im Verkehr auf Basis der Steuersätze des Jahres 1988 dem Straßenwesen zu. Diese Zweckbindung wurde durch die jährlichen Haushaltsgesetze erweitert. So bestimmt beispielsweise § 6 Absatz 8 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016, dass die Mittel nicht nur für Zwecke des Straßenwesens, sondern auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke verwendet werden.
Selbst bei einer gesetzlichen Zweckbindung hängen damit die Mittel für den Straßenbau grundsätzlich von der jährlichen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers ab. Diese Möglichkeit würde beseitigt, wenn die Zweckbindung im Grundgesetz verankert wäre.[56] Dies wäre rechtlich möglich, würde die Politik aber de facto auf unbestimmte Zeit binden.
Die notwendigen Einnahmen einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft können mittel- bis langfristig auch durch eine **vertragliche Bindung** gesichert werden. Eine vertragliche Vereinbarung kann nur mit rechtsfähigen Organisationsformen geschlossen werden. Verträge kann der Bund sowohl mit einer Anstalt des öffentlichen Rechts, einer GmbH als auch mit einer AG schließen.
Der Bund geht solche langfristigen vertraglichen Bindungen im Bundesfernstraßenbau bereits bei den ÖPP-Projekten ein. Aber auch im Eisenbahnsektor hat der Bund mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) einen längerfristigen Vertrag mit der DB AG geschlossen. Finanziert der Bund Vorhaben oder Einrichtungen aufgrund

56 Zur Zulässigkeit einer Zweckbindung im Grundgesetz siehe Anhang 3, Nr. 1.1.2.

vertraglicher Bindung, sind im Bundeshaushalt Verpflichtungsermächtigungen für die gesamte Vertragslaufzeit auszubringen.
In einem solchen Vertrag müssten nicht nur die Vergütung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft festgelegt werden, sondern auch die von ihr im Gegenzug zu erbringende Leistung. Sowohl die Festlegung der Höhe der Vergütung als auch die Beschreibung der von der Gesellschaft zu erbringenden Leistung ist schwierig. In einem ersten Schritt müsste der Bund den Zustand der Straßen umfassend bestimmen. In einem weiteren Schritt müsste er für die gesamte Vertragslaufzeit definieren,

- welche Infrastruktur notwendig ist,
- welche definierte Qualität die Infrastruktur haben soll und
- welche Kriterien oder Anforderungen darüber hinaus von der Gesellschaft erfüllt werden müssen.

In einem dritten Schritt müssten dann die Kosten ermittelt werden.
Besonders die Messung und Bewertung des Substanzzustandes der Straßen sowie die Ermittlung der Kosten geplanter Neu- und Ausbaumaßnahmen sind problematisch (siehe Anhang 4). Die Probleme steigen mit der Dauer des Vertrages erheblich an. Eine Begrenzung der Vertragsdauer, z. B. auf fünf Jahre wie bei der LuFV mit der DB AG, kann diese Probleme reduzieren. Gleichzeitig steigen die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten, da der Vertrag und damit die Vergütung der Infrastrukturgesellschaft nach fünf Jahren neu verhandelt werden können.
Wird eine wesentlich längere Vertragslaufzeit angestrebt, wird sich die Komplexität des Vertrages deutlich erhöhen. Die Verträge werden deshalb Interpretationsspielräume lassen und mithin unvollständig bleiben. Wegen der längeren Vertragslaufzeit kann das Parlament auch erst später – nach dem Laufzeitende – Einfluss nehmen.
Die Bedeutung der Aspekte „Komplexität" und „unvollständige Regelungsdichte" des Vertrages nehmen auch mit der Unabhängigkeit der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu. Je unabhängiger die Gesellschaft ist, desto wichtiger wird die Qualität der vertraglichen Gestaltung, aber auch des Vertragsmanagements, d. h. der Überwachung der Vertragsumsetzung. Das Vertragsmanagement des Bundes muss daher bei einer AG umfassend sein. Eine besondere Relevanz kommt der Vertragsgestaltung und Überwachung zu, wenn Private sich an der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft beteiligen.
Bei der Übertragung von Aufgaben auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft auf Basis entgeltlicher Verträge muss die Anwendung der einschlägigen Vergaberegeln geprüft werden. Generelle Ausnahmen vom Vergaberechtsregime sind nur noch unter den tendenziell restriktiven Voraussetzungen von Inhouse-Vergaben möglich (siehe Anhang 5).

3.2.1.2 Mautfinanzierung

Die Beurteilung des parlamentarischen Einflusses auf die Mautfinanzierung hängt letztlich von der konkreten Ausgestaltung ab. Grundsätzlich sind drei Varianten nach Ansicht des Bundesbeauftragten möglich:

- Die Mauteinnahmen werden der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgrund einer Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über den Haushalt zugewiesen.
  Damit entscheidet der Gesetzgeber durch die jährlichen Haushaltsgesetze, wie die Mauteinnahmen verwendet werden.
- Die Mauteinnahmen fließen der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung über den Haushalt zu.
  Mit einer solchen Vereinbarung wird der Einfluss des Parlamentes reduziert. Eine vertragliche Bindung/Übertragung der Maut kann mit erheblichen Problemen insbesondere bei der Vertragsgestaltung einhergehen (siehe Nr. 3.2.1.1). Außerdem muss bei der Übertragung von Aufgaben auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft auf Basis entgeltlicher Verträge die Anwendung der einschlägigen Vergaberegeln geprüft werden (siehe Anhang 5).
- Der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wird das Recht eingeräumt, die Maut selbst zu erheben.
  Mit der Übertragung der Mauterhebungsrechte auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wird der Einfluss des Parlamentes auf die jährlichen Haushaltsentscheidungen minimiert. Dazu trägt auch bei, wenn die Gesellschaft die Mauthöhe selbst bestimmen kann.
  Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben muss sich die **Lkw-Maut** für Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t an den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes zuzüglich eines angemessenen Gewinns orientieren (siehe Anhang 6, Nr. 2.1). Damit sind die Mauthöhe und die zu erzielenden Einnahmen begrenzt.
  Für die **Pkw-Maut** gibt es keine europarechtlichen Bestimmungen, die mit denen bei der Lkw-Maut vergleichbar wären. Es sind nur die allgemeinen Vorgaben des nationalen Gebührenrechts zu beachten (siehe Anhang 6, Nr. 2.2). So müssen unter anderem der Wert einer Leistung und die für diese geforderte Gebühr in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Da es bisher keinen konkreten Regelungsrahmen für die Bestimmung der Pkw-Mauthöhe gibt, müsste dieser zunächst geschaffen werden.
  Sofern die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft den Preis der Vignetten selbst bestimmt, müsste dieser für In- und Ausländer gleich sein. Ein vollständiger Ausgleich über die Kfz-Steuer wäre dann aus praktischen Gesichtspunkten nicht mehr möglich. Ansonsten würde

die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit ihren Entscheidungen letztlich Einfluss auf die Höhe der Kfz-Steuer nehmen.
Die Erhebung einer einheitlichen Maut für In- und Ausländer hätte erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmen, da nicht alle inländischen Pkw die Autobahnen nutzen werden bzw. nicht für jeden inländischen Pkw eine Jahresvignette gekauft wird.
Sollten sich Private an der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft beteiligen oder sollte der Einfluss des Bundes auf die Gesellschaft begrenzt sein (wie z. B. bei einer AG), müsste auch für die Maut eine komplexe Regulierung aufgebaut werden. In diesem Fall ist eine Regulierungsbehörde (z. B. Bundesnetzagentur) erforderlich, die die Festlegung der Mauthöhe durch die Gesellschaft reguliert (siehe Anhang 6). Dies gilt insbesondere bei einer funktionalen oder materiellen Privatisierung.

3.2.2 Wirtschaftliche Risiken

Unter dem wirtschaftlichen Risiko wird insbesondere der Einfluss konjunktureller Schwankungen auf die Einnahmen verstanden. Unterschiedliche Finanzierungsvarianten (wie z. B. die Mauteinnahmen) sind in unterschiedlicher Weise von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Eine Verstetigung bei den Finanzmitteln und eine Planungssicherheit sind aber für den Bundesfernstraßenbau von besonderer Bedeutung, da diese dazu beitragen, dass Straßenbaumaßnahmen wirtschaftlich verwirklicht werden können.

3.2.2.1 Steuerfinanzierung

Die Steuereinnahmen des Bundes sind stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Gleichzeitig steigen in einem konjunkturellen Abschwung die Ausgaben des Bundes tendenziell an. Bei der **klassischen Steuerfinanzierung** steigt damit die Konkurrenz zwischen der Finanzierung der Bundesfernstraßen und den übrigen Ausgaben des Bundes. Dies gilt im gleichen Maße für die **vertragliche Bindung** am Ende der Vertragslaufzeit. Da zu diesem Zeitpunkt über einen neuen Vertrag zu verhandeln wäre, konkurrieren die dafür vorzusehenden Mittel mit den übrigen Ausgaben des Bundes.
Die Einschätzung der wirtschaftlichen Risiken hängt bei der Zweckbindung von der zweckgebundenen Steuer ab. Die Entwicklung des **Energiesteuer**aufkommens der vergangenen Jahre zeigt, dass sich das Steueraufkommen trotz erheblicher konjunktureller Schwankungen nur geringfügig verändert hat. Damit ist das wirtschaftliche Risiko bei der

Energiesteuer relativ gering und das Steueraufkommen gut prognostizierbar.
Die Entwicklung der **Kfz-Steuer**einnahmen sowie die konjunkturelle Entwicklung verliefen in den vergangenen Jahren ähnlich. Dabei sind jedoch Sondereinflüsse wie die Reform der Kraftfahrzeugsteuer sowie die Einführung der Umweltprämie im Jahr 2009 zu berücksichtigen. Insgesamt waren die Veränderungen bei den Kfz-Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren gering. So lag das Kfz-Steueraufkommen in den vergangenen zehn Jahren zwischen 8,2 und 8,9 Mrd. Euro. Das von der Kfz-Steuer ausgehende wirtschaftliche Risiko ist damit ebenfalls überschaubar.
Seit dem Übergang der Ertragshoheit der Kfz-Steuer von den Ländern auf den Bund zur Jahresmitte 2009, erhalten die Länder zur Kompensation ihrer Einnahmeausfälle einen gesetzlich festgelegten Betrag von 9 Mrd. Euro jährlich. Demgegenüber lagen die Einnahmen des Bundes in der Vergangenheit darunter (um insgesamt 3,6 Mrd. Euro im Zeitraum 2009 bis 2015). Im Ergebnis stehen dem Bund damit die Einnahmen aus der Kfz-Steuer für andere Aufgaben nicht zur Verfügung.

3.2.2.2 Mautfinanzierung

Die **Lkw-Maut**einnahmen sind von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Die Abhängigkeit ist größer als der Vergleich zwischen Bruttoinlandsprodukt und Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr vermuten lässt. Die Lkw-Mauteinnahmen sind daher zwar verlässlich aber durchaus mit wirtschaftlichen Risiken verbunden.
Die Wirkung einer **Pkw-Maut** (Vignette) wird für den Nutzer vergleichbar sein mit der einer verbrauchsunabhängigen Steuer (z. B. Kfz-Steuer). Daher wird auch bei der Pkw-Maut der Einfluss der konjunkturellen Entwicklung auf die Einnahmen begrenzt sein

3.2.3 Kosten der Erhebung und Befolgung

Die Erhebungs- und Befolgungskosten sind von den Nutzern der Bundesfernstraßen zusätzlich zu den direkten Kosten für die Infrastruktur zu tragen. Die Erhebungskosten (Kosten der Finanzverwaltung, Kosten der Mauterhebung und -kontrolle) entstehen auf der Seite der Erhebungsstelle, während die Befolgungskosten (Kosten für Steuerberater, Zeitkosten für die Registrierung im Mautsystem) bei den Nutzern direkt anfallen. Die Erhebungs- und Befolgungskosten können je nach Finanzierungsvariante sehr unterschiedlich sein.

3.2.3.1 Steuerfinanzierung

Da bei der klassischen Steuerfinanzierung sowie bei der vertraglichen Bindung nicht festgelegt ist, welche Steuern der Finanzierung dienen, spielen das Untersuchungskriterium Erhebungs- und Befolgungskosten keine Rolle.
Bei der **Energiesteuer** sind die Erhebungs- und Befolgungskosten angesichts der geringen Anzahl von Steuerschuldnern gering. So lagen die Erhebungskosten im Jahr 2002 lediglich bei 0,02 % des Steueraufkommens.
Bei der **Kfz-Steuer** sind die Erhebungskosten trotz der großen Zahl von Steuerschuldnern ebenfalls niedrig (im Jahr 2002 lagen sie bei 2,6 %). Ursächlich hierfür ist ein weitgehend automatisiertes Steuererhebungsverfahren. Dies führt auch dazu, dass die Befolgungskosten im Vergleich zum Steueraufkommen gering sind.

3.2.3.2 Mautfinanzierung

Bei der **Lkw-Maut** ging das BMVI in seiner Wegekostenrechnung für den Zeitraum 2013 bis 2017 von Kosten für das Mauterhebungs- und Mautkontrollsystem von durchschnittlich 800 Mio. Euro pro Jahr aus. Tatsächlich lagen sie im Jahr 2014 bei 830 Mio. Euro. Davon entfielen auf die Vergütung des Betreibers 521 Mio. Euro. Die Kosten des Mauterhebungs- und Mautkontrollsystems sind mit 18,6 %[57] der Mauteinnahmen relativ hoch. Die Befolgungskosten dürften dagegen derzeit im Vergleich zu den Einnahmen verhältnismäßig gering sein, da die Unternehmen überwiegend das automatische Erhebungssystem nutzen (93 % aller Einnahmen werden über das automatische Erhebungssystem abgerechnet).
Bei der geplanten **Pkw-Maut** (Vignette) betragen die laufenden Erhebungs- und Kontrollkosten nach den bisherigen Schätzungen des BMVI nur 5,2 % der geplanten Gesamteinnahmen. Setzt man die Kosten jedoch ins Verhältnis zu den ermittelten Mehreinnahmen (Mautzahlungen der Ausländer), so sind diese mit 27 % sehr hoch.
Sollte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das Recht erhalten, die Pkw-Maut von den In- und Ausländern selbst zu erheben, so würden sich die Erhebungs- und Kontrollkosten deutlich verändern. Erfahrungen in Österreich zeigen, dass die Kosten des Vignettensystems im Vergleich zu den daraus resultierenden Einnahmen bei etwa 8 % liegen.

---

57 Kosten des Mauterhebungs- und kontrollsystems 0,830 Mrd. Euro/Mauteinnahmen 4,457 Mrd. Euro.

3.2.4 Lenkungs- und Verdrängungswirkung

Mit dem Kriterium Lenkungswirkung können verschiedene Finanzierungsvarianten darauf hin untersucht werden, ob neben dem Ziel der Mittelbeschaffung auch weitergehende Ziele erreicht werden können. Hier sind insbesondere verkehrs- und umweltpolitische Ziele zu nennen. Daneben können Finanzierungsvarianten auch Verdrängungswirkungen entfalten. Hierbei ist grundsätzlich zwischen der verkehrlichen Verdrängung und der nicht-verkehrlichen Verdrängung zu unterscheiden. Die nicht-verkehrliche Verdrängung hat bei den in diesem Gutachten zu untersuchenden Fragen jedoch fast keine Bedeutung. Zur verkehrlichen Verdrängung kommt es, wenn Straßen bemautet werden und die Nutzer auf mautfreie Straßen ausweichen.

3.2.4.1 Steuerfinanzierung

Aus den selben Gründen wie bei den Erhebungs- und Befolgungskosten können bei der klassischen Steuerfinanzierung keine Aussagen zur Lenkungs- und Verdrängungswirkung getroffen werden.
Auch wenn die **Energiesteuer** vom Verbrauch abhängig ist, ist deren Lenkungswirkung aus verkehrlicher Sicht begrenzt, da sie weder strecken- noch zeitbezogen erhoben wird. Untersuchungen zeigen, dass bei der Energiesteuer eine Steuererhöhung insgesamt nur zu vergleichsweise geringen Nachfrageänderungen führt.[58] Geringe Nachfrageänderungen gehen einher mit geringen Änderungen des Straßenverkehrsaufkommens und deren Umweltwirkungen.
Bei einer Erhöhung der Energiesteuer kann es zu unerwünschten Verdrängungswirkungen durch den sogenannten „Tanktourismus" kommen. Dieses Phänomen dürfte jedoch auf Grenzgebiete zu Ländern beschränkt sein, in denen der Benzinpreis deutlich unter dem in Deutschland liegt.
Die **Kfz-Steuer** als verbrauchsunabhängige Steuer hat keine unmittelbare Auswirkung auf das Verkehrsaufkommen. Damit geht von ihr auch keine direkte verkehrslenkende Wirkung aus. Grundsätzlich könnten Kfz-Steuer-Änderungen positive Umwelteffekte haben, wenn dadurch die Zahl der Kfz sinken würde. Dies wird jedoch kurzfristig kaum zu erreichen sein, da Fahrzeuge üblicherweise in mehrjährigen Zyklen angeschafft werden und der Anteil der Kfz-Steuer an den gesamten Nutzerkosten eines Kfz gering ist.

---

58 In der Wirtschaftswissenschaft spricht man in diesem Fall von einer unelastischen Nachfrage.

3.2.4.2 Mautfinanzierung

Indem das BMVI die **Lkw-Maut** nach Achsen differenziert, werden die Infrastrukturkosten verursachergerecht verteilt. Zudem wird durch die Bildung von Emissionsklassen ein Anreiz geschaffen, emissionsärmere Fahrzeuge zu verwenden. Auswertungen des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG) zeigen, dass der Anteil von Lkw mit hohen Schadstoffemissionen auf deutschen mautpflichtigen Straßen in den vergangenen Jahren abgenommen hat. Wie groß der Einfluss der Lkw-Maut hierauf war, kann jedoch nicht abschließend beurteilt werden.
Die derzeit in Deutschland bestehende Lkw-Maut hat keinen direkten Einfluss auf die Verkehrsverteilung und damit auf die Staukosten, da sie weder streckenspezifische noch zeitlich differenzierte Mautsätze kennt. So können auch keine erhöhten Mautsätze für bestimmte hochbelastete Strecken zu verkehrlichen Spitzenzeiten erhoben werden. Auf die Gesamtverkehrsmenge kann die Lkw-Maut nur Einfluss nehmen, wenn sie zu einer Verringerung der Leerfahrten (Fahrten ohne Ladung) führt. Auswertungen des BAG zeigen, dass dies bisher nicht geschehen ist.
Die Lenkungswirkung der Lkw-Maut kann nur erhöht werden, wenn die Maut-sätze nach Strecken und Zeit differenziert werden. Dies wäre zwar beim automatischen Erhebungssystem möglich, nicht aber bei der manuellen Einbuchung. Die manuelle Einbuchung ist jedoch notwendig, um das von der Europäischen Union vorgegebene Gebot der Diskriminierungsfreiheit zu erfüllen.[59] Bei der künftigen Weiterentwicklung des Mautsystems könnte dieses Problem gelöst werden.
Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) untersuchte in den vergangenen Jahren mehrfach die Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz infolge der Einführung der Lkw-Maut. Sie stellte fest, dass Mautausweichverkehre kein flächendeckendes Problem darstellen.
Die Lenkungswirkung einer allein zeitbezogenen und emmissionsbezogenen **Pkw-Maut** ist mit der Lenkungswirkung der Kfz-Steuer vergleichbar. Sie ist damit nicht geeignet, Staukosten zu reduzieren. Auch kann sie nur in begrenztem Umfang dazu beitragen, dass sich langfristig der Anteil emissionsärmerer Kfz am Gesamtbestand erhöht.
Bei der Infrastrukturabgabe besteht jedoch das grundsätzliche Risiko, dass es – in Abhängigkeit von der Höhe der Maut – zu einer Verkehrsverlagerung in das nachgeordnete Netz kommen kann. Bisherige Untersuchungen und Erfahrungen aus Österreich deuten jedoch darauf hin, dass dieses Risiko begrenzt ist.

---

59 Vgl. Begründung zu § 4 Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut (LKW-Maut-Verordnung – LKW-MautV).

3.2.5 Verteilungswirkung

Zentrale Frage bei der Beurteilung der Verteilungswirkung ist, wie die unterschiedlichen Finanzierungsvarianten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Nutzer bzw. Nutzergruppen berücksichtigen. Außerdem wird untersucht, welche Nutzergruppen (Inländer, Ausländer) bei den unterschiedlichen Finanzierungsvarianten zur Einnahmeerzielung herangezogen werden.

3.2.5.1 Steuerfinanzierung

Da bei der klassischen Steuerfinanzierung und der vertraglichen Bindung nicht festgelegt ist, welche Steuern der Finanzierung dienen, können auch zur Verteilungswirkung keine Aussagen getroffen werden.
Sowohl die **Energiesteuer** als auch die **Kfz-Steuer** belasten die Steuerzahler unabhängig von ihrem Einkommen und damit unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
Die Energiesteuer wird von allen Straßennutzern, die in Deutschland tanken, bezahlt. Allerdings bestehen bei erheblichen Benzinpreisunterschieden zum Ausland für ausländische Kfz-Halter Anreize, dort und nicht in Deutschland zu tanken. Diese Möglichkeit wird jedoch durch die Länge der Fahrtstrecke, das fahrzeugspezifische Tankvolumen und den Kraftstoffverbrauch beschränkt. Dagegen ist es dem Lkw-Transitverkehr möglich, keine Energiesteuern in Deutschland zu zahlen. Damit hat die Energiesteuer insbesondere bei den Pkw-Nutzern eine Verteilungswirkung.
Die Kfz-Steuer wird hingegen nur von Inländern gezahlt und hat daher keine Verteilungswirkung.

3.2.5.2 Mautfinanzierung

Mit der Einführung der **Lkw-Maut** sind die Frachtkosten und damit tendenziell auch die Verbraucherpreise gestiegen. Die Lkw-Maut ist damit in ihrer Wirkung mit einer indirekten Steuer vergleichbar.
Mit der Einführung der Lkw-Maut ist es gelungen, auch den ausländischen Güterverkehr an der Finanzierung der Bundesfernstraßen zu beteiligen. Der Anteil des Mautumsatzes durch den ausländischen Güterverkehr lag im Jahr 2014 bei 40 %.
Die **Pkw-Maut** ist in ihrer finanziellen Wirkung für den Nutzer mit der Kfz-Steuer vergleichbar. Sie belastet daher überproportional geringe und mittlere Einkommen.
Ein Vorteil der Infrastrukturabgabe ist, dass mit deren Einführung auch der ausländische Personenverkehr an der Finanzierung der Bundesfernstraßen beteiligt wird. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der

Anteil der ausländischen Pkw am durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) der Pkw auf Bundesautobahnen lediglich bei etwa 6 % liegt. Es ist überdies zu beachten, dass insbesondere der Pkw-Transitverkehr auch in Deutschland tankt und sich die ausländischen Pkw-Halter somit über die Energiesteuer bereits heute an der Finanzierung der Autobahnen beteiligen.

4 Kreditfinanzierung

Kreditaufnahme

Kredite können nur natürliche Personen oder rechtsfähige Organisationsformen aufnehmen. Bei der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft kämen hierfür als mögliche Organisationsformen die Anstalt des öffentlichen Rechts, die GmbH oder die AG in Frage.
Da sowohl die Einnahmen (z. B. Mauteinnahmen) als auch die Ausgaben der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gewissen Schwankungen unterliegen können, kann eine begrenzte Kreditaufnahme durch die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gerechtfertigt sein. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund hierzu z. B. durch haushaltsgesetzliche Regelung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren. Ein darüber hinaus gehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht eingeräumt werden.
Sollte der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft dennoch das Recht eingeräumt werden, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, werden die von der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu zahlenden Zinsen über denen des Bundes liegen. Da der Bund bei der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ohnehin das letztendliche Risiko trägt, sollte bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts die sogenannte Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vorgesehen bzw. bei einer Kapitalgesellschaft Garantien übernommen werden, 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.

Beihilferechtliche Aspekte

Der Bundesbeauftragte weist darauf hin, dass Finanzierungsmodelle, die eine Gewährträgerhaftung oder eine Garantie durch den Bund vorsehen, den Beihilfetatbestand des Artikels 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllen könnten. Er empfiehlt daher, sich rechtzeitig vor der endgültigen Implementierung einer Organisationsform mit der Europäischen Kommission zur Vereinbarkeit

des gewählten Finanzierungsmodells mit den unionsrechtlichen Beihilfebestimmungen ins Benehmen zu setzen. (siehe Anhang 1, Nr. 2.3)

Schuldenregeln

Im Hinblick auf die nationale Schuldenregel werden Kredite der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, sofern diese selbstständiger Rechtsträger ist, bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nicht berücksichtigt.
Bei der europäischen Fiskalregel können jedoch keine verlässlichen Aussagen darüber gemacht werden, ob eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – sofern sie nicht zur unmittelbaren Bundesverwaltung gehört – nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen ist. Die Einordnung ist von der konkreten Ausgestaltung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft abhängig. Dabei ist die Rechtsform für die Einordnung nicht entscheidend. Vielmehr erfolgt die Zuordnung einer Einheit zu den Extrahaushalten – und somit zum Staatssektor – anhand eines dreistufigen Prüfverfahrens (siehe Abbildung 2). So ist beispielsweise für eine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG kennzeichnend, dass diese Entscheidungsautonomie in der Ausübung ihrer Hauptfunktion besitzt. Näheres ist dem Anhang 1 zu entnehmen.

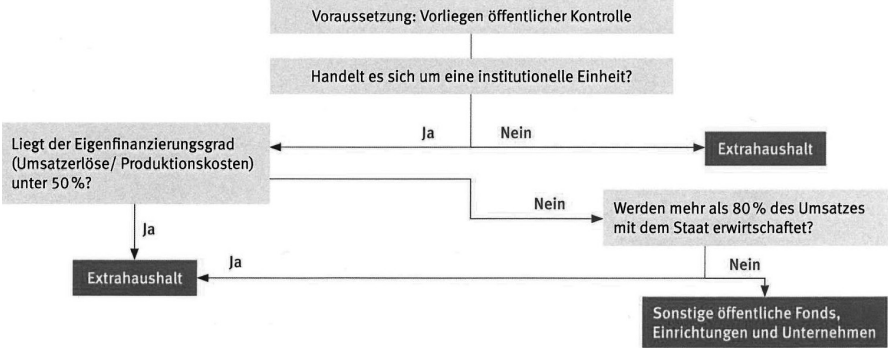

Abbildung 2: Prüfschema für die Zuordnung zum Sektor Staat[60]

60 Statistisches Bundesamt (2015): Sektorklassifizierung in den Finanz- und Personalstatistiken, S. 1.

5 Internationale Erfahrungen

5.1 Österreich

Die Verwaltung der mit den Bundesfernstraßen vergleichbaren Straßen entsprach in Österreich ursprünglich dem System der Auftragsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Auch dort verwalteten die Länder die Autobahnen und vergleichbaren Bundesstraßen, während der Bund diese finanzierte. Im Jahr 1982 gründete Österreich die Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG). Die Organisationsform der ASFINAG entspricht in Deutschland der eines öffentlichen Unternehmens des privaten Rechts in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Das Ziel der Gründung der ASFINAG war zunächst die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen durch die Aufnahme von Krediten. Seit dem Jahr 1997 hat die ASFINAG das Recht, Nutzergebühren für die Autobahnen und Schnellstraßen zu erheben. Ferner übertrug ihr die Republik Österreich die Aufgabe, das Fernstraßennetz zu bauen, zu erhalten und zu betreiben. Während die ASFINAG zunächst die Straßenverwaltung der Länder für diese Aufgaben über Werkverträge nutzte, übernahm sie diese Aufgaben im Jahr 2006 in ihre eigene Organisation und Verantwortung. Zudem ist sie für die Finanzierung der 2 176 km Autobahnen und Schnellstraßen zuständig. Sie hat inzwischen mehrere Tochterunternehmen für Teilaufgaben und mit regionaler Zuständigkeit gegründet, an denen auch die Länder beteiligt sind.

Organisation

Die ASFINAG ist für das Management ihrer Baumaßnahmen zuständig. Für die Planung und Durchführung der Maßnahmen beauftragt sie Ingenieurbüros, die auch für die Bauaufsicht verantwortlich sind. Die Leistungen der Ingenieurbüros werden von der ASFINAG kontrolliert. Daneben übernehmen Beschäftigte der ASFINAG bei den Bauprojekten vor Ort die Bauleitung. Die Republik Österreich als Eigentümerin der ASFINAG beeinflusst nicht unmittelbar das Wirken der Gesellschaft. Sie macht ihren Einfluss über den Aufsichtsrat geltend, in dem der

Bund zwei von fünf Posten besetzt hat. Zudem beeinflusst der Bund vor allem die Aufstellung des Bauprogramms. Dieses wird von der ASFINAG und dem Bund für einen Zeitraum von sechs Jahren erarbeitet und enthält alle geplanten Straßenbaumaßnahmen. Darüber hinaus gibt der Bund der ASFINAG Ziele für die Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen vor. Seine Rechts- und Fachaufsicht bringt der Bund im Weiteren in die Gremien ein, die für die Erarbeitung von Richtlinien zuständig sind. In diesen ist er – ähnlich wie der Bund in Deutschland – neben den Interessenverbänden vertreten.

Finanzierung

Die ASFINAG finanziert sich seit dem Jahr 1997 – unabhängig vom Bundeshaushalt – aus den Einnahmen der Sondermaut für bestimmte Strecken/Tunnel und der Vignette für Pkw; seit dem Jahr 2004 kamen noch die Einnahmen aus der Lkw-Maut hinzu.
Nach dem Bundesgesetz über die Mauteinhebung auf Bundesstraßen (BSTMG) legt die Bundesregierung die Grundkilometertarife für die Lkw-Maut fest. Die ASFINAG hat entsprechende Vorschläge hierfür zu erstellen. Die Grundkilometertarife werden jährlich aufgrund der Verbraucherpreisentwicklung angepasst. Auf Basis der Grundkilometertarife hat die ASFINAG unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben (siehe Anhang 6, Nr. 2.1) die Mauttarife nach EURO-Emissionsklassen zu differenzieren und in einer Mautordnung darzustellen.[61] Diese hat der Bund zu genehmigen, wenn sie den gesetzlichen Vorschriften entspricht und nicht gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit verstößt.[62]
Auch die Vignettenpreise für Pkw legt der Bund fest. Dabei sind die Kosten für Bau, Betrieb und Erhaltung des Mautstreckennetzes sowie der Mauterhebungskosten zu beachten. Die ASFINAG hat entsprechende Vorschläge zu erstellen. Die Vignettenpreise werden seit dem Jahr 2009 jährlich an die allgemeine Preissteigerung (Verbraucherpreisindex) angepasst.[63]
Die von der ASFINAG aufgenommenen Kredite, für die die Republik Österreich haftet, wurden bisher nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Maastricht-Kriterien) beim Schuldenstand des Staates berücksichtigt.

61 Vgl. § 9 BSTMG.
62 Vgl. § 14 BSTMG.
63 Vgl. § 12 BSTMG.

Erfahrungen

Der Rechnungshof Österreichs (RH Österreich) prüft u. a. den Neubau und die Erhaltung von Straßen sowie die Verwaltung der Autobahnen und Schnellstraßen durch die ASFINAG. Aus seinen Prüfungen von Projekten ergaben sich folgende grundsätzliche Feststellungen: Die ASFINAG verfügt über eine sehr hohe Regelungsdichte. Neben einer umfassenden Baudokumentation mit den Zielsetzungen einer Information der Beteiligten, des Nachweises des Baufortschritts und der wesentlichen Entscheidungen sowie der Verbesserung der Prognosesicherheit zukünftiger Baumaßnahmen erstellte die ASFINAG auch Regelwerke zur Korruptionsprävention.[64] Der RH Österreich beurteilte die Projektorganisation insgesamt als geeignet, die Bauherreninteressen effizient wahrzunehmen.[65] Die ASFINAG erfüllte die – grundsätzlich an alle öffentlichen Infrastrukturerrichter gerichtete – Empfehlung des RH Österreich, Know-how aufzubauen bzw. zu halten.[66]

Nach Auffassung des RH Österreich könnte der Straßenzustand im ASFINAG-Straßennetz auch mit einem jährlich geringeren Investitionsvolumen für Erhaltungsmaßnahmen verbessert werden.[67] Durch die Vergabe größerer Bauabschnitte generierte die ASFINAG bei Neubauprojekten Effizienzsteigerungen.[68] Bei einigen vom RH Österreich überprüften Neubauprojekten unterschritten die Projektkosten die ursprünglichen Kostenschätzungen.[69]

Der RH Österreich bestätigte, dass die Übernahme der Schnellstraßen und Autobahnen durch die ASFINAG die Transparenz und Effizienz in der Straßenbauverwaltung des Schnellstraßen- und Autobahnnetzes gesteigert habe. Speziell das Bauprogramm der ASFINAG habe sich vom Umfang und seinem strukturellen Aufbau her im kurz- und mittelfristigen Bereich als ein Instrument zur Darstellung und zur Steuerung der Ausgaben für Straßenbauprojekte als geeignet erwiesen.[70]

5.2 Schweiz

Bis Ende 2007 waren Bau, Unterhalt und Betrieb der schweizerischen Nationalstraßen eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone bauten, unterhielten und betrieben die Nationalstraßen. Zudem waren sie Eigentümer der Nationalstraßen. Der Bund hatte einerseits

64 RH Österreich, Reihe Bund 2012/8.
65 RH Österreich u. a. Reihe Bund 2012/8, Reihe Bund 2012/7.
66 RH Österreich, Reihe Bund 2006/12.
67 RH Österreich, Reihe Bund 2012/7.
68 RH Österreich, Reihe Bund 2010/2.
69 RH Österreich, u. a. Reihe Bund 2010/2 und 2012/8.
70 RH Österreich, Reihe Bund 2008/9.

die Oberaufsicht; andererseits leistete er maßgebliche finanzielle Beiträge zum Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstraßen.
Die Schweiz hat mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen – auch bezüglich der Nationalstraßen – neu geordnet. Seit dem 1. Januar 2008 steht das Nationalstraßennetz im Eigentum des Bundes. Der Bund ist seitdem für Bau, Ausbau und Unterhalt der Nationalstraßen sowie die Finanzierung dieser Aufgaben zuständig. Das bis 2008 beschlossene Nationalstraßennetz stellen weiterhin die Kantone fertig. Der Bund hat die Oberaufsicht inne und leistet maßgebliche finanzielle Beiträge. Den Betrieb der Nationalstraßen führen die Kantone im Auftrag des Bundes durch. Für das Hauptstraßennetz (ohne gesamtschweizerischer Bedeutung) – auch als Kantonstraßen bezeichnet – sind nunmehr die Kantone verantwortlich. Der Bund leistet hier ebenfalls finanzielle Beiträge. Zudem sind die Gemeinden für Bau, Betrieb und Unterhalt ihrer Gemeindestraßen zuständig.

Organisation

Die Aufgaben des Bundes nimmt seit der Neugestaltung das Bundesamt für Straßen (ASTRA) wahr. Es untersteht dem eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Die Organisationsform entspricht demnach in Deutschland der einer Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung. Das ASTRA übernimmt für den Bund als Eigentümer der Nationalstraßen die operativen Bauherrenaufgaben. Dazu hat es neben dem Hauptsitz in Bern fünf Filialen in der Schweiz aufgebaut. Gleichwohl werden Aufgaben wie die Projektierung, Bauleitung und Bauausführung nicht von den Beschäftigten der ASTRA selbst wahrgenommen, sondern im Wesentlichen durch beauftragte Ingenieurbüros und Bauunternehmen. Das ASTRA wird vom schweizerischen Bundesrat mit einem ergebnisorientierten Leistungsauftrag und einem zugeordneten Globalbudget geführt. Gestützt auf den Leistungsauftrag schließt das UVEK mit dem ASTRA jedes Jahr eine Leistungsvereinbarung ab. In einem Jahresrapport dokumentiert das ASTRA den Stand der Umsetzung seiner Leistungsvereinbarung. Das UVEK „würdigt" den jeweiligen Jahresrapport und bestätigt damit dem ASTRA, dass seine Leistungen den Anforderungen des Bundesrates sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht genügen. Eine weitergehende Aufsicht nimmt das UVEK nicht wahr.

Finanzierung

Die Schweiz finanziert die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Nationalstraßennetz aus dem Bundeshaushalt über

die Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV). Dabei stammen die Einnahmen der SFSV zur Hälfte aus den Mineralölsteuererträgen, aus den Erträgen des Mineralölsteuerzuschlages auf Treibstoffe und aus dem Reinertrag der Autobahnvignette. Die Lkw-Mauteinnahmen in der Schweiz fließen nicht in die SFSV und damit nicht in den Nationalstraßenbau. Zusätzlich zur SFSV ist seit 2008 der sogenannte Infrastrukturfonds eingerichtet worden. Die Fondseinlagen stammen aus der SFSV. Die Ausgaben (Fondsentnahmen) werden für die Nationalstraßen, für Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen (motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr, Langsam-Verkehr) sowie für Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen verwendet. Der Infrastrukturfonds ist auf 20 Jahre befristet und soll eine überjährige Finanzierung der genannten Aufgaben sicherstellen. Um die Finanzierung der Nationalstraßen und des Agglomerationsverkehrs langfristig zu sichern, hat der schweizerische Bundesrat beschlossen, auf Verfassungsstufe einen unbefristeten Fonds zu schaffen. In diesen Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) sollen bestehende und neue Einnahmen fließen. So sollen ab dem Jahr 2017 Erträge aus der Automobilsteuer in den NAF fließen. Die Einführung des NAF befindet sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung.
Das ASTRA selbst untersuchte drei Jahre nach Inkrafttreten des NFA die Umsetzung seiner neuen Aufgaben. Dabei kam es zu dem Ergebnis, dass das Ziel des Bundes erreicht worden sei und die schweizerischen Nationalstraßen nach der Übertragung der Gesamtverantwortung auf den Bund in hohem Maße sicher, leistungsfähig und verfügbar seien sowie wirtschaftlich betrieben würden. Der Betrieb sei sichergestellt und die Ausbauarbeiten und der bauliche Unterhalt würden von ihm systematisch vorangetrieben. Zudem seien beim Betrieb der Nationalstraßen Effizienzgewinne zu verzeichnen.

Erfahrungen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das ASTRA. Sie bestätigte, dass die Übertragung der Gesamtverantwortung für die Nationalstraßen auf den Bund zu organisatorischen und qualitativen Verbesserungen geführt hat. Die Übertragung der Verantwortung auf den Bund sei ohne Schwierigkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer übergegangen. Das Controlling sei besser geworden.
Die EFK wies jedoch darauf hin, dass der Vergleich zwischen der alten und neuen Aufgabenzuordnung nicht einfach sei. Dies zeige sich insbesondere bei der Bewertung der Effizienzsteigerungen. Sie sah die monetären Effekte des NFA nicht ganz so optimistisch wie das ASTRA selbst. Zudem kritisierte die EFK die starke Einbindung externer Ingenieurbüros, weil das ASTRA personell kaum in der Lage sei, die Leistungen der Ingenieurbüros ausreichend zu kontrollieren. Nach Angaben

der EFK wären etwa 200 Beschäftigte bei der ASTRA zusätzlich notwendig, um die Bauherrenaufgaben weitestgehend selbst übernehmen zu können.

5.3 Frankreich

In Frankreich bauten ab dem Jahr 1955 gemischtwirtschaftliche Konzessionsgesellschaften mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung Autobahnen.
Bei einer Autobahnkonzession handelt es sich um einen Vertrag zur Übertragung einer öffentlichen Dienstleistung durch den Staat (Konzessionsgeber) für einen bestimmten Zeitraum (zunächst 35 Jahre). Auf der Grundlage eines Lastenheftes überträgt er die Zuständigkeit für den Bau, die Instandhaltung und den Betrieb der Autobahninfrastruktur oder eines Bauwerks auf eine Konzessionsgesellschaft. Die Autobahnen bleiben dabei nach wie vor in staatlichem Eigentum. Im Gegenzug räumt der Staat der Konzessionsgesellschaft das Recht ein, für die Nutzung der betreffenden Infrastruktur eine Nutzungsgebühr (Maut) zu verlangen, die von den Nutzern zu entrichten ist. Die Höhe der Maut wird so bemessen, dass sie die Kosten für den Bau, den Betrieb, die Instandhaltung und den Ausbau der Infrastruktur, die Amortisierung des von der Konzessionsgesellschaft investierten Kapitals sowie den Gewinn der Konzessionsgesellschaft deckt.[71] Es handelt sich damit in Frankreich um eine **funktionale Privatisierung**. Die Konzessionsgesellschaften werden von einer staatlichen Regulierungsbehörde – als Teil des Verkehrsministeriums – reguliert.

Organisation

In den 1970er-Jahren vergab der französische Staat vier Autobahnkonzessionen an vier private Unternehmen. Zu Beginn der 1980er-Jahre kam es bei diesen Konzessionsgesellschaften zu gravierenden Finanzierungsproblemen. Grund dafür war die Ölpreissteigerung und in der Folge die Wirtschaftskrise zu Beginn der 1980er-Jahre, die zu einer starken Verringerung des Verkehrsaufkommens führte. Zunächst unterstützte die öffentliche Hand die Konzessionsgesellschaften finanziell, um deren Überleben zu sichern. Im Jahr 1982 kaufte die französische

71 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires (Stellungnahme Nr. 14-A-13 vom 17. September 2014 über den Autobahnsektor nach der Privatisierung der Autobahn-Betreibergesellschaften), S. 10.

Regierung drei der vier privaten Konzessionsgesellschaften (bis auf COFIROUTE).
Im Jahr 2005 verkaufte Frankreich seine Anteile an seinen sechs großen Konzessionsgesellschaften.[72] Diese sechs Konzessionsgesellschaften und COFIROUTE erzielen 92 % des Umsatzes aller Autobahngesellschaften. Der verbleibende Umsatz wird von den elf übrigen Konzessionen erzielt, die Frankreich ab 2001 im Rahmen von Ausschreibungsverfahren erteilt hat.[73]
Die sieben großen Konzessionsgesellschaften gehören zu den drei Konzernen Eiffage, Vinci und Abertis. Die Konzerne Eiffage und Vinci sind ursprünglich Tiefbauunternehmen während Abertis hauptsächlich im Sektor der Autobahnkonzessionen und Telekommunikationskonzessionen aktiv ist.[74]

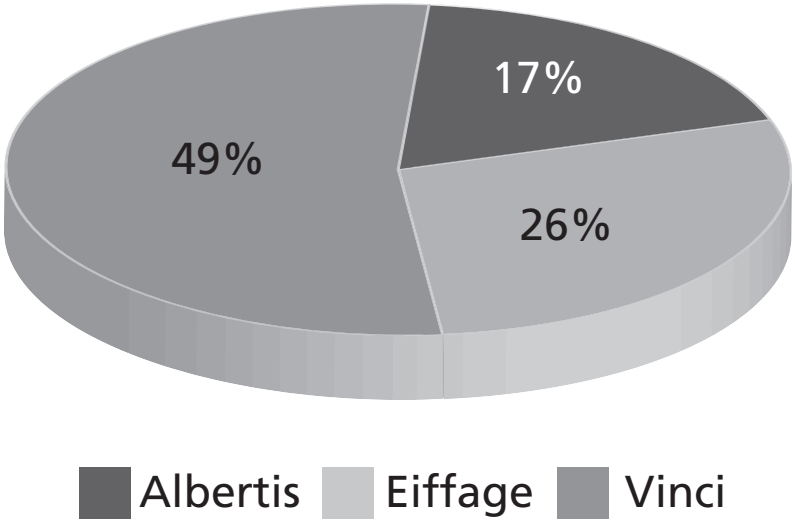

Abbildung 3: Verteilung des Umsatzes der „historischen" Autobahngesellschaften auf die drei Anteilseigner[75]

72 Lediglich die Anteile an den Konzessionsgesellschaften *autoroutes et tunnel du Mont-Blanc* (ATBM) und *Société française du tunnel routier de Fréjus* (SFTRF) blieben in Staatsbesitz.
73 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, S. 13.
74 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, S. 60.
75 Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. ASFA (2014): Chiffres Clés 214, S. 16.

Der Umsatz der großen Konzessionsgesellschaften hat sich zwischen 2007 und 2010 um 20 % erhöht. Der starke Anstieg der Umsatzerlöse ist vor allem mit der schnellen Anhebung der Maut seit 2004 zu erklären.[76]
Für den Anstieg der Mautgebühren sind vor allem die sogenannten Planungsverträge verantwortlich. Mit den Planungsverträgen werden

- Maßnahmen zum Bau und zur Erhaltung von Vermögensgütern (neue Autobahnabschnitte, Erweiterungen u. a.) und
- Maßnahmen zur Verbesserung des Autobahnnetzes im Hinblick auf die Sicherheit und die Qualität vergütet.[77]

Die Planungsverträge haben eine Laufzeit von fünf Jahren.

Erfahrungen

Der französische Rechnungshof (Cour des comptes*)* hat festgestellt, dass die Mauttarife in Frankreich nur ungenügend reguliert werden. Er weist darauf hin, dass die „Kräfteverhältnisse" zwischen Regulierer und Konzessionsgesellschaften sehr unausgeglichen seien. So müsse die für die Regulierung zuständige Abteilung des Verkehrsministeriums mit leistungsstarken Unternehmen verhandeln, hinter denen große Unternehmensgruppen (insbesondere aus dem Hoch- und Tiefbau) stünden. Dies habe unter anderem dazu geführt, dass bestimmte Leistungen über Planungsverträge zusätzlich vergütet wurden, die eigentlich zu den normalen Vertragsleistungen des Konzessionärs gehört hätten.[78]
Angesichts der deutlichen Mauterhöhungen der letzten Jahre arbeiten alle sieben großen Konzessionsgesellschaften sehr rentabel. So verzeichneten sie eine EBITDA-Marge[79] zwischen 65 % und 72 %, eine operative Ergebnismarge[80] zwischen 44 % und 51 % und eine Umsatzrendite[81] zwischen 20 % und 24 %.[82]

---

76 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, S. 13 f.
77 Vgl. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (2013): Exécution et contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art – Rapport d'activité 2013, S. 45 f.
78 Vgl. Cour de comptes (2013): COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES.
79 Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände.
80 Gewinn vor Zinsen und Steuern.
81 Verhältnis von Gewinn zu Umsatz.
82 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, S. 18.

Beim Verkauf seiner Anteile an den Konzessionsgesellschaften im Jahr 2005 legte der Französische Staat fest, dass diese Unternehmen Leistungen z. B. an Baufirmen ab einer bestimmten Größenordnung öffentlich auszuschreiben haben. Sie mussten außerdem interne Auftragskommissionen bilden, denen die Ausschreibungen vorzulegen sind. Den internen Auftragskommissionen müssen mehrheitlich unabhängige Personen angehören, die keine direkte oder indirekte Verbindung zu Tiefbauunternehmen haben.[83] Für COFIROUTE gelten diese Regelungen nicht.

Die französische Wettbewerbsbehörde stellte fest, dass die Konzessionsgesellschaften, die Tochterunternehmen von Baukonzernen sind, trotz der Ausschreibungsregelungen einen großen, wenn nicht sogar den überwiegenden Teil ihrer Bauaufträge an verbundene Unternehmen vergeben. Dies gelingt ihnen, da sie selbst über die Kriterien zur Bewertung der Angebote als auch über die Gewichtung dieser Kriterien entscheiden.[84] Da für COFIROUTE die Ausschreibungsregelungen nicht gelten, vergibt es seine Leistungen fast ausschließlich an verbundene Unternehmen.[85] Da ein wesentlicher Teil der Investitionen im Autobahnbau nur an die Tochterunternehmen von großen Baukonzernen vergeben wird, werden kleine und mittlere Unternehmen bei diesen Investitionen de facto vom Wettbewerb ausgeschlossen.

---

83 Vgl. COMMISSION NATIONALE DES MARCHES DES SOCIETES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES OU D'OUVRAGES D'ART (2013): RAPPORT D'ACTIVITE 2013, S. 5.

84 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, S. 68 ff.

85 Vgl. Autorité de la concurrence (2014): Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, Annexe 10, S. 148 ff.

Anlage 1

Ausgaben für die Bundesfernstraßen in den Jahren 2011 bis 2014

Bundesautobahnen					
	2011 Euro	**2012 Euro**	**2013 Euro**	**2014 Euro**	**Ø Euro**
Zweckausgaben	86.267.354,02	89.732.919,08	95.001.669,00	98.981.463.68	**92.710.851,45**
Neu-, Um- und Ausbau	1.846.384.774,82	1.739.432.815,77	1.399.849.288,00	1.571.838.265,22	**1.639.376.285,95**
Sonstige Investitionen	185.329.194,97	244.776.983,91	218.672.004,00	193.700.784,64	**210.642.391,88**
Erhaltung	1.129.315.271,01	400.444.350,87	1.493.462.117,00	1.740.932.822,96	**1.191.038.640,46**
Betriebsdienst	554.638.797,88	400.255.230,00	537.704.577,00	528.149.558,32	**527.687.041,03**
Sonstiges	2.573.516,33	1.401.643,46	3.259.702,00	3.032.699.58	**2.566.890,34**
	3.804.508.909,03	2.936.043.943,99	3.748.809.957,00	4.136.725.594,40	**3.664.022.101,11**

Bundesstraßen					
	2011 Euro	**2012 Euro**	**2013 Euro**	**2014 Euro**	**Ø Euro**
Zweckausgaben	55.651.995,45	57.662.989,67	65.917.642,00	49.930.677,92	**57.290.826,26**
Neu-, Um- und Ausbau	1.213.314.345,42	1.107.196.187,41	1.231.054.692,00	899.214.626,49	**1.112.694.962,83**
Sonstige Investitionen	64.585.487,76	74.106.096,67	91.176.262,00	70.509.839,51	**75.094.421,49**
Erhaltung	784.300.235,50	1.782.835.723,95	1.005.387.911,00	994.504.256,52	**1.141.778.531,74**
Betriebsdienst	440.162.978,89	400.856.228,98	443.046.313,00	417.762.769,07	**425.457.072,49**
	2.558.101.043,02	3.422.657.226,68	2.836.582.820,00	2.431.922.169,51	**2.812.315.814,80**

Bundesfernstraßen					
	2011 Euro	**2012 Euro**	**2013 Euro**	**2014 Euro**	**Ø Euro**
Zweckausgaben	141.919.349,47	147.395.908,75	161.779.311,00	148.912.141,60	**150.001.677,71**
Neu-, Um- und Ausbau	3.059.699.120,24	2.846.629.003,18	2.630.903.900,00	2.471.052.891,71	**2.752.071.248,78**
Sonstige Investitionen	249.914.682,73	318.883.080,58	309.848.003,00	264.300.624,15	**285.736.813,37**
Erhaltung	1.913.701.506,51	2.183.280.074,82	2.498.850.028,00	2.735.437.079,48	**2.332.817.172,20**
Betriebsdienst	994.801.776,77	891.111.459,88	900.750.800,00	945.912.327,39	**953.144.113,51**
Sonstiges	2.573.516,33	1.401.643,46	3.259.702,00	3.032.699.58	**2.566.890,34**
	6.362.609.952,05	6.388.701.170,67	6.585.392.777,00	6.568.647.763,91	**6.476.337.915,91**

Erhaltungsaufwendungen für die Bundesfernstraßen in den Jahren 2011 bis 2014

	2011	2012	2013	2014
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro
Erhaltungszahlungen laut Haushalt	1,9	2,2	2,5	2,7
Erhaltungsanteile bei Um- und Ausbaumaßnahmen	0,5	0,5	0,4	0,4
Gesamte Erhaltungs-aufwendungen	**2,36**	**2,7**	**2,9**	**3,1**

Organisationsformen öffentlicher Unternehmen

Formen	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen		Privatrechtliche Organisationsformen	
	Bundesbetriebe	**AöR**	**GmbH**	**AG**
Kurzbeschreibung	Bund nimmt Verwaltung selbst durch eigene Betriebe wahr.	Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung, die überwiegend Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, werden in der Regel in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (Anstalt) geführt.	Die GmbH ist eine Handelsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und körperschaftlicher Organisation. Sie kann zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden.	Die AG ist eine rechtsfähige Gesellschaft, die ein in Aktien zerlegtes Grundkapital aufweist und an der Gesellschafter (Aktionäre) mit einem Teil des Grundkapitals beteiligt sind.
Gesetzliche Grundlage	Artikel 110 Absatz 1 GG, § 26 BHO	Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG und jeweilige Errichtungsgesetze	HGB § 1 GmbHG	HGB AktG
Rechtlich	unselbständig	selbständig	selbständig	selbständig
Leitung	Hauptgeschäftsführung	Vorstand	Geschäftsführung	Vorstand
Organe	-	Verwaltungsrat	Gesellschafterversammlung und Geschäftsführung (die Bildung eines Aufsichtsrates ist fakultativ)	Vorstand, Hauptversammlung, Aufsichtsrat
Finanzwirtschaft	Ggf. Sondervermögen mit eigener Kassen- und Kreditwirtschaft, eigener kaufmännischer Buchführung, eigener Gewinn- und Verlustrechnung sowie einem eigenen haushaltsrechtlich selbständigen Wirtschafts-, Erfolgs-, Stellen- und Finanzplan	Unterschiedlich: entweder eigener Haushaltsplan, der durch berufene Organe festgestellt wird (ggf. durch Verwaltungsrat) oder Aufstellung eines eigenen Wirtschaftsplans. Buchen sie nach den Regeln der Doppik stellen sie einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht nach § 264 Absatz 1 Satz 1 HGB auf.	Kfm. Jahresabschluss	Kfm. Jahresabschluss

Anlage 2

Formen	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen		Privatrechtliche Organisationsformen	
	Bundesbetriebe	**AöR**	**GmbH**	**AG**
Kreditfähigkeit	nein	Recht zur Aufnahme von Krediten kann im Errichtungsgesetz eingeräumt oder ausgeschlossen werden. Ggf. kann eine Kreditobergrenze festgelegt werden.	ja	ja
Schuldenregel Artikel 115	ja	nein	nein	nein
Berücksichtigung Maastricht-Kriterien	ja	ja/nein (Voraussetzungen ESVG 2010)	ja/nein (Voraussetzungen ESVG 2010)	ja/nein (Voraussetzungen ESVG 2010)
Haftung	unbeschränkt	unbeschränkt	Stamm-/Eigenkapital	Stamm-/Eigenkapital
Personal	§ 121 BRRG Dienstherrenfähigkeit; eigener Stellenplan	§ 121 BRRG Dienstherrenfähigkeit; eigener Stellenplan	Ggf. Verleihung von Dienstherren**befugnissen**. Ansonsten eigene Personalwirtschaft	Ggf. Verleihung von Dienstherren**befugnissen**. Ansonsten eigene Personalwirtschaft
Mitbestimmung	BPersVG Personalrat	BPersVG, Personalrat	BetrVG Betriebsrat	BetrVG Betriebsrat
Auflösung	Durch Organisationserlass	Satzung	Gesellschafterbeschluss, Zeitablauf, Kündigung	Auflösung in der Aktionärsversammlung
Beispiele	Wasserwerke Oerbke, Wirtschaftsbetrieb Meppen	BImA, BaFin	DEGES, VIFG	Bahn AG

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Anhang 1

Kreditaufnahme, Beihilferechtliche Aspekte und Schuldenregeln

Inhalt

1	**Einleitung**	73
2	**Kreditaufnahme**	74
2.1	Gründe für die Kreditaufnahme	74
2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	75
2.3	Beihilferechtliche Aspekte unterschiedlicher Organisationsformen	77
3	**Nationale Schuldenregel**	80
3.1	Regelungsinhalt	80
3.2	Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und die nationale Schuldenregel	82
4	**Europäische Fiskalregel**	84
4.1	Regelungsinhalt	84
4.2	Ermittlung des Schuldenstandes für die europäischen Fiskalregeln	84
4.3	Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und die europäische Fiskalregel	91

1 Einleitung

Kredite können nur natürliche Personen oder rechtsfähige Organisationsformen aufnehmen. Bei der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft kämen hierfür als mögliche Organisationsformen die Anstalt des öffentlichen Rechts, die GmbH oder die AG in Frage.
In diesem Anhang wird zunächst untersucht, ob es Gründe für eine Kreditaufnahme durch die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gibt. Danach wird dargestellt, welche rechtlichen Rahmenbedingungen nach Ansicht des Bundesbeauftragten geschaffen werden sollten, wenn der Gesellschaft das Recht zur Kreditaufnahme zugestanden wird.
Ferner wird untersucht, wie sich die Kredite einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – unter Berücksichtigung der nationalen Schuldenregel und der europäischen Fiskalregeln – auf die Schuldengrenze bzw. den Schuldenstand auswirken.

2 Kreditaufnahme

2.1 Gründe für die Kreditaufnahme

Grundsätzlich werden in der Theorie der Staatsverschuldung verschiedene Gründe für Staatsverschuldung diskutiert.[1] Diese Diskussion soll hier nicht verfolgt werden. Vielmehr soll aufgezeigt werden, ob es Gründe dafür geben kann, der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die Möglichkeit einzuräumen, Kredite aufzunehmen.

Verstetigung der Mittel

Der Bundesbeauftragte hat bereits darauf hingewiesen[2], dass eine Verstetigung der Finanzierung und eine Planungssicherheit für den Bundesfernstraßenbau von besonderer Bedeutung sind. Sie tragen dazu bei, dass Straßenbaumaßnahmen wirtschaftlich verwirklicht werden können. Gleichzeitig hat er aufgezeigt, dass Einnahmen – wie die Lkw-Maut – in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung gewissen Schwankungen unterliegen können.[3] Kredite können dazu beitragen, die Einnahmen der Gesellschaft zu verstetigen und damit den wirtschaftlichen Bauablauf von Projekten zu sichern.

Nachholbedarf

In den vergangenen Jahren ist es im Bundesfernstraßenbau – insbesondere bei der Erhaltung aber auch bei der Engpassbeseitigung (zum Beispiel bei der Erweiterung der Bundesautobahnen von vier auf sechs Fahrstreifen) – zu einem erheblichen Investitionsstau gekommen. Der Bundesbeauftragte legte dar, welche finanziellen Mittel im Durchschnitt jährlich notwendig wären, um den Investitionsstau zu beseitigen.[4] Gleichwohl kann es kurzfristig sinnvoll sein, einzelne Maßnahmen vorzuziehen und diese über Kredite zu finanzieren.

---

1 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S. 31 ff.
2 Siehe Gutachten Tz. 3.2 und Anhang 3 Nr. 2.
3 Siehe Anhang 3 Nr. 2.3.
4 Siehe Gutachten Tz. 2.3.1.

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Da Einnahmen und Ausgaben der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gewissen Schwankungen unterliegen können, kann eine begrenzte Kreditaufnahme gerechtfertigt sein. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – soweit sie rechtlich selbstständig organisiert ist – z. B. durch haushaltsgesetzliche Regelung Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren.
Dabei muss langfristig sichergestellt werden, dass die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ihre Darlehen zurückzahlen kann. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Gesellschaft ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen kann oder der Bund für die Schulden der Gesellschaft eintreten muss.
Gesetzliche Regelungen könnten dazu dienen, die Rückzahlung der Darlehen zu sichern. Dazu könnte der Bund der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft vorgeben, dass sie entsprechende Finanzkennzahlen[5] einzuhalten hat. Diese müssten von der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sowohl in den Planrechnungen[6] als auch bei den tatsächlich realisierten Finanzkennzahlen beachtet werden. Vor einer unreflektierten Übernahme von kaufmännischen Bilanzkennzahlen[7] muss allerdings gewarnt werden. Es ist zu beachten, dass das Vermögen „Straße" einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zum Großteil nicht veräußerbar ist und somit kein Schuldendeckungspotenzial[8] besitzt.[9] Eine stärkere Aussagekraft kann den Cashflow-Kennzahlen[10] beigemessen werden.[11]
Sollte der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das Recht eingeräumt werden, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, werden die von ihr zu zahlenden Zinsen über denen des Bundes liegen. Die höheren Kosten

---

5 Eine betriebswirtschaftliche Kennzahl, die zur Beurteilung von Unternehmen eingesetzt wird.
6 Die Planrechnung prognostiziert die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben eines Unternehmens in der Zukunft.
7 Ermöglichen eine Analyse auf Basis des Jahresabschlusses (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) eines Unternehmens.
8 Fähigkeit des Vermögens eines Unternehmens, die Schulden zu decken (Vermögen als Schuldendeckungspotential) und damit dem Gläubigerschutz zu dienen.
9 Magin (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts erschienen in: der gemeindehaushalt (2006), 107. Jahrgang, Heft 9, S. 202–206.
10 Der Cash Flow (Geldfluss) ist die Differenz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen einer Periode. Er zeigt an, in welcher Höhe ein Unternehmen aus eigener Kraft finanzielle Mittel erwirtschaftet hat bzw. erwirtschaften kann.
11 Dietrich, G/Strohe H.G. (2011): Die Finanzlage öffentlicher Unternehmen in Deutschland – Statistische Analyse amtlicher Mikrodaten der Jahresabschlüsse, S. 39.

der Finanzierung müssten vom Bund über höhere „Zuschüsse" bzw. vom Nutzer über eine höhere Maut getragen werden. Bei der Anstalt des öffentlichen Rechts und bei Kapitalgesellschaften sind dabei folgende Unterschiede zu beachten:

- Bei der **Anstalt des** öffentlichen Rechts kann der Bund die sogenannte Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im Errichtungsgesetz festlegen. Danach muss der Bund die Anstalt in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das heißt, er muss ihre wirtschaftliche Basis sichern und etwaige finanzielle Lücken („Unterbilanz") durch Zuschüsse oder auf andere geeignete Weise ausgleichen.[12]
  Nimmt die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Anstalt des öffentlichen Rechts Darlehen auf, können Kreditgeber (i. d. R. Banken) aufgrund der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei der Risikobewertung allein auf die Bonität des Bundes abstellen. § 10 des Gesetzes über das Kreditwesen i. V. m. der Solvabilitätsverordnung regelt, dass bei einer Kreditvergabe an die öffentliche Hand ein Kreditrisiko-Standardsatz von Null anzusetzen ist, wenn „deren Erfüllung geschuldet ist". Wegen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung müssen Banken ihre Darlehen gegenüber der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft damit nicht mit Eigenkapital unterlegen. Für die Finanzierungskosten der Gesellschaft bedeutet dies, dass ihre zu zahlenden Zinsen nicht weit über denen des Bundes liegen.[13]
- Bei den **Kapitalgesellschaften** (z. B. GmbH oder AG) handelt es sich um juristische Personen, die grundsätzlich insolvenzfähig sind. Es besteht bei diesen 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 Finanzierungskonditionen des Bundes erreichen. Die Kreditgeber können bei der Risikobewertung nicht auf die Bonität des Bundes abstellen und müssen ihre Darlehen gegenüber der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit Eigenkapital unterlegen. Der Umstand, dass es für den Bund nicht sinnvoll bzw. aufgrund der Außenwirkung faktisch nicht möglich ist, die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft in die Insolvenz gehen zu lassen, ändert hieran nichts.

---

12 Der Bund kann die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in dem betreffenden Errichtungsgesetz jedoch auch explizit ausschließen.

13 Grundsätzlich wäre zu klären, ob die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung mit dem europäischen Beihilferecht zu vereinbaren ist.

Wenn der Bund für die Zahlungen an die Kreditgeber garantiert, können diese auf die Bonität des Bundes zurückgreifen und damit ähnliche Finanzierungskonditionen wie beim Bund ermöglichen. Da der Bund bei einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Kapitalgesellschaft das wirtschaftliche Risiko faktisch immer trägt, empfiehlt der Bundesbeauftragte, für die Zahlungen an die Kreditgeber zu garantieren und damit die Finanzierungskosten zu minimieren, soweit dies mit dem EU-Beihilfen- und Wettbewerbsrecht vereinbar ist.

2.3 Beihilferechtliche Aspekte unterschiedlicher Organisationsformen

Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) definiert den Beihilfebegriff: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen". Sie sind nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV bei der Europäischen Kommission (Kommission) anzumelden. Abweichend von diesem Grundsatz sieht Artikel 107 Absatz 2 AEUV drei Arten von Legalausnahmen für die Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt vor.[14] Diese Beihilfen sind von der Kommission zu genehmigen, sofern die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind.[15] Artikel 107 Absatz 3 AEUV enthält in lit a-d Beihilfen, die von der Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.[16] Sie unterliegen einer Ermessensentscheidung der Kommission. Ergänzend zu den Ausnahmetatbeständen des Artikels 107 Absatz 2 und 3 AEUV kann der Rat nach Artikel 109 AEUV weitere Arten von Beihilfen festlegen, die von der Anmeldepflicht ausgenommen sind. Die Kommission kann nach Artikel 108 Absatz 4 AEUV Verordnungen zu diesen Arten von staatlichen Beihilfen erlassen.

---

14 Beihilfen an Verbraucher, Katastrophenbeihilfen und Beihilfen aufgrund der Teilung Deutschlands.

15 Kreischt in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 5. Auflage, Art. 107 AEUV, Rn. 44.

16 Beihilfen zur wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligter Gebiete, zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige und zur Förderung der Kultur.

Unter den Beihilfebegriff fallen nicht nur „klassische" Subventionen durch die unmittelbare Zuwendung von Geldmitteln, sondern auch Gewährträgerhaftung und Anstaltslast sowie staatliche Garantien. Die Kommission hat die Gewährträgerhaftung und die Anstaltslast für öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken als mit dem Europäischen Beihilferecht nicht vereinbar eingestuft. Staatliche Garantien können als Beihilfen i. S. des Artikels 107 AEUV auch dann gewertet werden, wenn tatsächlich keine Zahlungen des Staates erfolgen.
Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in Bezug auf öffentliche Unternehmen keine den EU-Verträgen, insbesondere den Artikeln 101 bis 109 AEUV, widersprechende Maßnahmen zu treffen.[17] Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) umfasst der Begriff des Unternehmens „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung".[18] Nach Artikel 2 der sogenannten Transparenzrichtlinie[19] ist ein öffentliches Unternehmen „jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann." Sowohl eine Anstalt des öffentlichen Rechts als auch die privatrechtlichen Formen GmbH oder AG, soweit diese Voraussetzungen vorliegen, würden den Begriff des öffentlichen Unternehmens erfüllen.
Der EuGH hat in seinem sogenannten Altmark Trans-Urteil Kriterien aufgestellt, unter denen staatliche Leistungen an öffentliche Unternehmen **keine** Beihilfen i. S. v. Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind:[20]

- Das Unternehmen, das eine Zahlung vom Staat bekommt, muss mit der Erfüllung der Aufgaben betraut worden sein. Die Aufgaben müssen klar definiert sein (Betrauungsakt).
- Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, müssen vor der Auszahlung objektiv und transparent festgelegt worden sein.
- Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, das erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Aufgaben unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns zu decken.
- Das Unternehmen soll im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt worden sein oder die Höhe des erforderlichen Ausgleichs

17 Art. 106 Abs. 1 AEUV.
18 EuGH, C 41/90.
19 Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen.
20 Urteil des EuGH vom 24. Juli 2003 – C 280/00.

muss auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen hätte.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Finanzierungsmodelle, die eine Gewährträgerhaftung oder eine Garantie durch den Bund vorsehen, den Beihilfetatbestand des Artikels 107 AEUV erfüllen könnten. Daher sollte der Bund sich rechtzeitig vor der endgültigen Implementierung einer Organisationsform mit der Europäischen Kommission zur Vereinbarkeit des gewählten Finanzierungsmodells mit den unionsrechtlichen Beihilfebestimmungen ins Benehmen setzen.

3 Nationale Schuldenregel

Die Schuldenbremse ist eine auf die Staatsausgaben und ihr Verhältnis zu den staatlichen Einnahmen bezogene Fiskalregel. Ursprünglich war im Grundgesetz das statische Schuldenverbot (Kreditaufnahme nur für unmittelbar rentable – betriebswirtschaftliche – Investitionen) verankert. Die „große" Verfassungsreform von 1969 ersetzte das Verbot dann durch ein neues volkswirtschaftliches Konzept, das der „Goldenen Regel": Diese ließ zwar Neuverschuldung zu, aber nur in Höhe der jeweiligen „Bruttoinvestitionen", also der Ausgaben für langlebige, allgemein wachstumsfördernde Sachwerte. Ausnahmen waren möglich zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts". In einem solchen Störungsfall durfte die Neuverschuldung noch höher ausfallen. Die „Goldene Regel" hat es in über vierzig Jahren nicht verhindert, dass Bund und Länder immer neue Kredite aufgenommen haben, und zwar in einem ungebrochenen Trend.[21]
Im Jahr 2009 wurde in Deutschland mit der Föderalismusreform II eine grundlegende Reform der staatlichen Verschuldungsregeln beschlossen. Mit diesem dritten Regulierungsanlauf will der Gesetzgeber die Staatsfinanzen langfristig tragfähig halten.

3.1 Regelungsinhalt

Am 29. Juli und am 10. August 2009 wurden folgende Gesetze verkündet:

- Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) sowie
- das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform u. a. mit den Gesetzen
  - zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz),
  - zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Art. 115-Gesetz),
  - zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz).

21 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, abgerufen unter http://www.bpb.de/apuz/126016/konzept-und-herausforderungen-der-schuldenbremse?p=all.

Im Zentrum der Verfassungsänderung stand die in den Artikeln 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz normierte neue Schuldenregel mit folgenden wesentlichen Elementen:

a. In einer konjunkturellen Normallage sollen die öffentlichen Haushalte – entsprechend den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes – nahezu ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Für den Bund ist als neue „Regelgrenze" eine **strukturelle Verschuldungskomponente** in Höhe von 0,35 % des BIP zulässig (Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG, § 2 Abs. 1 Art. 115-Gesetz). Durch die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit wird der Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers insbesondere für solche Maßnahmen erweitert, die einer dauerhaften Stärkung von Wachstum und einer nachhaltigen Entwicklung dienen. Für die Länder ist ein solcher struktureller Verschuldungsspielraum nicht vorgesehen.

b. Zur Ermittlung der Kreditgrenze werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt (Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG, § 3 Art. 115-Gesetz). Dazu gehören insbesondere Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für Darlehensvergaben und für den Erwerb von Beteiligungen. Das bedeutet, dass z. B. Erlöse aus Privatisierungen oder Forderungsverwertungen zwar weiterhin zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden können. Für die Berechnung der zulässigen Neuverschuldung werden sie aber wie Schuldenaufnahmen behandelt. Im Ergebnis tragen sie damit nicht mehr zur Einhaltung der Neuverschuldungsgrenze bei.

Die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) leistet in hoheitlichem Auftrag Flugverkehrsdienste. Sie regelt den Verkehrsfluss und steuert die Luftraumnutzung. Der Bund will die Rücklage der DFS um insgesamt 500 Mio. € – davon 112,5 Mio. € im Jahr 2016 – erhöhen. Damit soll ein weiterer Eigenkapitalverzehr bei der DFS vermieden werden, der sich durch die von der EU-Kommission vorgegebene Reduzierung der Kosten für die Regulierungsperiode (2015 bis 2019) andernfalls ergeben würde. Die europaweite Vorgabe für die Jahre 2015 bis 2019 liegt im Durchschnitt bei einer jährlichen Kostensenkung um real 2,1 %. Ohne die Eigenkapitalerhöhung wäre nach Auffassung des Bundes die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben der DFS, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des hohen Standards der Flugsicherungsdienste nicht gesichert.[22]

22 Bundeshaushaltsplan 2016, S. 75.

Der Bund hat die Kapitalerhöhung als Finanzinvestition gebucht.[23] Sie wird damit bei der Ermittlung der Kreditgrenze des Artikels 115 Grundgesetz als finanzielle Transaktion berücksichtigt, d. h. die Ausgaben werden um diesen Betrag bereinigt.

c. Die bisherige Ausnahmeregelung für Sondervermögen in Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ist ersatzlos gestrichen worden. Die Verschuldungsgrenzen können daher nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung unterlaufen werden. Die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) definieren Sondervermögen als rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind.

d. Von Sondervermögen sind die Nebenhaushalte abzugrenzen. Nebenhaushalte sind rechtlich selbstständige Rechtsträger des privaten oder öffentlichen Rechts, derer sich eine staatliche Gebietskörperschaft durch Errichtung, Beteiligung oder bloße Nutzung bedient, um bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Im Gegensatz zu Sondervermögen besitzen diese Rechtsträger eigene Rechtspersönlichkeit, die es ihnen ermöglicht, im eigenen Namen und auf eigene Rechnung am Rechtsverkehr teilzunehmen. Nach ganz herrschender Meinung fallen die rechtlich selbstständigen Nebenhaushalte nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 110 Absatz 1 Grundgesetz.[24]

3.2 Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und die nationale Schuldenregel

Die Kredite der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, sofern diese selbstständiger Rechtsträger ist, werden bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nicht berücksichtigt (siehe Nr. 3.1 Buchst. d.).
Da zur Ermittlung der Kreditgrenze die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt werden, könnte der Bund Kredite

23 Die Erhöhung der Rücklage ist im Kapitel 1205, Titel 831 02 – 750 gebucht (Bundeshaushaltsplan 2016, S. 81). Laut Gruppierungsplan handelt es sich damit um einen Erwerb von Beteiligungen d. h. um Finanzinvestitionen (Gruppierungsplan mit Allgemeinen Vorschriften vom 12. November 2014).

24 Vgl. Pinkl, J. (2012): Umgehungsverfahren für die neue „Schuldenbremse", Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, Schriften der Bucerius Law School, Band I/11, S. 116.

aufnehmen und mit diesem Geld das Eigenkapital der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft erhöhen (siehe Nr. 3.1 Buchst. b.). Der Bund könnte damit – wie bei der DFS geschehen – laufende Verluste, die durch zu hohe Aufwendungen (z. B. für Personal- oder Instandhaltung) entstanden sind, durch Einzahlungen ins Eigenkapital ausgleichen, ohne dass sich dies auf die Neuverschuldung auswirkt.[25] Sollte einer Kapitalerhöhung allerdings kein realisierbarer Anspruch gegenüberstehen, wäre zu prüfen, ob ein solcher „verlorener Zuschuss" noch als finanzielle Transaktion im Sinne der Schuldenregel bewertet werden kann.

25 Magin, C. (2010): Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst 2010/4, S. 266.

4 Europäische Fiskalregel

4.1 Regelungsinhalt

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit und den Schuldenstand zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten:

1) Nach Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:
   - Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
   - Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.
2) Nach den Vorgaben des Stabilitäts- und Wirtschaftspakts und des Fiskalvertrags gilt für Deutschland eine zulässige Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP. Die Schuldenstandsquote ist dauerhaft zurückzuführen, d. h. die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert ist um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen (sog. 1/20-Regel). [26]

4.2 Ermittlung des Schuldenstandes für die europäischen Fiskalregeln

Seit dem Berichtsjahr 2010 basiert die jährliche Schuldenstatistik auf dem sogenannten Schalenkonzept.[27] Ausgehend vom nationalen Schuldenstand ermittelt die Deutsche Bundesbank den Maastricht-

---

26 Vgl. hierzu Nr. 2.8.1 der Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600.

27 Das Schalenkonzept dient der Abgrenzung des Öffentlichen Gesamthaushalts bzw. – im Rahmen der Europäischen Haushaltsüberwachung auf Basis der Regelungen des ESVG 2010 – des Sektors Staat. Diese Abgrenzung ist relevant für die Berechnung des Schuldenstands als auch des staatlichen Finanzierungssaldos.

Schuldenstand, welcher an Eurostat gemeldet wird.[28] Danach ergibt sich der Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag, ausgehend von den in der Schuldenstatistik nachgewiesenen Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, aus folgenden Rechenschritten:

Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

plus	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (Restkaufgelder, Finanzierungsleasing und Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden)
plus	Korrektur der Verschuldung der gesetzlichen Sozialversicherung
plus	Platzhaltergeschäfte
plus	Münzumlauf
plus	Kapitalindexierung inflationsindexierter Bundeswertpapiere
plus	Differenz zwischen dem Nominalwert und abgezinsten Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze
plus	ÖPP-Projekte
plus	Sonstige Korrekturen aufgrund von Stützungsmaßnahmen für Banken
plus	Sonstige Korrekturen zugunsten von EU-Staaten
plus	Sonstige Extrahaushalte
plus	Sonstige Korrekturen
abzüglich	Teilkonsolidierung
=	**Schuldenstand nach Maastricht-Vertrag**[29]

Das Modell des Schalenkonzepts bildet den Rahmen für die Integration von öffentlichen Haushalten und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Gleichzeitig schlägt es die Brücke zum Sektor Staat im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). Das Modell besteht aus einem Kern, den die Kernhaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden und die Sozialversicherung bilden. Die mittlere Schale umfasst die sogenannten Extrahaushalte. Das sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Regeln des ESVG zum Staatssektor zählen. Kernhaushalte und Extrahaushalte zusammen bilden den öffentlichen Gesamthaushalt. Dazu zählen auch die EU-Anteile, die keinem der beiden Bereiche, sondern nur dem Aggregat zugeordnet werden können. Die äußere Schale enthält alle sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.[30]

---

28 Statistisches Bundesamt (2014): Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, S. 9.

29 Statistisches Bundesamt (2014): Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, S. 18 f.

30 Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern. Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 19.

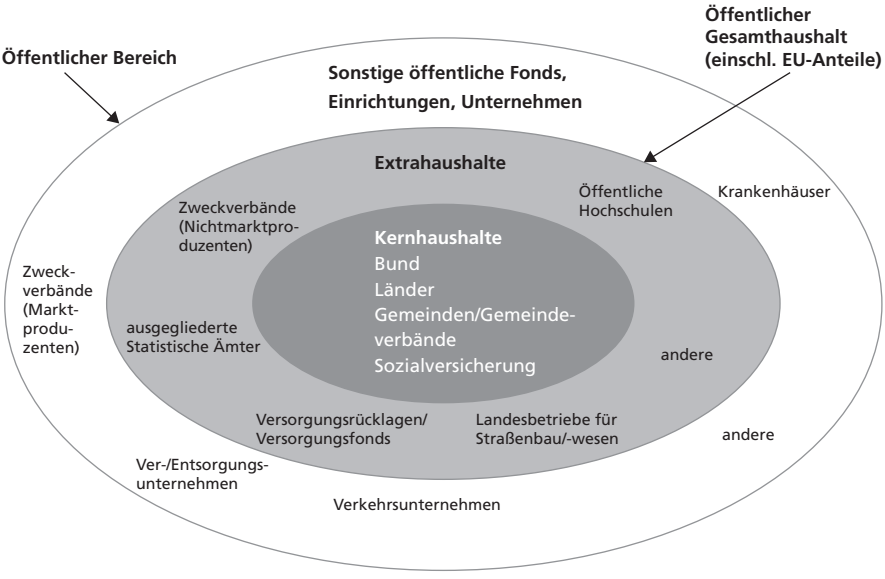

Abbildung 4: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Als öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen werden Einheiten bezeichnet, die meist infolge der Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben aus der Kernverwaltung entstanden sind und ihre Finanzwirtschaft in einem separaten Rechnungswesen außerhalb der Kernhaushalte führen. Daneben können öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen durch Neugründungen entstehen oder dadurch, dass die Kernhaushalte an bereits existierenden Unternehmen die Mehrheit der Kapital- oder Stimmrechte erwerben.
Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Kernhaushalte mit mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte – unmittelbar oder mittelbar – beteiligt sind. Sie können in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form geführt werden.[31]

31 Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern. Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 13.

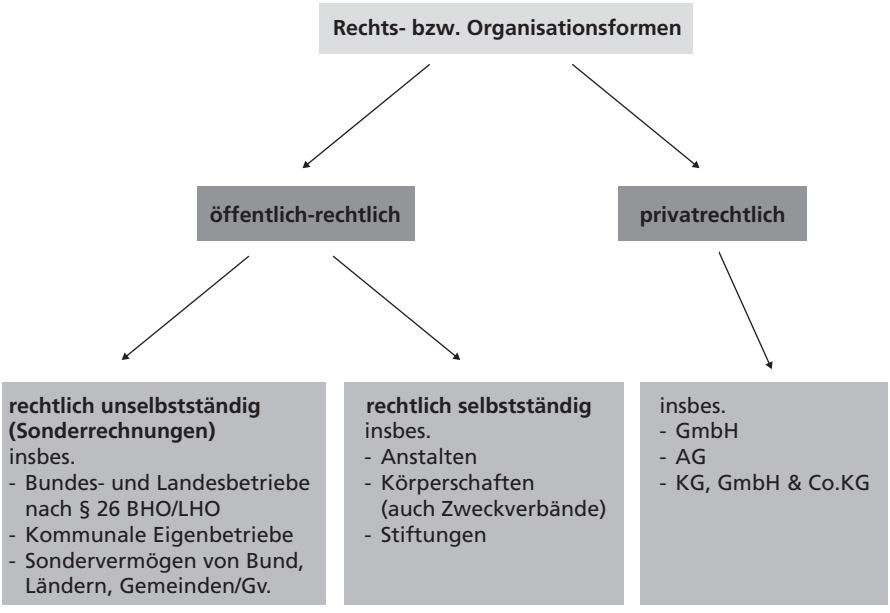

Abbildung 5: Rechts-/Organisationsformen öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen lassen sich in Einheiten des Staatssektors (= Extrahaushalte) und in sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen unterteilen. Als Extrahaushalte werden öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bezeichnet, wenn sie nach den Kriterien des Europäisches System Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen sind, d. h. wenn sie zu den Nichtmarktproduzenten zählen deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist, und sie sich mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren, sowie institutionelle Einheiten, die hauptsächlich Einkommen und Vermögen umverteilen.
Beispiele für Extrahaushalte sind Landesbetriebe für Straßenbau/Straßenwesen oder ausgegliederte Bau- und Liegenschaftsbetriebe. Zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zählen beispielsweise Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (wie die Deutsche Bahn) oder Wohnungsbaugesellschaften.[32]
Die Zuordnung einer Einheit zu den Extrahaushalten – und somit zum Staatssektor – erfolgt anhand eines dreistufigen Prüfverfahrens:

32 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Umsetzung statistischer Anforderungen im Gruppierungsplan, S. 2.

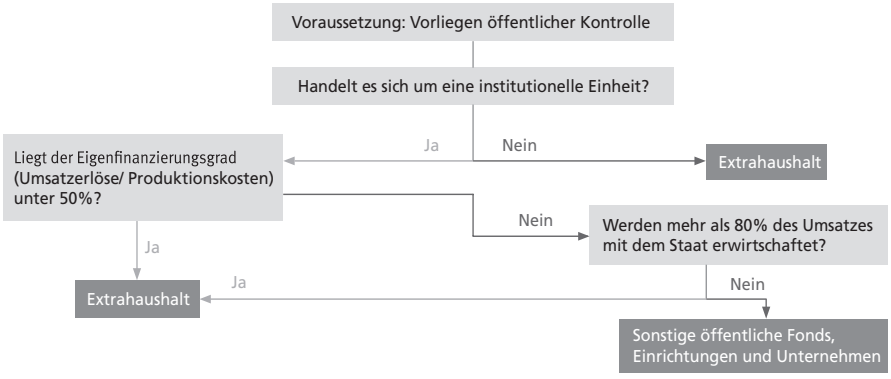

Abbildung 6: Prüfschema für die Zuordnung zum Sektor Staat[33]

1. Öffentliche Kontrolle

Bei der Entscheidung, ob eine Kapitalgesellschaft vom Staat kontrolliert wird, sind gemäß ESVG die nachfolgenden Faktoren zu berücksichtigen:

a) Mehrheit der Stimmrechtsanteile in Staatsbesitz,
b) Direktorium oder Leitungsgremium unter staatlicher Kontrolle,
c) Einsetzung und Entlassung leitender Angestellter unter staatlicher Kontrolle,
d) wichtige Ausschüsse in der Berichtseinheit unter staatlicher Kontrolle,
e) Schlüsselbeteiligung in staatlicher Hand,
f) besondere Bestimmungen,
g) der Staat als ein vorherrschender Kunde,
h) Kreditaufnahme beim Staat.

Die Kontrolle kann bereits durch Erfüllung eines einzigen Kriteriums gegeben sein, in anderen Fällen können jedoch auch mehrere verschiedene Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist.[34]

33 Statistisches Bundesamt (2015): Sektorklassifizierung in den Finanz- und Personalstatistiken, S. 1.
34 Für die Prüfung der Kontrolle bei Organisationen ohne Erwerbszweck gelten separate Kriterien, siehe ESVG 2010, Nr. 2.39, S. 39.

2. Institutionelle Einheit

Kennzeichnend für eine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG ist, dass diese Entscheidungsautonomie in der Ausübung ihrer Hauptfunktion besitzt. Sofern diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, wird die Einheit mit der sie kontrollierenden (staatlichen) Einheit zusammengefasst.

Gemäß ESVG 2010 sind die notwendigen Voraussetzungen für die Entscheidungsautonomie, dass eine Einheit

- selbst Eigentümer von Aktiva sein kann und zu deren Austausch in Transaktionen mit anderen Wirtschaftssubjekten berechtigt ist,
- wirtschaftliche Entscheidungen treffen und Aktivitäten ausüben kann, für die sie selbst verantwortlich und haftbar ist,
- in eigenem Namen Verbindlichkeiten, Schuldtitel oder weitergehende Verpflichtungen übernehmen sowie Verträge eingehen kann,
- über ein vollständiges Rechnungswesen verfügt.

Da es sich hierbei nur um notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen handelt, bleibt die Frage, wie groß das Maß der Entscheidungsautonomie sein muss, damit eine Einheit eine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG ist. In der Praxis ist das notwendige Maß an Entscheidungsautonomie oft nur schwer zu definieren. Es können nur bedingt einzelne Aspekte genannt werden, die gegen eine Einordnung als institutionelle Einheit sprechen. So kann allein auf Basis der Rechtsform der Einheit nicht entschieden werden, ob es sich bei dieser um eine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG handelt. So gibt es beispielsweise auch Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Berliner Verkehrsbetriebe, die institutionelle Einheiten sind.

Für die Einordnung wird vielmehr der „Gesamteindruck" ausschlaggebend sein. Je größer der Einfluss des Staates ist und je detaillierter die Vorgaben für die Gesellschaft (z. B. im Errichtungsgesetz oder im Gesellschaftervertrag) sind, desto eher wird die Einheit keine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG sein.

3. Marktproduzent

Produzenten von Waren und Dienstleistungen, die unter dem Einfluss staatlicher Einheiten tätig sind, können dem Sektor Staat oder, wenn sie als institutionelle Einheiten einzustufen sind, den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zugeordnet werden.[35]

Handelt es sich um eine institutionelle Einheit, ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob es sich bei der Einheit um einen Marktproduzenten handelt.

---

35 ESVG 2010, Nr. 20.17, S. 481.

Grundsätzlich stellen Nichtmarktproduzenten ihre Produktion anderen vollständig oder teilweise unentgeltlich oder zu wirtschaftlich nicht signifikanten Preisen zur Verfügung. Wirtschaftlich signifikante Preise sind Preise, die einen substantiellen Einfluss darauf haben, welche Mengen von Produkten die Produzenten bereit sind zu liefern und welche Mengen an Produkten die Käufer erwerben möchten.[36]
Es kann angenommen werden, dass Preise wirtschaftlich signifikant sind, wenn die Produzenten private Kapitalgesellschaften sind. Wenn jedoch der Staat Kontrolle ausübt, können die Preise einer Einheit zum Zwecke des Gemeinwohls festgelegt oder verändert werden, wodurch es schwierig werden kann zu bestimmen, ob die Preise wirtschaftlich signifikant sind.[37]
Um im Hinblick auf Veränderungen der Marktlage zwischen einem Markt- und einem Nichtmarktproduzenten zu unterscheiden, ist es sinnvoll festzustellen, wer Verbraucher der fraglichen Waren und Dienstleistungen ist und ob der Produzent am Markt tatsächlich einem Wettbewerb ausgesetzt oder der einzige Anbieter ist.[38]
Verkauft ein öffentlich kontrollierter Produzent ausschließlich an den Staat und ist er der einzige Anbieter dieser Dienste, wird angenommen, er sei Nichtmarktproduzent, es sei denn, er konkurriert mit einem privaten Produzenten.[39]
Ist ein öffentlicher Produzent der einzige Erbringer seiner Dienstleistungen, wird angenommen, er sei Marktproduzent, wenn seine Verkäufe an nichtstaatliche Einheiten mehr als die Hälfte seiner Gesamtproduktion ausmachen.[40] Das 50 %-Kriterium beschreibt, inwieweit die Produktionskosten (hier: Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen und sonstige betriebliche Aufwendungen) durch Umsatzerlöse gedeckt werden.[41] Der 50 %-Test sollte möglichst für mehrere Jahre angewendet werden. Bei neuen Berichtseinheiten kann der Test gegebenenfalls auf Basis von Planrechnungen erfolgen.[42]
Eine Ausnahme vom 50 %-Kriterium gilt für sogenannte Hilfsbetriebe. Bei diesen Einheiten beruhen die Umsätze überwiegend auf der Ge-

36 ESVG 2010, Nr. 20.19, S. 482.
37 ESVG 2010, Nr. 20.21, S. 483.
38 ESVG 2010, Nr. 20.22, S. 483
39 ESVG 2010, Nr. 20.25, S. 483.
40 ESVG 2010, Nr. 20.27, S. 483.
41 Vgl. Schmidt, N. (2011): Ausgliederung aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Februar 2011, S. 154.
42 Vgl. Eurostat (2014): Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010, S. 21 f.

schäftstätigkeit mit den Kernhaushalten.[43] In Deutschland wird die Eigenschaft „Hilfsbetrieb des Staates" an Hand des sogenannten 80 %-Kriteriums bestimmt. Erzielt eine Einheit mehr als 80 % ihrer Umsätze mit dem Staat, wird angenommen, dass es sich bei der Einheit um einen Hilfsbetrieb des Staates handelt. Die Abhängigkeit vom Staat wird als so hoch angesehen, dass per se von einer fehlenden Entscheidungsautonomie ausgegangen wird.

4.3 Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und die europäische Fiskalregel

Derzeit können keine verlässlichen Aussagen darüber gemacht werden, ob eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen ist. Bei rechtsfähigen Organisationsformen (Anstalten des öffentlichen Rechts, GmbH, AG), die Kredite aufnehmen können, ist die Einordnung im Schalenkonzept von der konkreten Ausgestaltung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft abhängig. Die Rechtsform ist für die Einordnung nicht entscheidend. So gibt es beispielsweise auch Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Berliner Verkehrsbetriebe, deren Verbindlichkeiten als sonstiges öffentliches Unternehmen nicht bei der Berechnung des Schuldenstandes nach Maastricht-Vertrag berücksichtigt werden.
Damit die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als institutionelle Einheit im Sinne des ESVG gewertet werden kann, muss sie insbesondere die Entscheidungsautonomie in der Ausübung ihrer Hauptfunktion besitzen. Diese Entscheidungsautonomie steht in gewissen Gegensatz zu den Kriterien „Steuerung und Kontrolle durch den Bund" und „Parlamentarischer Einfluss". Denn je größer die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes sind und je größer der Einfluss des Parlamentes auf die Entscheidungen der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ist, desto eher handelt es sich nicht um eine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG. Daraus sollte jedoch nicht automatisch geschlossen werden, dass die Einwirkungsrechte des Bundes und des Parlamentes auf die künftige Infrastrukturgesellschaft beschnitten werden sollten, um eine Zuordnung zum Sektor Staat zu vermeiden.
Es sollte zunächst – unabhängig von den europäischen Fiskalregeln – nach effizienten Organisations- und Finanzierungslösungen für die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gesucht werden. Erst nachdem eine

43 ESVG 2010, Nr. 20.27, S. 483.

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 (Begrenzung der Kreditfähigkeit etc.).
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.[44]

44 Vgl. Pressemitteilung – Keine Umgehung der Schuldenbremse unter dem Vorwand der Erhöhung von Investitionen – Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Herbsttagung vom 5. bis 7. Oktober 2015.

Anhang 2

Überleitung von Beamtinnen und Beamten bei Post und Bahn

Inhalt

1 **Einleitung** 95

2 **Postreform** 96

3 **Bahnreform** 98

1 Einleitung

Das Recht, Beamte zu haben, (Dienstherrenfähigkeit) steht nach derzeit geltendem Recht in erster Linie Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu. Daneben können juristische Personen (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) des öffentlichen Rechts dienstherrenfähig sein.[1] Juristische Personen des Privatrechts können dagegen grundsätzlich keine Dienstherreneigenschaften besitzen.[2] Eine Änderung bzw. Ergänzung der zugrunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen ist aber nicht von vornherein ausgeschlossen.[3] Insbesondere vor dem Hintergrund der bei Post- und Bahnreform getroffenen Regelungen zur Personalüberleitung erscheinen ebendiese (oder ähnliche) Wege indes deutlich realistischer:

---

1 Näheres s. § 2 BBG, § 2 BeamtStG.

2 Remmert in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.09.2015, Art. 143b Rn. 7.

3 Wollte man „ausnahmsweise" einer möglichen privatrechtlich organisierten Bundesfernstraßengesellschaft die Dienstherrenfähigkeit zuerkennen, setzte dies freilich – ebenso wie bei Post- und Bahnreform – eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und in der Folge wohl eine verfassungsrechtliche Absicherung (Verfassungsänderung) voraus.

2 Postreform

Mit der sog. Postreform II wurde 1994 das vormalige Sondervermögen Deutsche Bundespost in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt.[4] Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation werden seitdem als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch diese Unternehmen und durch andere private Anbieter erbracht (Art. 87f Abs. 2 GG). Zur Überleitung der zu diesem Zeitpunkt bei der Deutschen Bundespost tätigen Bundesbeamten bestimmt Artikel 143b Absatz 3 Grundgesetz, das diese unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn (Rechtsstellungsgarantie) bei den privaten Unternehmen beschäftigt werden. Dabei üben die Unternehmen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes Dienstherrenbefugnisse aus. Sie sind insoweit mit der Ausübung von (beamtenrechtlichen) Hoheitsrechten beliehen (Beleihungsmodell). Dienstherr der Beamten ist indes der Bund geblieben; sie sind (weiterhin) unmittelbare Bundesbeamte.[5] Der Gesetzgeber hatte in diesem Zusammenhang eine ausreichende Bindung der Unternehmen an den Bund sicherzustellen, damit dieser seine Personalverantwortung für die Beamten tatsächlich wahrnehmen kann.[6] Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Postpersonalrechtsgesetz (PostPersRG) sind die Postnachfolgeunternehmen ermächtigt, die dem Dienstherrn Bund obliegenden Rechte und Pflichten gegenüber den bei ihnen beschäftigten Beamten wahrzunehmen, soweit im Einzelnen nichts anderes bestimmt ist. Der Vorstand des jeweiligen Postnachfolgeunternehmens nimmt die Befugnisse der obersten Dienstbehörde und des obersten Dienstvorgesetzten wahr (§ 1 Abs. 2 PostPersRG). Bestimmte dienstrechtliche Zuständigkeiten bleiben dem BMF vorbehalten.[7] Außerdem obliegt ihm die Rechtsaufsicht darüber, dass die Organe der Postnachfolgeunternehmen bei der Ausübung ihrer dienstrechtlichen Befugnisse die einschlägigen Vorschriften beachten.[8]

---

4 Vgl. Art. 143b Abs. 1 S. 1 GG sowie Möstl in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 74. Ergänzungslieferung Mai 2015, Art. 143b Rn. 1.
5 Maunz/Dürig/Möstl, Art. 143b Rn. 22; s. auch § 2 Abs. 2 PostPersRG.
6 BeckOKGG/Remmert, Art. 143b Rn. 7.
7 Näheres: § 3 PostPersRG.
8 Näheres: § 20 PostPersRG.

Die dargestellten Regelungen zur Personalüberleitung (Beleihungsmodell) waren und sind (verfassungs-) rechtlich nicht unumstritten.[9] Denn im Grundsatz können privatrechtliche Unternehmen weder Dienstherren sein,[10] noch verfügen sie über Ämter, mit denen Beamte betraut werden könnten. Letztere sind vielmehr grundsätzlich nur solchen Stellen verantwortlich, die durch ein hierarchisches Über-/Unterordnungsverhältnis eine Einheit bilden (Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Dienstherrengewalt).[11] So ist infrage gestellt worden, ob bei der Weiterbeschäftigung von Beamten bei privaten Unternehmen die notwendige hierarchische Einbindung der Beamten und damit die Einheit der Dienstherrengewalt gewährleistet werden können. Auch gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, in welchem Umfang die Ausübung von Dienstherrenbefugnissen an Privatunternehmen übertragen werden darf und ob der Dienstherr sich einzelne Dienstherrenbefugnisse – gleichsam als Kernbereich – selbst vorbehalten muss. Ferner wurde die Aufsicht des Bundes über die Postnachfolgeunternehmen (grundsätzlich bloße Rechtsaufsicht) als unzureichend kritisiert, denn sie könne der Verantwortung des Dienstherrn für seine Beamten nicht gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Reformgesetzgeber eine verfassungsrechtliche Absicherung seines Vorhabens für notwendig gehalten[12] und in Artikel 143b Absatz 3 Grundgesetz umgesetzt. Dass diese Vorschrift ihrerseits verfassungskonform ist (und nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstößt), gilt als gesichert.[13] Auf dieser Grundlage ist das Personalüberleitungsmodell der Postreform insgesamt – einschließlich der konkreten „Aufteilung" der Ausübung von Dienstherrenbefugnissen zwischen Bund und Postnachfolgeunternehmen sowie der Ausgestaltung der Rechtsaufsicht – nach h. M. rechtlich nicht zu beanstanden.[14]

---

9 Vgl. Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143b Rn. 17, 25 m. w. N.

10 Vgl. bereits o. bei Fn. 2.

11 BVerfGE 9, 268 (286 f.); BVerwGE 69, 303 (306); Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 13 unter Bezugnahme auf Art. 33 Abs. 5 GG („hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums") sowie m. w. N.

12 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143b Rn. 17, 22 m. w. N.

13 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143b Rn. 22 m. w. N.

14 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143b Rn. 25 m. w. N.

3 Bahnreform

Bereits Ende 1993 wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Umwandlung der vormaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zur Deutsche Bahn AG (DB AG) gelegt.[15] Danach sind Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen (Art. 87e Abs. 3 S. 1 GG). Hinsichtlich der in diesem Bereich tätigen Beamten legt Artikel 143a Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz fest, dass diese durch Gesetz unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn einer privatrechtlich organisierten Eisenbahn des Bundes zur Dienstleistung zugewiesen werden können (Modell der gesetzlichen Zuweisung). Dienstherr bleibt auch hier der Bund; die Beamten bleiben unmittelbare Bundesbeamte.[16] Ihre Zuweisung kann nur unmittelbar durch Gesetz erfolgen.[17] Mit der Bestimmung des § 12 Absatz 2 Satz 1 Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) wurden grundsätzlich alle Beamten des Bundeseisenbahnvermögens der DB AG zugewiesen, soweit sie nicht aufgrund einer Entscheidung im Einzelfall beim Bundeseisenbahnvermögen oder anderweitig verwendet werden. Die Aufgaben der obersten Dienstbehörde und des obersten Dienstvorgesetzten nimmt indes stets der Präsident bzw. die Präsidentin des Bundeseisenbahnvermögens wahr.[18]
Anders als bei der Überleitung der Postbeamten wurde bei der Bahnreform nicht von Verfassungs wegen bestimmt, dass ein privates Nachfolgeunternehmen (die DB AG) Dienstherrenbefugnisse ausübt. Dessen ungeachtet ist die DB AG einfachgesetzlich ermächtigt, das Weisungsrecht des Dienstherrn gegenüber den zugewiesenen Beamten auszuüben, soweit die Dienstausübung in ihrem Betrieb es erfordert (§ 12 Abs. 4 S. 2 DBGrG). Darüber hinaus wurden ihr auf der Grundlage des § 12 Absatz 6 DBGrG über 40 beamtenrechtliche sowie sonstige Entscheidungen und Maßnahmen, die mit der Dienstausübung der

15 Vgl. Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 1; s. auch Art. 143a Abs. 1 S. 1 GG.
16 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 16; s. auch § 7 Abs. 1 BEZNG.
17 Vgl. BeckOKGG/Remmert (Fn. 2), Art. 143a Rn. 3.
18 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 16; s. auch § 7 Abs. 1 BEZNG i. V. m. §§ 12 Abs. 4; 13 DBGrG.

Beamten in ihrem Betrieb in unmittelbarem Zusammenhang stehen, zur Ausübung übertragen, darunter auch die dienstliche Beurteilung.[19] Vor diesem Hintergrund ist umstritten, ob auch hier, ungeachtet fehlender ausdrücklicher Regelung in der Verfassung, von einer Beleihung des privaten Unternehmens mit der Ausübung von Dienstherrenbefugnissen auszugehen bzw. inwieweit eine solche Beleihung oder sonstige Übertragung zulässig ist.[20] Das Meinungsspektrum reicht von der Annahme einer (zulässigen) Beleihung oder „beleihungsähnlichen Rechtsfigur eigener Art" bis hin zur Ablehnung der Befugnisübertragungen als verfassungswidrig.[21]

Obwohl das Personalüberleitungsmodell der gesetzlichen Zuweisung seinem Ansatz nach weniger weit geht, d. h. die überzuleitenden Beamten gleichsam staatsnäher belässt als das Beleihungsmodell der Postreform, wollte der Reformgesetzgeber aus gleich gelagerten Erwägungen auch hier auf eine verfassungsrechtliche Absicherung nicht verzichten (→ Art. 143a Abs. 1 S. 3 GG).[22] Diese ist als solche gesetzt und unstreitig. Inwieweit sie allerdings die für notwendig gehaltenen konkreten Befugnisübertragungen auf die DB AG abdeckt, bleibt (wie dargelegt) umstritten. Nennenswerte praktische Relevanz hat dieser Streit freilich in den mehr als 20 Jahren seit der Bahnreform nicht erlangt, da die Rechtsprechung zwar durchaus im Einzelfall korrigierend eingegriffen, das Modell insgesamt aber nicht verworfen hat.[23]

Prägende Unterschiede zwischen den Personalüberleitungsmodellen bei Post und Bahn sind demnach, dass nur bei der Post bereits auf der Ebene des Verfassungsrechts

- die Ausübung von Dienstherrenbefugnissen auf die privaten Nachfolgeunternehmen übertragen und
- die Weiterbeschäftigung der betroffenen Bundesbeamten bei diesen Unternehmen festgeschrieben wurde.

Die praktische Bedeutung dieser Regelungsunterschiede ist freilich begrenzt. Denn auch im Zuge der Bahnreform wurde qua einfachgesetzlicher Zuweisung die übergroße Mehrheit der Beamten bei der DB AG weiterbeschäftigt und auch hier findet sich die Übertragung der Ausübung zahlreicher beamtenrechtlicher Befugnisse auf das private

19 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 20.
20 Vgl. dazu BeckOKGG/Remmert (Fn. 2), Art. 143a Rn. 3; Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 3, 20; jeweils m. w. N.
21 Vgl. Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 20 m. w. N.
22 Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 13 m. w. N.
23 S. z. B. BVerwGE 108, 274; OVG Koblenz NVwZ-RR 2005, 733; OVG Münster NVwZ-RR 2007, 400; vgl. auch Maunz/Dürig/Möstl (Fn. 4), Art. 143a Rn. 20.

Nachfolgeunternehmen.[24] Gleichlautend ist bei beiden Modellen auch die in der Verfassung verankerte Rechtsstellungsgarantie für die übergeleiteten Beamten (Art. 143a Abs. 1 S. 3, Art. 143b Abs. 3 S. 1 GG: „unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn").

24 Welche hier allerdings wegen der anders gelagerten Verfassungsrechtslage deutlich umstrittener ist.

Anhang 3

Entscheidungskriterien für mögliche Finanzierungsvarianten

Inhalt

1	**Parlamentarischer Einfluss/Budgetrecht des Parlaments**	103
1.1	Klassische Steuerfinanzierung	103
1.2	Zweckbindung der Steuereinnahmen	105
1.3	Lkw-Mauteinnahmen	106
1.4	Pkw-Maut / Infrastrukturabgabe	108
2	**Wirtschaftliche Risiken**	112
2.1	Klassische Steuerfinanzierung	113
2.2	Zweckbindung der Steuereinnahmen	114
2.3	Lkw-Mauteinnahmen	115
2.4	Pkw-Maut / Infrastrukturabgabe	117
3	**Erhebungs- und Befolgungskosten**	118
3.1	Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Steuerfinanzierung	118
3.2	Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Lkw-Maut	119
3.3	Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe	122
4	**Lenkungs- und Verdrängungswirkung**	125
4.1	Lenkungs- und Verdrängungswirkung bei der Steuerfinanzierung	126
4.2	Lenkungs- und Verdrängungswirkung bei der Lkw-Maut	128
4.3	Lenkungs- und Verdrängungswirkung bei der Pkw-Maut/ Infrastrukturabgabe	130
5	**Verteilungswirkung**	131
5.1	Verteilungswirkung der Steuerfinanzierung	131
5.2	Verteilungswirkung der Lkw-Maut	131
5.3	Verteilungswirkung der Pkw-Maut/Infrastruktur-abgabe	132

1 Parlamentarischer Einfluss/ Budgetrecht des Parlaments

Der Deutsche Bundestag legt den Haushaltsplan fest, in dem sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes offengelegt werden müssen. Mit dem Haushaltsplan und den hierin quantitativ sowie zeitlich zugeteilten finanziellen Mitteln (Inputsteuerung) wird die Verwaltung gesteuert und werden politische Schwerpunkte gesetzt.
Neben der Beschlussfassung über den Haushaltsplan zählt auch die Kontrolle des Haushaltsvollzugs zum Budgetrecht des Deutschen Bundestages. Bei der Haushaltskontrolle kann der Deutsche Bundestag überprüfen, ob die Verwaltung den Haushaltsplan plangemäß ausgeführt und hierbei die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet hat. Zum Budgetrecht zählt außerdem das Recht zur Entlastung der Exekutive.
Um die herausragende Bedeutung des Budgetrechts zu betonen, spricht man auch vom „Königsrecht" einer Volksvertretung.[1]

1.1 Klassische Steuerfinanzierung

Bei der klassischen Steuerfinanzierung[2] kann der Deutsche Bundestag über den Haushaltsplan politische Schwerpunkte setzen. Er besitzt dabei die größtmögliche Flexibilität bei der Bestimmung der Verwendung der Haushaltseinnahmen. Die Finanzierung der Bundesfernstraßen steht damit in Konkurrenz mit den übrigen Ausgaben des Bundes.
Ein Vergleich der Bundesfernstraßeninvestitionen mit den übrigen Ausgaben des Bundes lässt Rückschlüsse auf eine sich ändernde Bedeutung des Bundesfernstraßenbaus zu. So lag der Anteil der Bedarfsplan- und Erhaltungsinvestitionen an den Gesamtausgaben des Bundes in den Jahren 2000 bis 2015 bei durchschnittlich 1,85 %; er soll in den kommenden beiden Jahren auf über 2 % gesteigert werden (siehe Abbildung 7).

---

1 Vgl. Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft abgerufen unter http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-budgetrecht.html

2 Aus Gründen der Vereinfachung wird hier von einer Finanzierung aus Steuern gesprochen, obwohl es sich um Einnahmen des Bundes handelt, die nicht nur aus Steuern, sondern auch aus anderen Erlösen kommen.

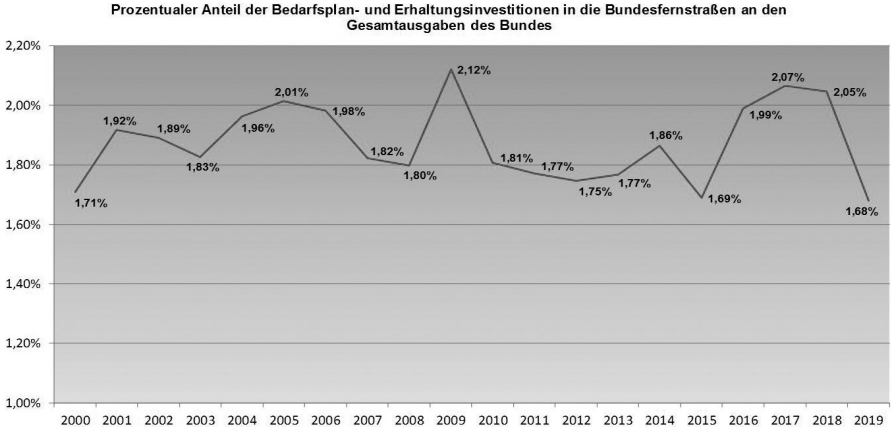

Abbildung 7: Verhältnis der Investitionen im Bundesfernstraßenbau zu den Gesamtausgaben des Bundes[3]

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Investitionen in den Jahren 2000 bis 2004 rein steuerfinanziert waren. Zum 1. Januar 2005 führte die Bundesrepublik Deutschland eine streckenbezogene Gebühr für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Lkw-Maut) ein. Der Bund erzielte zwischen 2005 und 2014 Mauteinnahmen von 39 Mrd. Euro. Davon flossen 23 Mrd. Euro in den Bundesfernstraßenbau. Seit der Einführung der Lkw-Maut nahm der Anteil der steuerfinanzierten Investitionen ab (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Finanzierung der Investitionen im Bundesfernstraßenbau

3 Bei den Zahlen für die 2015 bis 2019 handelt es sich um Soll-Ansätze. Siehe Bundestagsdrucksache 18/5501.

Insgesamt sind die Investitionen in die Bundesfernstraßen zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2014 um 29 % gestiegen bzw. sollen sie bis zum Jahr 2018 um 34 % steigen. Berücksichtigt man die Preissteigerungen im Straßenbau gemäß Baupreisindex des statistischen Bundesamtes, so lagen die Investitionen im Jahr 2014 sogar leicht unter dem Niveau des Jahres 2000 bzw. erreichen sie im Jahr 2018 nicht ganz das Niveau des Jahres 2004 (siehe Abbildung 9).[4]

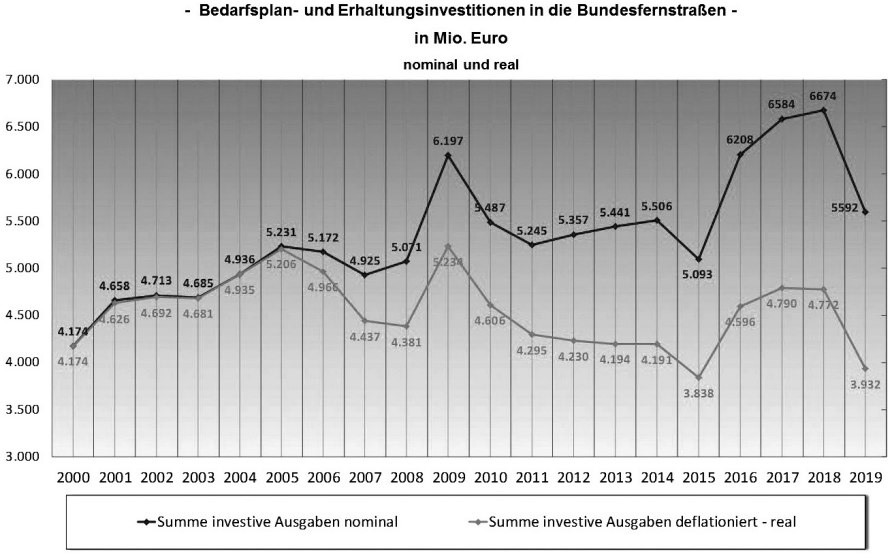

Abbildung 9: Investitionen im Bundesfernstraßenbau

1.2 Zweckbindung der Steuereinnahmen

Mit der Zweckbindung geht eine Einschränkung des Verwendungszwecks des erzielten Steueraufkommens einher, wodurch der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 7 HGrG; § 8 BHO) betroffen ist. Danach dienen grundsätzlich alle Einnahmen[5] im Bundeshaushalt als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Bundeshaushaltsplan zugelassen ist (§ 8 S. 2 BHO). Bereits das „einfachgesetzliche" Haushaltsrecht sieht

4 Für die Jahre 2016 bis 2019 wurde eine Baupreissteigerung von 2 % pro Jahr unterstellt.

5 Nicht allein solche aus Steuern.

Möglichkeiten für entsprechende Zweckbindungen als Ausnahmen vom Gesamtdeckungsgrundsatz vor.
Die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten des verfassungsändernden Gesetzgebers stehen dahinter nicht zurück. Zwar normiert Artikel 79 Absatz 1, 2 GG besondere formelle Voraussetzungen für eine Grundgesetzänderung, namentlich das Erfordernis von Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Als materielle Änderungsschranke erklärt Artikel 79 Absatz 3 GG indes lediglich Änderungen für unzulässig, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikel 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze[6] berührt werden. Dass eine dieser Maximen durch eine mögliche Zweckbindung bestimmter Haushaltseinnahmen für den Straßenbau tangiert sein könnte, ist nicht ersichtlich. Das Grundgesetz enthält in Artikel 143c Absatz 2 Nr. 2, Absatz 3 bereits Zweckbindungsvorschriften. Diese entfalten ihre Bindungswirkung jedoch nicht im Bundeshaushalt, sondern betreffen die Verwendung konkreter Bundeszuweisungen[7] durch die Länder. Die Einschränkung des Verwendungszwecks von Einnahmen des Bundes im Grundgesetz ist damit grundsätzlich möglich.

1.3 Lkw-Mauteinnahmen

Die Beurteilung des parlamentarischen Einflusses auf die Mautfinanzierung hängt letztlich von der konkreten Ausgestaltung ab. Grundsätzlich sind drei Varianten nach Ansicht des Bundesbeauftragten möglich:

- Die Mauteinnahmen werden der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgrund einer Entscheidung des Haushaltsgesetzgerbers über den Haushalt zugewiesen.
  Sofern die Mauteinnahmen der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft über den Haushalt zufließen sollen, kann das Parlament – wie bei der Steuerfinanzierung – die politischen Prioritäten in den einzelnen Haushaltsjahren ändern. Selbst die seit dem Jahr 2011 in § 11 Absatz 1 BFStrMG definierte Zweckbindung für die Einnahmen aus der Lkw-Maut ändert hieran nichts, da diese jährlich durch das Haushaltsgesetz verändert werden kann.

---

6 Menschenwürde; Menschenrechte; Grundrechtsbindung; Rechtsstaat; demokratischer, republikanischer und sozialer Bundesstaat; Widerstandsrecht.

7 Kompensationszahlungen des Bundes als finanzielle Übergangsregelungen im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2006.

So könnte der Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsgesetz beispielweise eine Regelung aufnehmen, die dem früheren § 11 Absatz 1 des Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (ABMG) entspräche. Dieser legte fest, dass das Mautaufkommen[8] dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, überwiegend für den Bundesfernstraßenbau, verwendet wird. Dementsprechend finanzierte der Bund mit den Mautmitteln in den Jahren 2005 bis 2010 nicht nur den Bundesfernstraßenbau, sondern er unterstützte auch mit 5,3 Mrd. Euro den Schienen- und Wasserstraßenbau.

- Die Mauteinnahmen fließen der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung über den Haushalt zu. Der parlamentarische Einfluss wird dabei im Wesentlichen durch die Länge der Vertragslaufzeit bestimmt. Bei einer vertraglichen Vereinbarung würde das Parlament der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft über die Vertragslaufzeit mittel bis langfristig Finanzmittel zusichern, die anderen Politikbereichen nicht mehr zur Verfügung ständen.
  Der Bundesbeauftragte weist darauf hin, dass eine vertragliche Bindung mit erheblichen Problemen insbesondere bei der Vertragsgestaltung einhergeht.
- Der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wird das Recht eingeräumt, die Maut selbst zu erheben.
  Wird der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das Recht eingeräumt, die Maut selbst zu erheben, bleibt zu klären, ob sie die Höhe der Maut selbst festlegen kann oder ob dies durch den Bund geschieht. Wenn die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das Recht erhält, die Höhe der Infrastrukturabgabe selbst zu bestimmen, kann das Parlament nicht mehr direkt eingreifen. Sein Einfluss auf die jährlichen Haushaltsentscheidungen wäre damit deutlich geringer.
  Sollte der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, die Höhe der Maut selbst zu bestimmen, muss die Festlegung der Mauthöhe durch die Gesellschaft insbesondere dann reguliert werden, wenn sich Private an der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft beteiligen oder der Einfluss des Bundes auf die Gesellschaft gering ist (wie z. B. bei einer AG). Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass jede Regulierung mit erheblichen Problemen verbunden ist (siehe Anhang 6).

---

8 Abzüglich der Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems sowie Finanzmittel, die zur Verwaltung der nach § 1 des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes errichteten Gesellschaft dienen.

Unabhängig davon, ob die Infrastrukturgesellschaft oder der Bund die Höhe der Maut festlegt, ist Grundlage für die Ermittlung der maximal zulässigen Mauthöhe die sogenannte Wegekostenrechnung.

Die Mauthöhe muss sich nach Maßgabe der einschlägigen EU-Richtlinie an den tatsächlichen Wegekosten orientieren (EU-Richtlinie 1999/62/EG, zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/76/EU). Zum 1. Januar 2009 hatte das BMVI die bis dahin geltenden Mautsätze deutlich erhöht. Basis für die neuen Mautsätze war das Wegekostengutachten 2007. Allerdings hatte das BMVI die im Wegekostengutachten ausgewiesenen Wegekosten nach zahlreichen politischen Diskussionen nicht vollständig über die Lkw-Maut angelastet, sondern lediglich einen um 330 Millionen Euro reduzierten Wert. Dieses Beispiel zeigt, dass für das Parlament Einflussmöglichkeiten bestehen, wenn der Bund die Maut festlegt.

1.4 Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe

Am 12. Juni 2015 ist das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabe) in Kraft getreten. Danach müssen Halterinnen und Halter von im Ausland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen (gebietsfremde Fahrzeuge) nur für die Nutzung der Bundesautobahnen bezahlen. Für im Inland zugelassene Pkw und Wohnmobile entsteht auch auf Bundesstraßen eine Abgabepflicht.
Gleichzeitig hat der Deutsche Bundestag beschlossen, dass Halterinnen und Halter von in Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen von der Kfz-Steuer bis zur Höhe der jeweiligen Infrastrukturabgabe entlastet werden sollen.
Für gebietsfremde Fahrzeuge stehen Jahres- und Kurzzeitvignetten zur Auswahl. Eine Zehntagesvignette soll 5 bis 15 Euro kosten, eine Zweimonatsvignette 16 bis 30 Euro. Der Preis für die Jahresvignette beträgt höchstens 130 Euro.
Am 18. Juni 2016 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Aus Sicht der EU-Kommission benachteiligt die Infrastrukturabgabe Ausländer gegenüber Inländern und verstößt deshalb gegen das Diskriminierungsverbot. Das BMVI hat daraufhin entschieden, die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn das Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen ist.
Das BMVI ging in seiner Einnahmeprognose davon aus, dass die Infrastrukturabgabe zu Einnahmen von 3,9 Mrd. Euro pro Jahr führt. Davon entfallen auf gebietsfremde Fahrzeuge 0,7 Mrd. Euro. Die laufenden Erhebungs- und Kontrollkosten bezifferte es mit 0,2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat grundsätzliche Zweifel an dem Ergebnis der Einnahmeprognose des BMVI zur Infrastrukturabgabe. Er stellte fest, dass die Einnahmeprognose in großem Umfang von Annahmen abhängt, die das BMVI nicht nachvollziehbar begründen konnte. Damit sind seiner Meinung nach die geplanten Einnahmen mit erheblichen Risiken behaftet.[9]

Grundsätzlich können bei der Infrastrukturabgabe die gleichen Aussagen getroffen werden wie bei der Lkw-Maut. Auch hier können die folgenden drei Fälle unterschieden werden:

- Die Infrastrukturabgabe wird der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgrund einer Entscheidung des Haushaltsgesetzgerbers über den Haushalt zugewiesen. Damit bleibt – wie bei der Steuerfinanzierung – der parlamentarische Einfluss gewahrt.
- Die Infrastrukturabgabe fließt der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung über den Haushalt zu. Von der Länge der Vertragslaufzeit ist abhängig, wann das Parlament Einfluss geltend machen kann. Zudem geht dies mit erheblichen Kosten bei der Vertragsgestaltung einher. Dies gilt insbesondere, wenn sich Private an der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft beteiligen oder der Einfluss des Bundes auf die Gesellschaft gering ist.
- Der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wird das Recht eingeräumt, die Infrastrukturabgabe selbst zu erheben. Wenn die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zudem das Recht erhält, die Höhe der Infrastrukturabgabe selbst zu bestimmen, kann das Parlament nicht mehr direkt eingreifen. Sein Einfluss auf die jährlichen Haushaltsentscheidungen wäre damit deutlich geringer.
  Die Infrastrukturabgabe müsste dann für In- und Ausländer gleich sein. Dies wiederum hätte erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe. In dem folgenden Exkurs „Einnahmeabschätzung Pkw-Vignette" hat der Bundesrechnungshof auf Basis von Gutachten Dritter und Daten des BMVI versucht, eine erste Einnahmeabschätzung vorzunehmen. Einerseits werden nicht alle inländischen Pkw die Autobahnen nutzen, andererseits wird nicht für jeden inländischen Pkw eine Jahresvignette gekauft.

9 Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Infrastrukturabgabe für Bundesfernstraßen (V3-2014-0084) vom 23. Oktober 2015.

Sofern die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft den Preis der Vignetten bestimmt, ist ein vollständiger Ausgleich über die Kfz-Steuer aus praktischen Gesichtspunkten nicht mehr möglich. Ansonsten würde die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit ihren Entscheidungen letztlich Einfluss auf die Höhe der Kfz-Steuer nehmen.
Wie bei der Lkw-Maut gilt auch bei der Infrastrukturabgabe, dass die regulatorischen Anforderungen und die damit einhergehenden Probleme steigen, wenn die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die Höhe der Infrastrukturabgabe bestimmen kann. Dies gilt besonders dann, wenn Private sich an der Gesellschaft beteiligen.

Exkurs: Einnahmeabschätzung Pkw-Vignette

Eine vom ADAC beauftragte Studie schätzte, dass 78 % der inländischen Pkw die Bundesautobahnen bei Einführung einer Vignettenpflicht nutzen werden. Die Studie nahm weiterhin an, dass der Anteil der Jahresvignetten bei 75 %, der Zweimonatsvignetten bei 5 % und der 10-Tagesvignetten bei 20 % liegen wird.[10] Das BMVI ging in seiner Einnahmeprognose bei den Jahresvignetten von einem Durchschnittspreis von 58,86 Euro für Benzinfahrzeuge und von 108,37 Euro für Dieselfahrzeuge aus. Der Anteil der Benzinfahrzeuge lag nach Angaben des BMVI bei 75 %. Bei seinen Berechnungen erwartete das BMVI bei der 10-Tagesvignette einen Durchschnittspreis von 10,91 Euro. Die Durchschnittspreise errechnete das BMVI auf Basis des Deutschen Fahrzeugbestandes. Unterstellt man weiterhin, dass der Durchschnittspreis einer Zweimonatsvignette bei 22 Euro liegt[11], ergeben sich Einnahmen aus den Vignettenverkäufen an Inländer von 2 Mrd. Euro (siehe Abbildung 10).

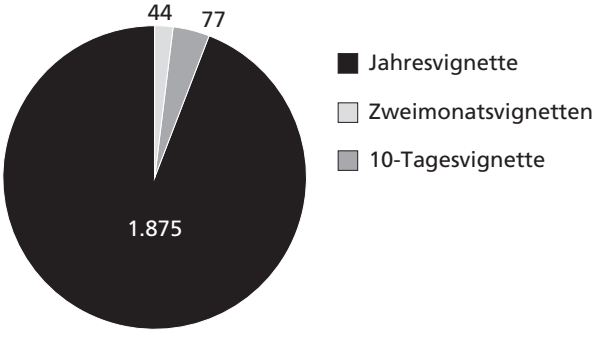

Abbildung 10: Verteilung der Einnahmen nach Vignettenarten in Mio. Euro

Unter Berücksichtigung der vom BMVI erwarteten Mauteinnahmen von Ausländern (0,75 Mrd. Euro) lägen die Gesamteinnahmen bei 2,75 Mrd. Euro und damit 1,2 Mrd. Euro unter der bisherigen Einnahmeschätzung. Um deutlich verlässlichere Einnahmeschätzungen liefern zu können, wären jedoch noch detailliertere Untersuchungen notwendig.

10 Ratzenberger (2014): Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw, S. 4 ff.

11 Eigene Abschätzung, deren Auswirkung auf die Gesamteinnahmen auf Grund der geringen Anzahl der unterstellten Zweimonatsvignettenverkäufe nachrangig ist.

2 Wirtschaftliche Risiken

Ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung des wirtschaftlichen Risikos ist, welchen Einfluss konjunkturelle Schwankungen auf die Einnahmen der unterschiedlichen Finanzierungsvarianten haben. Unter Konjunktur versteht man Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft. Das Produktionspotenzial entspricht der gesamtwirtschaftlichen Produktion einer Volkswirtschaft bei normaler Beschäftigung.[12] Der wichtigste Indikator zur Analyse der konjunkturellen Entwicklung ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das BIP misst die Produktion von Waren und Dienstleistungen im Inland nach Abzug aller Vorleistungen. Ein Vergleich der Entwicklung des BIP mit den Einnahmen der jeweiligen Finanzierungsvariante kann daher Hinweise darauf geben, ob die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft von der konjunkturellen Entwicklung abhängt.
Grundsätzlich ist eine Verstetigung der Finanzierung für den Bundesfernstraßenbau aus folgenden Gründen von besonderer Bedeutung:

Wirtschaftliche Bauabläufe
Straßenbaumaßnahmen haben meist einen erheblichen Investitionsumfang und mehrjährige Bauzeiten. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollten Straßenbaumaßnahmen möglichst zügig für den Verkehr freigegeben werden. Nur so steht den eingesetzten Finanzmitteln möglichst bald ein nutzbarer Gegenwert gegenüber. Finanzmittel sollten bedarfsgerecht zugewiesen werden, um wirtschaftliche Bauabläufe zu ermöglichen.[13] Ohne eine Verstetigung der Finanzmittel können Straßenbaumaßnahmen nicht über mehrere Jahre sicher geplant und verwirklicht werden.

Größe der geplanten Straßenbauverwaltung
Straßenbauinvestitionen müssen geplant, vorbereitet und überwacht werden. Hierzu ist ausreichend Personal notwendig, welches diese Aufgaben selber übernimmt oder aber Auftragnehmer – beispielweise Ingenieurbüros – überwacht. Die Erfahrungen des Bundesrechnungs-

12 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S. 85.
13 Bemerkung (Jahresbericht) des Bundesrechnungshofes 2010: Bemerkungen Nr. 50 „BMVBS will Wirtschaftlichkeit von Bauabläufen verbessern".

hofes zeigen, dass eine mangelnde Personalausstattung häufig auch zu einer mangelhaften Bauvorbereitung und -planung sowie zu einer unzureichenden Bauüberwachung führt. In der Regel gehen damit erhebliche Mehrkosten einher. Da der Personalbestand nur bedingt an kurzfristige Investitionsschwankungen angepasst werden kann, ist eine verlässliche Vorhersage der Mittel für den Fernstraßenbau wichtig, um die Größe einer Bundesfernstraßenverwaltung zu optimieren.

Kapazitäten der Bauindustrie

Neubau, Ausbau und Erhaltung von Bundesfernstraßen werden nicht durch die Bauverwaltung selbst, sondern durch private Bauunternehmen umgesetzt. Die Bauunternehmen richten ihre Kapazitäten an dem mittelfristig zu erwartenden Bauvolumen aus. Sie sind bestrebt, Überkapazitäten zu vermeiden, um die eigene Wirtschaftlichkeit nicht zu gefährden. Vorhandene Kapazitäten können die Bauunternehmen nur in gewissem Umfang (z. B. durch Überstunden der Mitarbeiter) an kurzfristige Steigerungen des Investitionsvolumens anpassen. Ein von Jahr zu Jahr stark schwankendes Investitionsvolumen führt damit gewöhnlich zu Baupreissteigerungen.

2.1 Klassische Steuerfinanzierung

Eine Gegenüberstellung der Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes und des BIP verdeutlicht, dass die Steuereinnahmen des Bundes in den vergangenen Jahren stark von der konjunkturellen Entwicklung abhingen (siehe Abbildung 11).

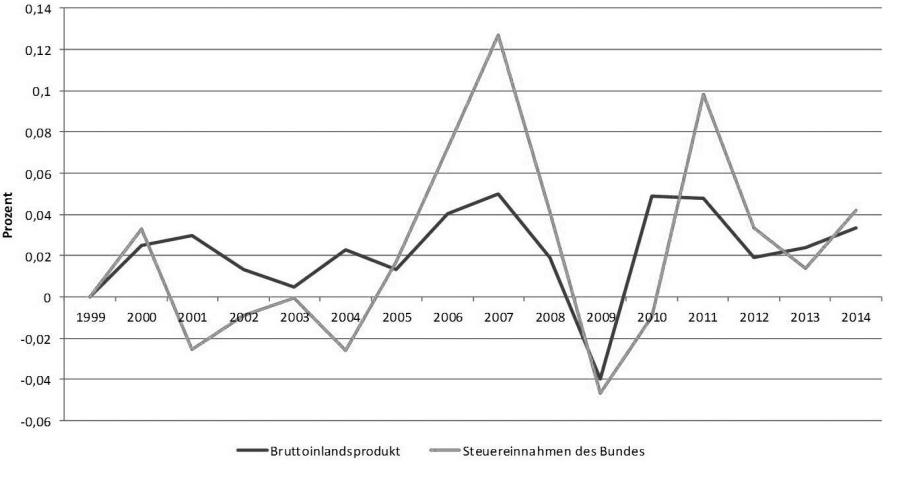

Abbildung 11: Vergleich der Veränderung des BIP und der Steuereinnahmen des Bundes

Aufgrund der Eigenschaften des Deutschen Steuer- und Transfersystems verringern sich in einem konjunkturellen Abschwung mit fallendem Bruttoinlandsprodukt mehr oder weniger proportional die Steuereinnahmen, während die Staatsausgaben entweder unverändert bleiben oder sogar – wie im Fall arbeitsmarktbedingter Ausgaben – noch zunehmen.[14] Bei sinkenden Einnahmen und gleichzeitig steigenden Ausgaben vergrößert sich die Konkurrenz der einzelnen Staatsaufgaben/ Politikfelder untereinander.

2.2 Zweckbindung der Steuereinnahmen

Die Entwicklung des **Energiesteueraufkommens** der vergangenen zehn Jahre zeigt, dass dieses stabil zwischen 39 bis 40 Mrd. Euro pro Jahr lag. Etwa 90 % des Energiesteueraufkommens resultiert aus der Besteuerung von Kraftstoffen. Auch erhebliche konjunkturelle Veränderungen hatten auf das Steueraufkommen keine wesentlichen Auswirkungen. Beim **Kfz-Steueraufkommen** ist ein deutlich stärkerer Zusammenhang zwischen konjunktureller Entwicklung und Einnahmeentwicklung zu beobachten (siehe Abbildung 12). Gleichwohl lagen die Einnahmen stets zwischen 8,2 und 8,9 Mrd. Euro.

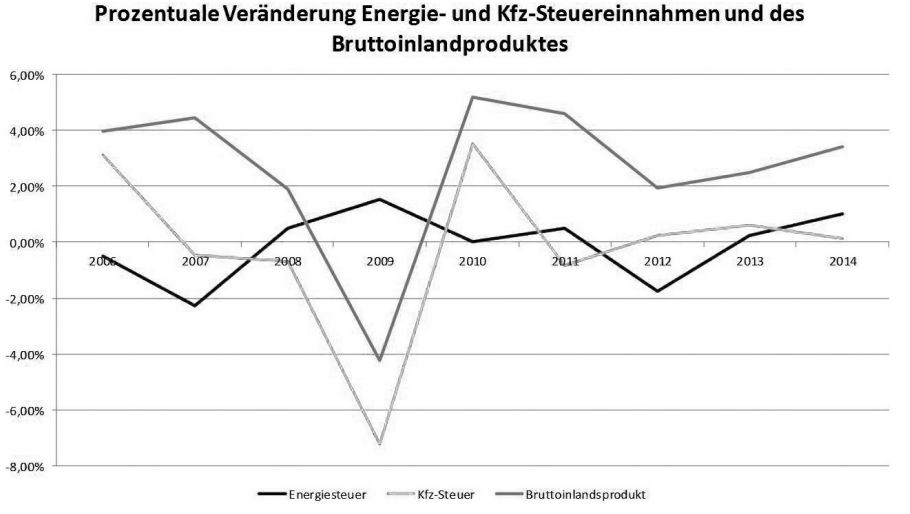

Abbildung 12: Entwicklung der Energie- und Kfz-Steuereinnahmen und des Bruttoinlandproduktes

14 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S. 46.

Bei der Entwicklung der Kfz-Steuereinnahmen muss jedoch beachtet werden, dass die Bundesregierung im Jahr 2009 die Reform der Kraftfahrzeugsteuer beschloss. Seitdem wird diese Steuer nicht mehr nur nach Hubraum, sondern vor allem nach dem CO_2-Ausstoß berechnet. Diese Regelung gilt ausschließlich für Neufahrzeuge, die nach diesem Zeitpunkt zugelassen werden bzw. wurden. Außerdem führte der Bund im Jahr 2009 die Umweltprämie (sogenannte Abwrackprämie) ein. Der Bund zahlte eine Prämie von 2 500 Euro, wenn ein altes Kraftfahrzeug verschrottet und ein Neuwagen oder Jahreswagen zugelassen wurde. Die Antragstellung war zwischen dem 27. Januar 2009 und dem 2. September 2009 möglich. Die Prämie wurde an 1,9 Mio. Antragsteller ausgezahlt.[15] Welche Auswirkungen die Reform der Kraftfahrzeugsteuer sowie die Umweltprämie auf die Änderung der Kfz-Steuereinnahmen hatten, ist nicht bekannt.

2.3 Lkw-Mauteinnahmen

Ein Vergleich der Mauteinnahmen mit der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (siehe Abbildung 13) ist nur bedingt aussagekräftig.

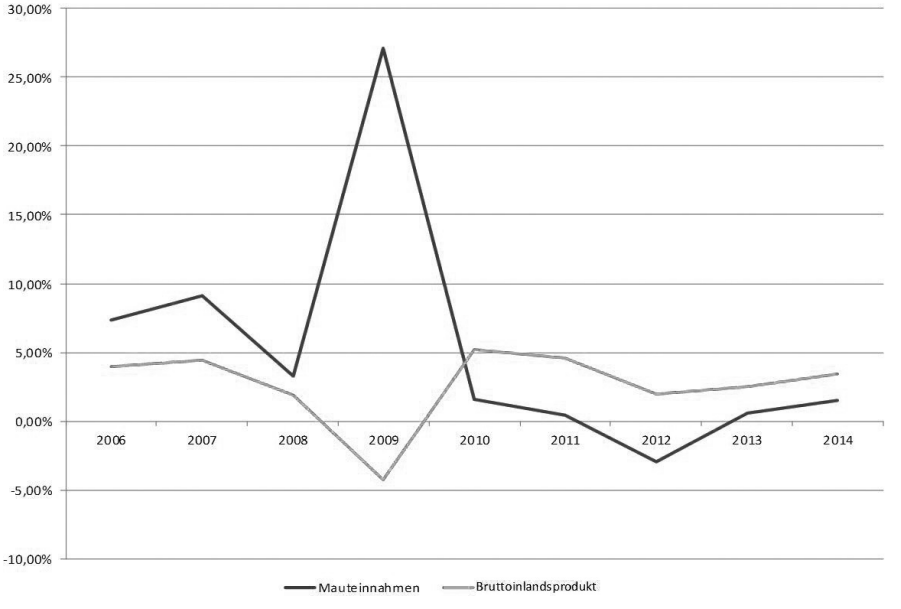

Abbildung 13: Jährliche Veränderung der Mauteinnahmen und des Bruttoinlandsproduktes

15 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2010): Abschlussbericht – Umweltprämie; S. 13.

Die Mauteinnahmen sind nicht nur durch die konjunkturelle Entwicklung, sondern vor allem auch durch die Veränderung der Mautsätze und Mautklassen sowie durch die Größe des mautpflichtigen Fernstraßennetzes beeinflusst.
So stieg mit der Mauterhöhung im Jahr 2009 der durchschnittliche Mautsatz pro km von 12,53 Cent im Jahr 2008 auf 18,11 Cent im Jahr 2009. Weiterhin hat das BMVI mit Wirkung zum 1. August 2012 das mautpflichtige Streckennetz um mehr als 1 100 km auf mehrstreifige Bundesstraßenabschnitte erweitert.
Aus dem Vergleich der Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr (tkm) mit dem Bruttoinlandsprodukt kann geschlossen werden, dass der Güterverkehr in hohem Maß von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt (siehe Abbildung 14). Vergleicht man demgegenüber

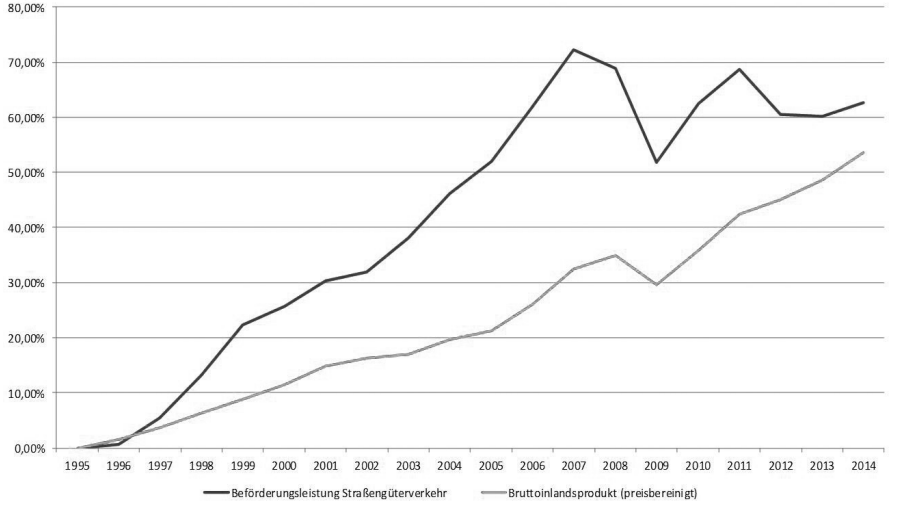

Abbildung 14: Vergleich der prozentualen Veränderung der Beförderungsleistung Straßengüterverkehr (tkm) und des Bruttoinlandsprodukts seit 1995

die Entwicklung der Fahrleistung des mautpflichtigen Lkw-Verkehrs auf den Bundesautobahnen mit dem Bruttoinlandsprodukt (siehe Abbildung 15), so zeigt sich, dass dieser noch stärker auf die konjunkturelle Entwicklung reagiert als die Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr (tkm).

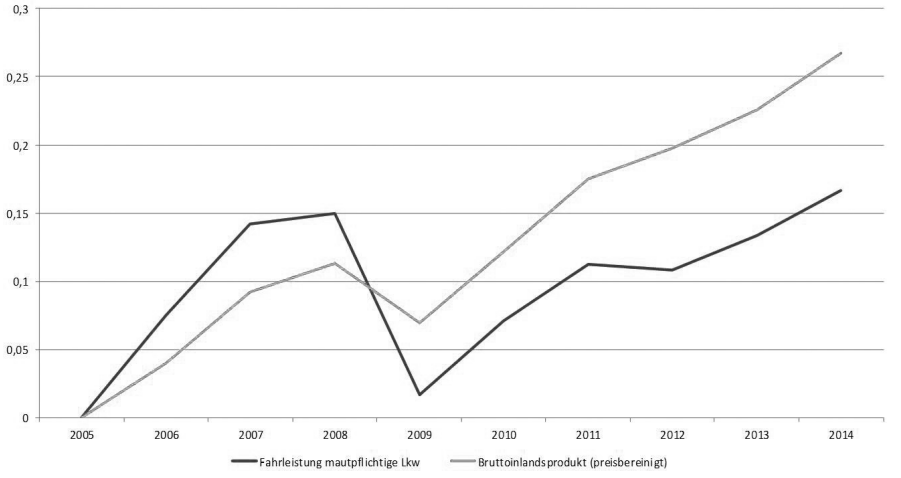

Abbildung 15: Vergleich der mautpflichtigen Fahrleistung auf Bundesautobahnen und des Bruttoinlandsprodukts seit 2005

Insgesamt kann daraus geschlossen werden, dass die Lkw-Maut von der konjunkturellen Entwicklung abhängig ist. Die Abhängigkeit ist größer, als der Vergleich zwischen Bruttoinlandsprodukt und Beförderungsleistung im Straßengüterverkehr vermuten lässt. Die Lkw-Maut ist daher zwar verlässlich aber durchaus mit wirtschaftlichen Risiken verbunden.

2.4 Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe

Derzeit liegen nach unserem Kenntnisstand keine Untersuchungen vor, welche Auswirkungen die konjunkturelle Entwicklung auf die Einnahmen aus der zeitbezogenen Pkw-Maut (Vignette) haben. Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass eine Vignette in ihrer Wirkung für den Nutzer mit einer verbrauchsunabhängigen Steuer – wie der Kfz-Steuer – vergleichbar ist. Daher kann angenommen werden, dass der Einfluss der konjunkturellen Entwicklung auf die Einnahmen begrenzt ist. Die Einnahmen dürften – wie bei der Kfz-Steuer – im Zeitablauf relativ stabil sein.

3 Erhebungs- und Befolgungskosten

3.1 Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Steuerfinanzierung

Die Erhebungs- und Befolgungskosten sind je nach Steuerart durchaus unterschiedlich. Sie hängen im Wesentlichen davon ab, wie die Steuer vereinnahmt wird und welche Kontrolle zur Verhinderung von Steuerhinterziehung notwendig ist. Damit können keine generellen Aussagen zu den Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Steuerfinanzierung getroffen werden. Aussagen sind nur möglich, wenn die Zweckbindung bestimmter Steuerarten betrachtet wird.

Energiesteuer

§ 8 Absatz 2 Energiesteuergesetz bestimmt, dass der Steuerlagerinhaber, d. h. die zur Herstellung oder steuerfreien Lagerung von Energiesteuererzeugnissen berechtigte natürliche oder juristische Person, Steuerschuldner ist. Bei fossilen Brenn- oder Kraftstoffen sind das in der Regel Mineralölgesellschaften. Damit ist die Zahl der Steuerschuldner relativ gering, wodurch die Erhebungskosten niedrig sind. Diese lagen im Jahr 2002 bei 0,022 % des Steueraufkommens der Kraftstoffe.[16] Angesichts der niedrigen Anzahl der Steuerschuldner dürften auch die Befolgungskosten bei der Energiesteuer ebenfalls gering sein.

Kfz-Steuer

Die Ertrags- und Verwaltungshoheit der Kraftfahrzeugsteuer wurde zum 1. Juli 2009 von den Ländern auf den Bund übertragen. Seit dem 1. Juli 2014 ist der Zoll für die Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuer zuständig. Am 1. Januar 2015 betrug der Fahrzeugbestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern 60,4 Millionen.[17] Nach § 7 Kraftfahrtsteuergesetz ist bei einem inländischen Fahrzeug die Person,

16 Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 16/1778. S. 5.
17 http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Allgemeines/allgemeines_node.html.

für die das Fahrzeug zum Verkehr zugelassen ist, Steuerschuldner. Bei einem ausländischen Fahrzeug ist es die Person, die das Fahrzeug im Inland benutzt.
Das Verfahren der Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer ist stark mit dem Verfahren der Zulassung eines Fahrzeuges bei der Zulassungsbehörde verknüpft. Bei der Zulassungsbehörde werden die für das jeweilige Fahrzeug geltenden besteuerungs- bzw. steuerbefreiungsrelevanten Daten festgestellt. Bei der Anmeldung eines Kraftfahrzeuges oder eines Anhängers ist es zwingend notwendig, dass von der Anmelderin bzw. dem Anmelder ein SEPA-Lastschriftmandat abgegeben wird. Überdies wird geprüft, ob der Fahrzeughalter bzw. die Fahrzeughalterin Rückstände bei der Kraftfahrzeugsteuer hat. In diesem Fall wird das Fahrzeug erst auf den Halter zugelassen, wenn die Steuerrückstände beglichen wurden.
Angesichts der großen Zahl von Steuerschuldnern liegen die Erhebungskosten für die Kraftfahrzeugsteuer über denen der Energiesteuer. Das weitgehend automatisierte Steuererhebungsverfahren führt jedoch dazu, dass die Erhebungskosten mit 2,575 % im Jahr 2002 immer noch überschaubar sind.[18] Der Bund trägt nach der Übernahme der Verwaltungshoheit die IT-Kosten sowie die Personal- und Verwaltungskosten für die Beschäftigten der Zollverwaltung. Die Kontrollkosten sowie die Befolgungskosten dürften aufgrund des weitgehend automatisierten Steuererhebungsverfahrens ebenfalls überschaubar sein.

3.2 Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Lkw-Maut

Erhebungssystem
Die Errichtung und der Betrieb des Mauterhebungssystems wurde einem Privaten als Verwaltungshelfer (Betreiber) übertragen.
Dem Mautpflichtigen stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung, die gesetzlich festgelegte Maut zu entrichten:

- automatisches Erhebungssystem
- Internet-Einbuchungssystem
- Manuelle Buchung an Mautstellenterminals

Die Einrichtung unterschiedlicher Zahlungsmöglichkeiten war notwendig, um das von der Europäischen Union vorgegebene Gebot der Diskriminierungsfreiheit zu erfüllen.[19]

---

18 Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 16/1778. S. 5.
19 Vgl. Begründung zu § 4 Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut (LKW-Maut-Verordnung – LKW-MautV).

Die **automatische Erhebung** der Mautgebühren erfolgt mit Hilfe eines im Fahrzeug fest eingebauten Gerätes, der so genannten Bordeinheit (OBU[20]). Die OBU wird kostenlos zur Verfügung gestellt und bleibt Eigentum des Betreibers. Der Eigentümer des Lkw's trägt hingegen die Aufwendungen für den Einbau bzw. Ausbau des Gerätes, die Kosten für die Änderung der mautrelevanten Fahrzeugdaten bei einem Servicepartner, die Kosten für die An- und Abfahrt sowie für die Standzeiten im Rahmen dieser Arbeiten.
Die Zahl der eingebauten Fahrzeuggeräte lag Ende 2014 bei 819 200 Stück. Im Jahresdurchschnitt konnten rund 93 % aller Einnahmen über das automatische Erhebungssystem abgerechnet werden.
Die geschuldete Maut kann der Betreiber über den bei der Registrierung festgelegten Zahlungsweg per Lastschriftverfahren, über ein Guthabenkonto oder über eine Tankkarte, Kreditkarte bzw. LogPay-Verfahren einziehen.
Beim **Internet-Einbuchungssystem** ist der Nutzer verpflichtet, die geplante mautpflichtige Fahrt vor Antritt über eine spezifische Internet-Seite des Betreibers zu buchen. Die Einbuchung ist dementsprechend nur auf der abschnittsgenau im Voraus festgelegten Route innerhalb eines vom System ermittelten, entfernungsabhängigen Zeitraums gültig. Neben der geplanten Route sind auch die übrigen mautrelevanten Angaben (Anzahl der Achsen und Schadstoffklasse) im Rahmen der Einbuchung anzugeben.
Zur Nutzung des Internet-Einbuchungssystems sind vorab beim Betreiber das Fahrzeug mit amtlichem Kennzeichen, der Fahrzeughalter und der gewünschte Zahlungsweg zu registrieren. Die möglichen Zahlungswege entsprechen denen beim automatischen Erhebungssystem.
Für die **manuelle Buchung** einer mautpflichtigen Fahrt kann der Lkw-Fahrer derzeit rd. 3 400 Mautstellenterminals nutzen. An den Mautstellenterminals muss der Fahrer – wie bei der Internet-Einbuchung – vor Fahrtantritt die zu befahrende Route sowie die übrigen mautrelevanten Angaben eingeben.
Eine Registrierung von Fahrzeug und Fahrzeughalter beim Betreiber ist für die Einbuchung über ein Mautstellenterminal nicht erforderlich. Für nicht registrierte Nutzer stehen zwei Wege der Mautentrichtung zur Verfügung: Barzahlung oder Abbuchung von einer EC-, Tank- oder Kreditkarte.

20 Die Abkürzung **OBU** steht für Bordeinheit, englisch **O**n-**B**oard-**U**nit.

Kontrollsystem[21]
Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) kontrolliert mit ca. 460 Beschäftigten im „Straßenkontrolldienst Maut" die Einhaltung der Mautpflicht. Sie verrichten ihren Dienst

- in Form mobiler Kontrollen im fließenden Verkehr beim Überholen der zu kontrollierenden Fahrzeuge,
- in Form stationärer Kontrollen (Standkontrollen),
- mithilfe portabler Kontrolltechnik.

Bei **mobilen Kontrollen** werden schwere Nutzfahrzeuge auf Bundesfernstraßen bei der Vorbeifahrt kontrolliert. Da nicht auf sämtlichen Abschnitten der mautpflichtigen Bundesfernstraßen im Rahmen des Überholvorgangs kontrolliert werden kann, kommen hier zusätzliche Kontrollen vom Fahrbahnrand aus zur Anwendung, für die eine erweiterte technische Ausrüstung der Kontrollfahrzeuge zur Verfügung steht.
Bei **stationären Kontrollen** stehen die Kontrolleure/innen auf Autobahnrastplätzen mit vorgelagerten Kontrollbrücken in Datenverbindung. Die Kontrollbrücken liefern Fotos der erfassten Lkw mit Fahrzeug- und Nationalitätenkennzeichen. Lkw, für welche die Maut nicht oder falsch entrichtet wurde, werden unmittelbar auf die Rastplätze ausgeleitet und einer genaueren Überprüfung unterzogen.
Die **portablen Kontrollen** erfolgen von Brückenbauwerken über Bundesfernstraßen aus. Hierbei kommt die Technik der automatischen Kontrollbrücken in einer kompakten Gerätschaft zur Anwendung. Sie ermöglichen die abschließende und beweissichere Kontrollfeststellung und im Verstoßfalle nachgelagerte Kontrollmaßnahmen durch mobile Kontrollgruppen.
Daneben ist das BAG berechtigt, **Betriebskontrollen** durchzuführen. Nach Ansicht des BAG können mit den Betriebskontrollen mautwidrige Verhaltensweisen durch den gezielten Abgleich mit betrieblichen Abläufen aufgedeckt und systematischen Mautverstößen möglichst schnell und umfassend entgegen gewirkt werden.

Erhebungs- & Kontrollaufwand
Das BMVI ging in der Wegekostenrechnung im Zeitraum 2013 bis 2017 von Kosten für das Mauterhebungs- und Mautkontrollsystem von durchschnittlich 800 Mio. Euro pro Jahr aus. Darin enthalten sind auch die Kosten für die Vergütung des Betreibers und für das BAG. Außerdem sind hierin die Kosten für die Einführung des europaweiten elektronischen Mautdienstes (EEMD) berücksichtigt (siehe Tabelle 4).

21 Zur nachfolgenden Darstellung siehe Geschäftsbericht des Bundesamtes für Güterverkehr 2014, S. 28 ff.

Tabelle 4: Kosten des Mauterhebungssystems[22]

Sachverhalt	2013	2014	2015	2016	2017
EEMD[1)]	36,3	23,2	5,8	5,9	6,0
BAB	735,9	729,0	764,3	758,6	757,3
Maut-BS	33,1	33,1	33,1	33,1	33,1
Gesamt inkl. EEMD	**805,3**	**785,2**	**803,2**	**797,5**	**796,3**

[1)] *EEMD – Einführung des Europäischen Elektronischen Mautdienstes*

Im Jahr 2014 lagen die Kosten für das Mauterhebungs- und Mautkontrollsystem bei 830 Mio. Euro. Davon entfielen auf die Vergütung des Betreibers 521 Mio. Euro. Die Kosten des Mauterhebungs- und Mautkontrollsystems sind mit 18,6 %[23] der Mauteinnahmen relativ hoch.

Befolgungskosten

Die Befolgungskosten sind in besonderem Maße davon abhängig, wie die Maut entrichtet wird. Beim automatischen System entstehen dem Nutzer nur einmalige Kosten für den Einbau der OBU. Diese dürften bei regelmäßiger Nutzung der mautpflichtigen Straßen von untergeordneter Bedeutung sein. Hierfür spricht auch, dass derzeit 93 % aller Einnahmen über das automatische Erhebungssystem abgerechnet werden. Die manuelle Zahlung über das Internet und insbesondere über die Mautterminals ist relativ aufwendig. Da deren Anteil jedoch gering ist, dürften die dabei entstehenden Kosten im Vergleich zu den Einnahmen gering sein.

3.3 Erhebungs- und Befolgungskosten bei der Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe

Die Infrastrukturabgabe soll mittels einer elektronischen Vignette (E-Vignette) erhoben werden. Dies bedeutet, dass die Fahrberechtigung mit dem amtlichen Kraftfahrzeugkennzeichen verknüpft sein soll. Die inländischen Pkw-Halter sollen bei der Mauteinführung und später bei der Zulassung eines Autos eine Ermächtigung zum Einzug der Maut vom Bankkonto abgeben. Ausländer können die Maut vorab im Internet oder bei Grenzübertritt an einer Tankstelle bezahlen.

---

22 Alfen Consult GmbH, AVISO GmbH, IVM (2014) im Auftrag des BMVI: Berechnung der Wegekosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2013 bis 2017, S. 56 ff.

23 Kosten des Mauterhebungs- und kontrollsystems 0,830 Mrd. Euro/Mauteinnahmen 4,457 Mrd. Euro.

Das Kraftfahrt-Bundesamt ist für die Erhebung der Infrastrukturabgabe zuständig. Nach den Planungen des BMVI soll ein Privater in einem ÖPP-Projekt die Erhebung der Infrastrukturabgabe organisieren und die dafür notwendigen Anlagen errichten, erhalten, betreiben und finanzieren. Im Gegenzug erhält der Private dafür eine Vergütung. Das BAG überwacht die Abgabepflicht.
Nach den bisherigen Planungen will das BAG die Kontrolle der Infrastrukturabgabe so organisieren, dass sie zu einer gleichmäßigen Überwachung des mautpflichtigen Verkehrs führt. Es beabsichtigt, die Infrastrukturabgabe in Stichproben zu prüfen und gebietsfremde Fahrzeuge grundsätzlich nur verdachtsabhängig auszuleiten. Das BAG will bei der Kontrolle auf seine Erfahrungen bei der Lkw-Maut zurückgreifen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMVI im Gesetzgebungsverfahren den Kontrollaufwand soweit gekürzt hat, dass das BAG *„eine Beeinträchtigung der Durchsetzungsfähigkeit der Infrastrukturabgabe*" sieht. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Infrastrukturabgabe gerade zum Zeitpunkt der Einführung ausreichend kontrolliert wird. Bei unzureichenden Kontrollen besteht die Gefahr, dass nur der ehrliche Nutzer zahlt. Des Weiteren stellte er fest, dass die Berechnungen der erwarteten Vergütung des Privaten teilweise auf falschen Grundlagen beruhten.

Das BMVI hat im Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung der Infrastrukturabgabe den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beziffert. Es rechnet mit Implementierungskosten von 371,3 Mio. Euro und laufenden Kosten von 202 Mio. Euro pro Jahr (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Erfüllungsaufwand Infrastrukturabgabegesetz

	Implementierungskosten	**Laufende Kosten (pro Jahr)**
	Mio. Euro	**Mio. Euro**
BAG	40,3	34,4
KBA	10	6,5
Privater Betreiber	321	161,1
Summe	**371,3**	**202,0**

Im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen betragen die laufenden Erhebungs- und Kontrollkosten nur 5,2 %. Setzt man diese jedoch ins Verhältnis zu den tatsächlich entstehenden Mehreinnahmen (Mautzahlungen der Ausländer), so sind diese mit 27 % sehr hoch.
Die Befolgungskosten dürften bei der derzeit geplanten Infrastrukturabgabe im ersten Jahr relativ hoch sein, da für alle inländischen Pkw eine Einzugsermächtigung abgegeben werden muss. In den folgenden Jahren werden diese sich deutlich reduzieren. Lediglich die manuelle Einbuchung bei den Ausländern führt auch in den Folgejahren noch zu höheren Befolgungskosten. Diese dürften jedoch im Vergleich zu den Gesamteinnahmen relativ gering sein.
Sollte die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das Recht erhalten, die Infrastrukturabgabe von den In- und Ausländern selbst zu erheben, so würden sich die Erhebungs- und Kontrollkosten deutlich verändern. In diesem Fall müssten den Inländern unterschiedliche Zahlungswege eingeräumt werden und die Inländer auch bei der Kontrolle berücksichtigt werden. Erfahrungen in Österreich zeigen, dass die Kosten des Vignettensystems im Vergleich zu den daraus resultierenden Einnahmen in diesem Fall bei etwa 8 % liegen.[24]

24 Vgl. Hirschhausen, Brenck, Beckers, Klatt (2005): Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung, Working Paper, Technische Universität Berlin, S. 3.

4 Lenkungs- und Verdrängungswirkung

Lenkungswirkung

Bei der Bewertung der Lenkungswirkung unterschiedlicher Finanzierungsvarianten stellt sich die Frage, in welchem Umfang den Nutzern die durch die Nutzung der Straße entstandenen Kosten angelastet werden können. Erst bei einer verursachungsgerechten Belastung werden die Nutzer diese Kosten bei ihrer Entscheidung über die Durchführung einer Fahrt berücksichtigen und entsprechend handeln. Bei den Nutzungskosten der Straße ist zwischen den direkten Kosten und den externen Kosten zu unterscheiden.

Die direkten Kosten sind im Wesentlichen die Kosten, die durch den Verschleiß der Infrastruktur entstehen (Infrastrukturkosten). Die Infrastrukturkosten sind maßgeblich vom Fahrzeuggewicht und der Anzahl der Achsen abhängig.

Externe Kosten sind Kosten, die bei anderen Straßenverkehrsteilnehmern entstehen; hier sind insbesondere die Staukosten und die Umweltkosten zu nennen.

Aufgrund wechselseitiger Behinderungen der Verkehrsteilnehmer sinken mit zunehmendem Verkehrsaufkommen die Durchschnittsgeschwindigkeiten, bis hin zum Stau. Jedes zusätzliche Fahrzeug verlangsamt also alle anderen Verkehrsteilnehmer und erhöht damit deren (Zeit-) Kosten. Bei der Entscheidung über die Durchführung einer Fahrt berücksichtigt jeder Straßenverkehrsteilnehmer lediglich seine eigenen Kosten (inkl. eigener Zeitkosten). Da alle Straßenverkehrsnutzer so handeln, kommt es ohne Steuerung in Zeiten erhöhter Nachfrage zu Verkehrsbehinderungen und Staus. Die bei den anderen Verkehrsteilnehmern zusätzlich entstehenden (Zeit-)Kosten einer Fahrt werden als externe Staukosten bezeichnet.

Daneben führt die Straßennutzung zur Emission von lokal wirkenden Luftschadstoffen, globalen Klimaschadstoffen und Lärm, durch die auch Nicht-Verkehrsteilnehmer direkt betroffen sind. Auch wenn unterschiedliche Studien die externen Umweltkosten des Straßenverkehrs sehr unterschiedlich bewerten, wird davon ausgegangen, dass die externen Umweltkosten insgesamt deutlich unter den externen Staukosten liegen.

Angesichts des technischen Fortschritts wird dieser Abstand sich nach Auffassung der Autoren noch weiter vergrößern.[25]

Verdrängungswirkung
Verkehrliche Verdrängung entsteht insbesondere bei der Bemautung von Straßen. Ursache hierfür kann einerseits eine Mauthöhe sein, die deutlich über dem effizienten Kostenanlastungsniveau liegt. Andererseits kann es zu einer verkehrlichen Verdrängung kommen, wenn nur ein Teil der Straßen bemautet wird. Rational handelnde Nutzer werden die nicht bemautete Straße nutzen, wenn die dabei entstehenden privaten Kosten (Zeit und Fahrzeugkosten) unter der zu zahlenden Maut liegen. Eine solche Ausweichreaktion kann zu volkswirtschaftlich höheren Kosten führen.
Nicht-verkehrliche Verdrängung kann bei der Erhebung von Steuern entstehen. Aufgrund der Steuerhebung können die Steuerzahler ihren Konsum verändern, was mit gesamtwirtschaftlichen Verlusten einhergehen kann.

4.1 Lenkungs- und Verdrängungswirkung bei der Steuerfinanzierung

Die **Energiesteuer** kann grundsätzlich Staukosten nicht direkt vermeiden, da sie weder strecken- noch zeitbezogen erhoben wird. Der Nutzer bzw. das Verkehrsaufkommen kann damit nicht auf weniger belastete Strecken und Zeiten gelenkt werden.
Gleichwohl könnte die verbrauchsabhängige Energiesteuer eine gewisse Lenkungswirkung entfalten, wenn sie zu einer Verringerung des Gesamtverkehrsaufkommens beiträgt. So könnten Fahrer auf eine Erhöhung der Energiesteuer und der damit einhergehenden Steigerung der Kraftstoffpreise reagieren, indem sie auf Fahrten verzichten. In diesem Fall würden sich sowohl die Stau- als auch die Umweltkosten reduzieren.
Untersuchungen zeigen jedoch, dass eine Energiesteuererhöhung insgesamt nur zu vergleichsweise geringen Nachfrageänderungen führt. So kommt eine Untersuchung zu dem Ergebnis, dass bei einem Anstieg der Kosten pro Kilometer um zehn Prozent, die gefahrenen Kilometer nur um knapp zwei Prozent sinken. Demgegenüber würde ein Anstieg

25 Klatt, J. P (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungsmöglichkeiten für die Bundesfernstraßen; S. 269.

des Haushaltseinkommens um zehn Prozent zu einem Anstieg der gefahrenen Kilometer um gut vier Prozent führen.[26]
Gleichzeitig muss darauf hingewiesen werden, dass es bei einer Erhöhung der Energiesteuer vermehrt zum sogenanntem „Tanktourismus" kommen kann, sofern Benzinpreisunterschiede zum benachbarten Ausland erheblich sind. Analysen zeigen, dass es sich für den Halter eines mit Ottokraftstoff betriebenen PKW, der lediglich den Zeitaufwand und die zusätzlichen Kraftstoffkosten berücksichtigt, im Mittel lohnt, pro Cent Kraftstoffpreisdifferenz eine zusätzliche (einfache) Anfahrtsstrecke von etwa 2 bis 3 km in Kauf zu nehmen. Bei einer Preisdifferenz von 20 Cent bedeutet dies, dass sich die potenziell von Tanktourismus betroffene Zone in einen Bereich von bis zu 60 km von der Landesgrenze nach Deutschland hinein erstreckt. Der Tanktourismus kann in den betroffenen Gebieten zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen und damit zu zusätzlichen Umweltbelastungen führen.[27]
Da es sich bei der **Kfz-Steuer** um eine verbrauchsunabhängige Steuer handelt, geht von ihr keine verkehrslenkende Wirkung aus. Sie kann weder das Verkehrsaufkommen auf weniger belastete Strecken und Zeiten lenken, noch kann sie dazu beitragen, dass das Gesamtverkehrsaufkommen sinkt. Sie ist damit nicht geeignet, die Staukosten zu senken.
Grundsätzlich kann sie aber durchaus zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele beitragen, da sie sich an der Antriebsart (Otto-, Diesel-, Wankelmotor), dem Hubraum und dem CO_2-Wert orientiert.[28] Kfz-Steuer-Änderungen werden jedoch kaum kurzfristige Umwelteffekte haben, da Fahrzeuge üblicherweise in mehrjährigen Zyklen angeschafft werden. Hieran wir auch eine Änderung der Kfz-Steuer nichts ändern, da deren Anteil an den gesamten Nutzerkosten eines Kfz gering ist.[29]

---

26 Vgl. Steiner V./Claudius J. (2010): Ökosteuer hat zu geringerer Umweltbelastung des Verkehrs beigetragen, S. 5. Abgerufen unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.354609.de/10-13-1.pdf
27 Der Rat von Sachverständigen in Umweltfragen (2005): Umwelt und Straßenverkehr – Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, S. 258.
28 Kritisch sieht dies Gawel E. (2011): Kfz-Steuer-Reform und Klimaschutz; in: Wirtschaftsdienst 91 Jahrgang Heft 2, S. 137-143.
29 INFRAS (2000): Variabilisation and Defferentiation Strategies in Road Taxation – Theoretical and empirical analysis, S. 67.

4.2 Lenkungs- und Verdrängungswirkung bei der Lkw-Maut

Lenkungswirkung

Die Richtlinie 1999/62/EG, zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/76/EU, legt fest, dass sich die gewogenen durchschnittlichen Infrastrukturgebühren an den Baukosten und den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren müssen. Die gewogenen durchschnittlichen Infrastrukturgebühren können auch eine Kapitalverzinsung und/oder eine Gewinnmarge zu Marktbedingungen umfassen. Die Verteilung der Kosten auf die Nutzer muss den Schwerverkehrsanteil im Netz berücksichtigen (EU-KOM, 1999/62/EG, Anhang III). Nach der Novellierung der Richtlinie im Jahr 2011 können externe Kosten bei der Mautbestimmung berücksichtigt werden. Danach soll sich die Gebühr für externe Kosten an den Kosten der Luftverschmutzung und den externen Kosten der verkehrsbedingten Lärmbelastung orientieren.

Die Vorgaben der EU ermöglichen es, dass den Nutzern der Verkehrsinfrastruktur sowohl die durch die Nutzung entstandenen direkten Kosten als auch externe Kosten angelastet werden. Indem das BMVI die Maut nach Achsen differenziert, werden die Infrastrukturkosten verursachergerecht verteilt. Durch die Bildung von Emissionsklassen werden zumindest in Teilen die Auswirkungen auf die Umwelt (externe Kosten) berücksichtigt. Damit kann zumindest ein Anreiz geschaffen werden, emissionsärmere Fahrzeuge zu verwenden. Auswertungen des BAG zeigen, dass der Anteil von Lkw mit hohen Schadstoffemissionen auf deutschen mautpflichtigen Straßen in den vergangenen Jahren abgenommen hat. Wie groß der Einfluss der Lkw-Maut hierauf war, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Die derzeit in Deutschland bestehende Lkw-Maut hat keinen direkten Einfluss auf den Verkehr und damit auf die Staukosten, da sie weder streckenspezifische noch zeitlich differenzierte Mautsätze kennt. So können auch keine erhöhten Mautsätze für bestimmte hochbelastete Strecken zu verkehrlichen Spitzenzeiten festgelegt werden. Die Lkw-Maut könnte nur Einfluss auf die Gesamtverkehrsmenge nehmen, wenn sie zu einer Verringerung der Leerfahrten (Fahrten ohne Ladung) führt. Auswertungen des BAG zeigen jedoch, dass trotz konjunktureller Schwankungen der Leerfahrtenanteil an den Gesamtfahrten vor und nach der Mauteinführung relativ konstant blieb (siehe Abbildung 16).

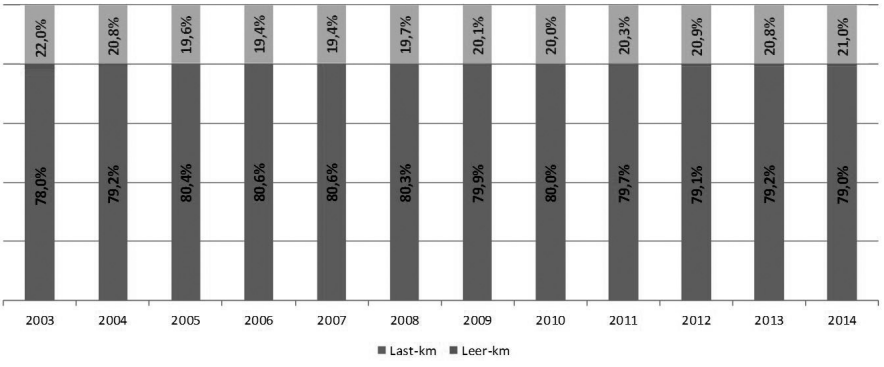

Abbildung 16: Anteil der Leer- und Lastkilometer an den gefahrenen Gesamtkilometern[30]

Verdrängungswirkung

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) untersuchte in den vergangenen Jahren mehrfach die Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz infolge der Einführung der Lkw-Maut.[31] Sie stellte fest, dass Mautausweichverkehre kein flächendeckendes Problem darstellen. Schwerpunkte von Verkehrsverlagerungen waren gut ausgebaute Strecken des nachgeordneten Straßennetzes, die aufgrund ihres Ausbaustandards diesen Verkehr auch aufnehmen konnten und bereits vor Einführung der Lkw-Maut überdurchschnittliche Verkehrsbelastungen aufwiesen. Mautausweichverkehre waren dort zu beobachten, wo die Ausweichstrecken zu keinen Zeitverlusten führten. In den Jahren 2005 bis 2011 war der auf die Bundesstraßen ausgewichene mautpflichtige Verkehr in seiner absoluten Höhe nahezu unverändert geblieben.

In einer weiteren Studie untersuchte die BASt die Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz infolge der Einführung der Lkw-Maut auf 1 100 km vier- und mehrstreifigen Bundesstraßen zum 1. August 2012.[32] Die BASt stellte fest, dass die kurzen bemauteten Bundesstraßenabschnitte an ca. 98,5 Prozent der gesamten Bundes- und Landesstraßen zu keiner signifikanten Verlagerung führten. An ca. 1,5 Prozent der Strecken waren Verkehrsrückgänge zu verzeichnen. Der überwiegende Verkehr, der mautbedingt die Bundesstraßen verließ,

30 BAG: Marktbeobachtung Güterverkehr Jahresberichte 2011 ff.
31 Deutscher Bundestag Drucksache 17/12028.
32 Deutscher Bundestag Drucksache 18/689.

verlagerte sich auf die Autobahnen zurück. Einer Entlastung der Bundes- und Landesstraßen um ca. 300 000 Lkw-km/Werktag stand eine zusätzliche Belastung von ca. 400 000 Lkw-km/Werktag auf den Autobahnen gegenüber. Somit ergab sich eine umfangreiche (Rück-) Verlagerung auf das Autobahnnetz. Nur bei ca. 0,02 Prozent verlagerte sich der Verkehr auf andere Strecken im nachgeordneten Netz.
Insgesamt kann festgestellt werden, dass es zu keiner nennenswerten Verkehrsverlagerung aufgrund der Einführung der Lkw-Maut gekommen ist. Hieran hat beispielsweise auch die deutliche Erhöhung der Mautsätze im Jahr 2009 nichts geändert.

4.3 Lenkungs- und Verdrängungswirkung bei der Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe

Die Lenkungswirkung einer zeitbezogenen Pkw-Maut (Vignette) ist mit der Lenkungswirkung der Kfz-Steuer vergleichbar. Die Vignette ist damit nicht geeignet, Staukosten zu reduzieren. Da sich auch die Infrastrukturabgabe – wie die Kfz-Steuer – an der Antriebsart (Otto-, Diesel-und Wankelmotor), dem Hubraum und dem CO_2-Wert orientiert, kann sie langfristig dazu beitragen, dass emissionsärmere Kfz angeschafft werden. Gleichwohl werden auch die Effekte einer Vignette auf die Zusammensetzung des Kfz-Bestandes begrenzt sein.
Mit Blick auf die verkehrliche Verdrängung weisen Studien darauf hin, dass bei einer Jahresgebühr von 150 Euro mit einer Verkehrsverlagerung in das nachrangige Straßennetz von 1 % bis maximal 2 % der Pkw-Fahrleistung zu rechnen ist.[33] Diese Schätzungen decken sich in etwa mit den Erfahrungen, die in Österreich bei der Einführung einer Pkw-Vignette gemacht wurden.[34]

33 Vgl. Dornier System Consult GmbH (1999): Zeitbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für Pkw und Lkw bis 12 t zulässigem Gesamtgewicht in Deutschland, S. 72.

34 Vgl. Hirschhausen, Brenck, Beckers, Klatt (2005): Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung, Working Paper, Technische Universität Berlin, S. 3.

5 Verteilungswirkung

Um die Verteilungswirkung der verschiedenen Finanzierungsvarianten zu beurteilen, ist zu hinterfragen, inwieweit sich diese nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Wirtschaftssubjekten richten. Als Maßstab für die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird im Allgemeinen das Einkommen betrachtet. Die unterschiedlichen Finanzierungsvarianten werden also danach beurteilt, in welchem Umfang einkommensstarke bzw. -schwache Gruppen zur Einnahmeerzielung herangezogen werden.
Desweiteren wird mit dem Kriterium der Verteilungswirkung beurteilt, welche Nutzer sich an der Straßeninfrastrukturfinanzierung beteiligen. Hier kann insbesondere von Interesse sein, ob und wie der Transitverkehr an der Finanzierung beteiligt wird.

5.1 Verteilungswirkung der Steuerfinanzierung

Die Verteilungswirkung einzelner Steuerarten hängt dabei von deren konkreten Ausgestaltung ab. Indirekte Steuern wie die Umsatzsteuer, die Mineralölsteuer oder die Kfz-Steuer belasten die Steuerzahler unabhängig von ihrem Einkommen. Die Einkommenssteuer als direkte Steuer berücksichtigt hingegen die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler. Indirekte Steuern belasten daher im Vergleich zu direkten Steuern tendenziell eher geringe und mittlere Einkommen.

5.2 Verteilungswirkung der Lkw-Maut

Die Lkw-Maut hat unmittelbaren Einfluss auf die Ausgaben für Logistik in den Unternehmen. Die Logistikanbieter werden versuchen, ihre höheren Ausgaben auf ihre Kunden umzulegen. Auswertungen des BAG zeigen, dass dies den Logistikunternehmen in den vergangenen Jahren überwiegend gelungen ist. Die Maut ist für die Logistikunternehmen eine weitere Kostenart, die in der Kalkulation entsprechend berücksichtigen wird. Die Auftraggeber der Logistikunternehmen werden wiederum versuchen, diese Kosten an den Endverbraucher weiterzu-

reichen. Die durch die Lkw-Maut steigenden Frachtkosten führen damit tendenziell zu steigenden Verbraucherpreisen. Die Lkw-Maut ist damit in ihrer Wirkung mit einer indirekten Steuer vergleichbar.
Mit der Einführung der Lkw-Maut ist es gelungen, auch den ausländischen Güterverkehr an der Finanzierung der Bundesfernstraßen zu beteiligen. Im Jahr 2014 betrug die Gesamtfahrleistung des mautpflichtigen Lkw-Verkehrs auf den Bundesfernstraßen 28 Mrd. km. Hiervon entfielen auf gebietsfremde Nutzer 11 Mrd. km (39,2 %), während die Fahrleistung der gebietsansässige Nutzer 17 Mrd. km (60,8 %) betrug (siehe Abbildung 17).

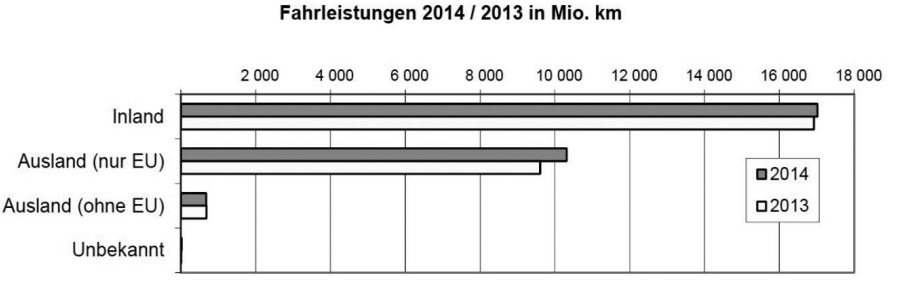

Abbildung 17: Fahrleistung der Mautfahrzeuge nach Nationalitäten

Der Mautumsatz im Jahr 2014 belief sich auf 4,457 Mrd. Euro; hieran hatten Gebietsfremde einen Anteil von 1,767 Mrd. Euro und Gebietsansässige von 2,690 Mrd. Euro. Damit lag der Anteil des Mautumsatzes durch Gebietsfremde bei 40 %.

5.3 Verteilungswirkung der Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe

Die Pkw-Maut (Vignette) ist in ihrer finanziellen Wirkung für den Nutzer mit einer Kfz-Steuer vergleichbar. Sie belastet daher überproportional geringe und mittlere Einkommen.
Ein Vorteil der Pkw-Maut kann es sein, dass mit deren Einführung auch der ausländische Personenverkehr an der Finanzierung der Bundesfernstraßen beteiligt werden kann. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Anteil des ausländischen Personenverkehrs am gesamten Personenverkehr in Deutschland deutlich geringer ist als der Anteil des ausländischen Güterverkehrs am gesamten Güterverkehr. Im Jahre 2008 lag die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke (DTV) der ausländischen Kraftfahrzeuge im deutschen Autobahnnetz bei 5 275 (Kfz = Pkw + Lkw), hiervon waren 46 % Pkw (DTV 2 424 [Kfz/24h]). Der gesamte DTV der Pkw lag zwischen 2009 und 2013 bei durch-

schnittlich 40 000.[35] Damit waren 6 % der Pkw auf Bundesautobahnen ausländischer Herkunft.
Auf Bundesautobahnen konzentrierte sich die Hälfte der Fahrleistung ausländischer Kfz auf 22 % des Streckennetzes. Der Anteil des ausländischen Verkehrs war dort am stärksten, wo der Gesamtverkehr unter dem Durchschnittsniveau von 47 600 Kfz/24h lag. Dies war insbesondere an den Grenzen zu den Nachbarländern der Fall, wo der Gesamtverkehr deutlich absinkt und der Ausländeranteil meist über 50 % lag.
Im Transitverkehr waren für den ausländischen Verkehr die Verbindungen von Westen (Grenze NL) zum

- Osten nach Polen (über die A 2/A 10/A 12 via Hannover und Berlin),
- Südosten nach Österreich (vorwiegend über die A 3 via Frankfurt, Nürnberg und München),
- Süden nach Frankreich oder der Schweiz (über die A 3 und A 61 via Rhein-Main-Neckar-Gebiet zur A 5 nach Straßburg oder Basel).

von besonderer Bedeutung (siehe Abbildung 12).

Angesichts des doch relativ geringen Anteils des ausländischen Personenverkehrs am gesamten Kraftfahrzeugverkehr darf die Möglichkeit der Bemautung des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs jedoch nicht überbewertet werden. Es ist überdies zu beachten, dass bei den Pkw insbesondere der Transitverkehr auch in Deutschland tankt und sich somit über die Energiesteuer bereits heute an der Finanzierung der Autobahnen beteiligt.

35 Für die Jahre 2006 bis 2008 liegen keine entsprechenden Daten vor. BMVI (2014): Verkehr in Zahlen 2014/2015, S. 109.

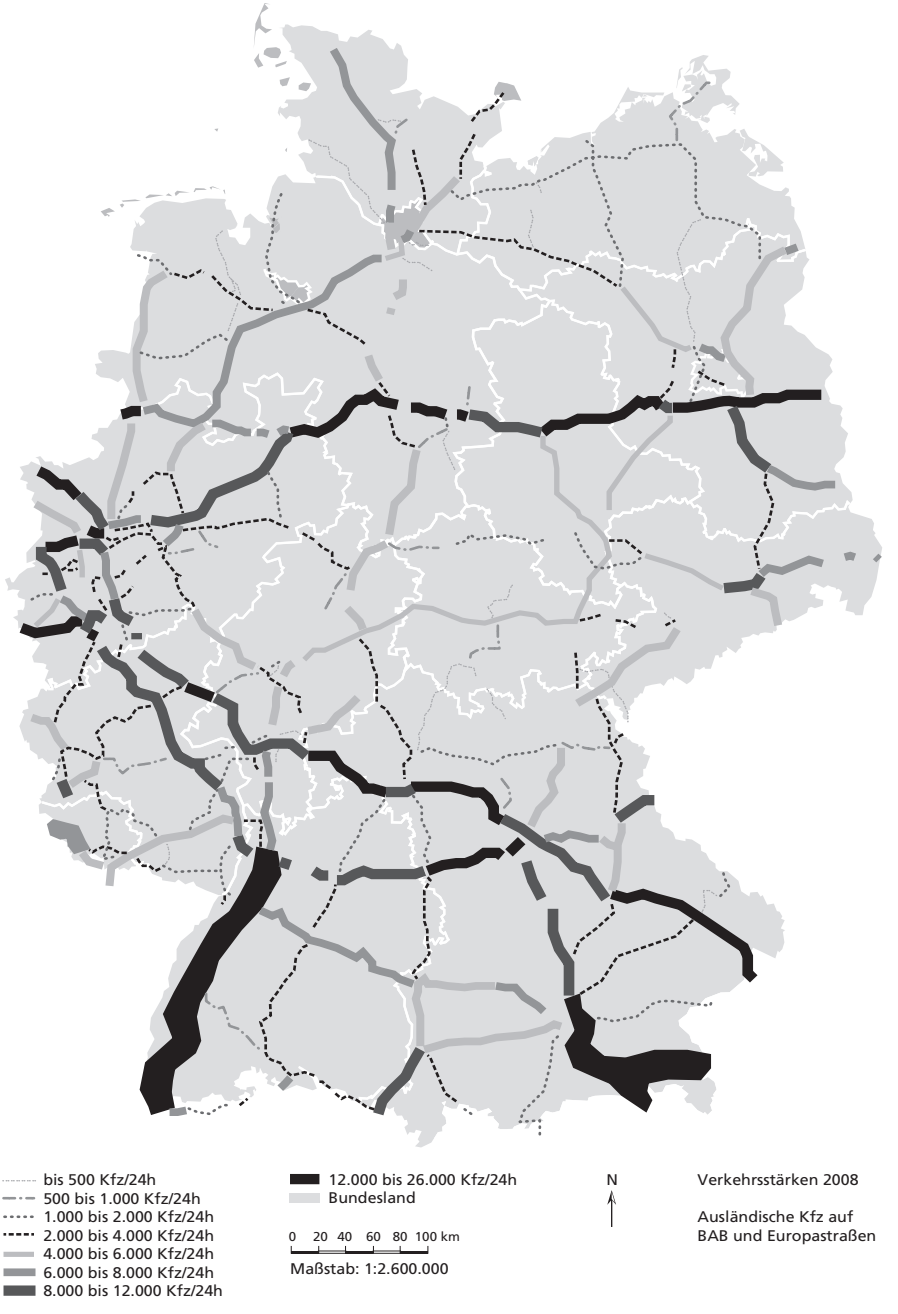

Abbildung 18: Verkehrsstärken ausländischer Kraftfahrzeuge 2008[36]

36 BASt (2013): Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs, S. 8.

Anhang 4

Leistungsbeschreibung

Inhalt

1	**Einleitung**	137
2	**Neu und Ausbauvorhaben**	138
2.1	Bisherige Bundesverkehrswegeplanung, Bedarfsplanung und Umsetzung	138
2.2	Mögliche Probleme bei der künftigen Planung und Umsetzung	140
3	**Erhaltungsmaßnahmen**	142
3.1	Bisherige Planung	142
3.2	Mögliche Probleme bei der künftigen Umsetzung	145

1 Einleitung

Überträgt der Bund die Planung, den Bau-, den Betrieb, die Erhaltung und die Verwaltung der Bundesfernstraßen auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, so muss er beschreiben, welche Leistungen die Gesellschaft zu erbringen hat. Die Leistungsbeschreibung ist dann von besonderer Bedeutung, wenn der Einfluss des Bundes auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gering ist oder sich Private an ihr beteiligen. Bei der Beschreibung der von der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu erbringenden Leistungen ist zwischen Neu- und Ausbauvorhaben sowie Erhaltungsmaßnahmen zu unterscheiden. Auch ist das bisherige Vorgehen des Bundes bei der Festlegung der Bundesfernstraßenprojekte und ihres Investitionsvolumens zu beachten, um daraus mögliche Probleme bei einer Leistungsbeschreibung sowie der Kontrolle der Leistungserbringung herzuleiten.

2 Neu und Ausbauvorhaben

2.1 Bisherige Bundesverkehrswegeplanung, Bedarfsplanung und Umsetzung

Basis für die Planung von Neu- und Ausbauvorhaben von Bundesfernstraßen ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). In ihm wird auf Basis von Verkehrsprognosen sowie von ökonomischen, ökologischen und raumordnerischen Bewertungsverfahren der künftige Bedarf an Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen bestimmt. Er stellt die Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur dar. Der BVWP gilt in der Regel für einen Zeitraum von zehn Jahren. Der BVWP wird vom BMVI erarbeitet und von der Bundesregierung beschlossen.
Nach Bundeshaushaltsordnung dürfen nur gesamtwirtschaftlich rentable Projekte realisiert werden. Daher durchlaufen alle zum BVWP angemeldeten Projekte ein Bewertungsverfahren. Das Bewertungsverfahren besteht aus verschiedenen Teilverfahren, die sich mit der Kostenermittlung und mit den Aspekten Umwelt, Raumordnung und Städtebau beschäftigen. Kern des Bewertungsverfahrens bildet die Nutzen-Kosten-Analyse. In dieser werden alle monetarisierbaren Projektauswirkungen (Nutzen) in Geldeinheiten ausgedrückt und den Investitionskosten gegenübergestellt. Vorhaben sind dann gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn sie ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) größer eins haben. Vorhaben mit dem höchsten NKV sind grundsätzlich gesamtwirtschaftlich am sinnvollsten.
Der Planungsstand der zum BVWP angemeldeten Projekte ist sehr unterschiedlich. Projekte, die bereits Teil vorangegangener BVWP waren, können in ihrer Planung weit fortgeschritten sein. Bei diesen Projekten liegen in der Regel bereits detaillierte Kostenberechnungen vor. Bei „Neuanmeldungen" bestehen zumeist nur grobe Projektplanungen. Die Kosten bei diesen Projekten werden nur geschätzt und unterliegen damit noch erheblichen Unsicherheiten.
Der BVWP hat keinen Gesetzescharakter. Er bildet aber die Grundlage für die Entwürfe der Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege, die als Anlage der jeweiligen Ausbaugesetze vom Parlament verbindlich beschlossen werden (s. Abbildung 19).

BVWP und Bedarfspläne sind aufgrund von Änderungen im Rahmen der Parlamentsbefassung in der Regel nicht vollständig deckungsgleich. Die Bedarfspläne legen fest, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in welcher Dringlichkeit geplant werden sollen.
Zur Verwirklichung des Ausbaus stellt das BMVI Fünfjahrespläne auf. Diese enthalten unter anderem den Investitionsbedarf für den Ersatz und für die Erhaltung der Bestandsnetze, für die Fortführung der im Bau befindlichen Maßnahmen und für die Vorhaben mit weit fortgeschrittenem Planungsstand, die bereits Baureife haben oder diese im Geltungszeitraum erreichen können.

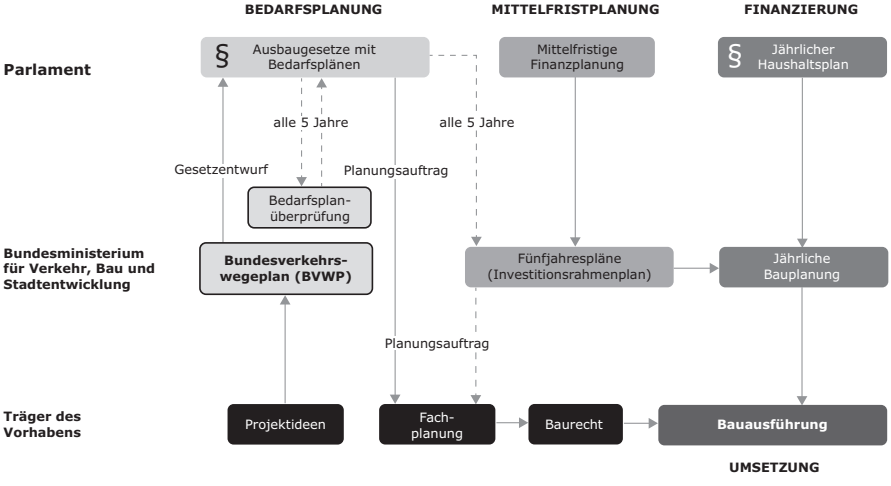

Abbildung 19: Bundesverkehrswegeplanung im Überblick – von der Idee bis zum realisierten Projekt[1]

1 Vgl. BMVI (2015): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, S. 4, abgerufen unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/bundesverkehrswegeplan-2015-grundkonzeption.html?nn= 121406

2.2 Mögliche Probleme bei der künftigen Planung und Umsetzung

Bei der Planung und Umsetzung von Neu- und Ausbaumaßnahmen ist zu beachten, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer Straßenbauinvestition sich deutlich von deren betriebswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit unterscheiden kann.[2] In dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen werden beispielsweise Umweltaspekte oder Fahrzeiten berücksichtigt, die für die betriebswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit nicht unbedingt relevant sind. Eine betriebswirtschaftlich geführte Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wird sich lediglich an der betriebswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer Straßenbauinvestition orientieren. Gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Projekte werden dann gegebenenfalls nicht verwirklicht. Damit dies verhindert wird, könnten der Gesellschaft entsprechende Vorgaben gemacht werden.
So könnte der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft die Umsetzung des Bedarfsplans vorgegeben werden. Dabei ist folgendes zu beachten:

- Die Bedarfsplanung wird regelmäßig auf Basis einer neuen Bundesverkehrswegeplanung überarbeitet. Die „Laufzeit" des Bedarfsplans ist daher auf etwa zehn Jahre begrenzt. Sie liegt damit voraussichtlich unterhalb des Zeitraums der Aufgabenübertragung auf die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft.[3]
- Die bei der Bundesverkehrswegeplanung ermittelten Kosten unterliegen in Abhängigkeit vom Planungsstand erheblichen Risiken. Hierzu tragen auch die technischen Entwicklungen und sich ändernde rechtliche Rahmenbedingungen bei.

Der Bedarfsplan und die bei der Bundesverkehrswegeplanung ermittelten Kosten sind daher nicht als Basis geeignet, die Vergütung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für die Verwirklichung der künftig zu realisierenden Straßenprojekte festzulegen. Daher kann sie mit dem Bund keine „Festpreise" vereinbaren. Anreizorientierte Regulierungsansätze (siehe Anhang 6, Nr. 4.2) sind damit kaum umsetzbar.[4]

---

2 Dies ist in besonderem Maße von dem gewählten Regulierungsansatz abhängig (siehe Anhang 6, Nr. 4).

3 Dies dürfte für alle Arten der Aufgabenübertragung gelten. Selbst bei Aufgabenübertragung mittels Vertrag, dürfte die Vertragslaufzeit weit über 10 Jahren liegen.

4 Bei einer vertraglichen Übertragung der Aufgaben muss die Umsetzung von Projekten, die nicht Teil des Vertrages (Bedarfsplans) waren, aus vergaberechtlichen Gründen vermutlich erneut ausgeschrieben werden.

Vielmehr wird die Vergütung in den Folgejahren regelmäßig auf Basis der aktuellen Kosten neu berechnet werden müssen (kostenorientierte Regulierung – siehe Anhang 6, Nr. 4.1). Da die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft künftig einziger Nachfrager im Bundesautobahnbau sein wird, kann der Bund für den Autobahnbau keine Vergleichspreise mehr ermitteln. Der Bund wäre somit allein auf die Informationen der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft angewiesen und könnte Manipulationen nicht ausschließen.
Es ist davon auszugehen, dass die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – wie in der Prinzipal-Agent-Theorie beschrieben (siehe Anhang 6, Nr. 3.3.2) – ihren Informationsvorsprung bei der Kostenermittlung zu ihren Gunsten nutzen wird. Ist die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft im Besitz eines Baukonzerns, könnte der Baukonzern seine Leistungen zu überhöhten Preisen abrechnen und so den Gewinn des Konzerns maximieren.

3 Erhaltungsmaßnahmen

3.1 Bisherige Planung

Neben dem Neu- und Ausbaubedarf wird im BVWP der Erhaltungsbedarf für die Bundesfernstraßen ermittelt. Dazu muss festgelegt werden, welches Zustandsniveau die Bundesfernstraßen künftig aufweisen sollen. Auf Basis von Netz- und Bestandsdaten und einer Verkehrsprognose wird der Erhaltungsbedarf objektbezogen, d. h. für Fahrbahnabschnitte sowie für Brücken- und Ingenieurbauwerke, berechnet.

Fahrbahnen
Der Zustand der Fahrbahnen der Bundesautobahnen und Bundesstraßen wird mit dem Verfahren der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) alle vier Jahre durch spezielle Messfahrzeuge erfasst.
Die erfassten Daten werden den jeweiligen Straßen zugeordnet und dann in Noten von 1,0 bis 5,0 überführt (siehe Abbildung 20).

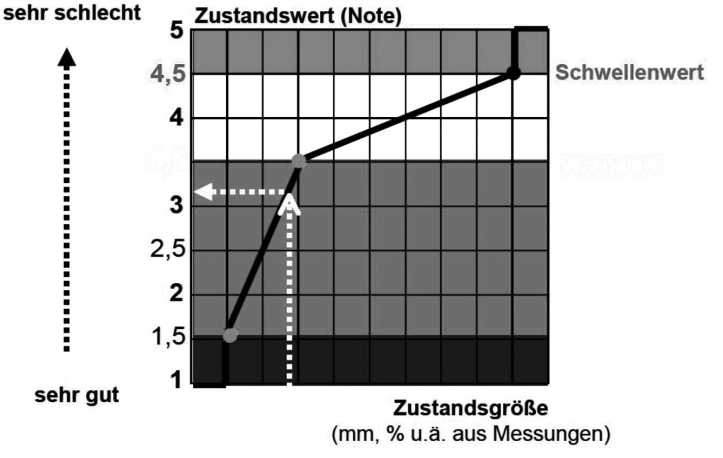

Abbildung 20: Prinzipskizze einer Zustandsbewertung[5]

5 SEP Maerschalk, Überprüfung und Aktualisierung der Erhaltungsbedarfsprognose der Bundesfernstraßen – Hintergrundbericht, Anhang A5.1, März 2012.

Aus den so ermittelten Zustandsnoten wird nach festgelegten Verfahren unter anderem der Substanzwert (Maß für die Substanz des Fahrbahnabschnittes) errechnet. Dabei hängt der Substanzwert wesentlich vom Zustand der Oberfläche der Fahrbahnen ab (siehe Abbildung 21).

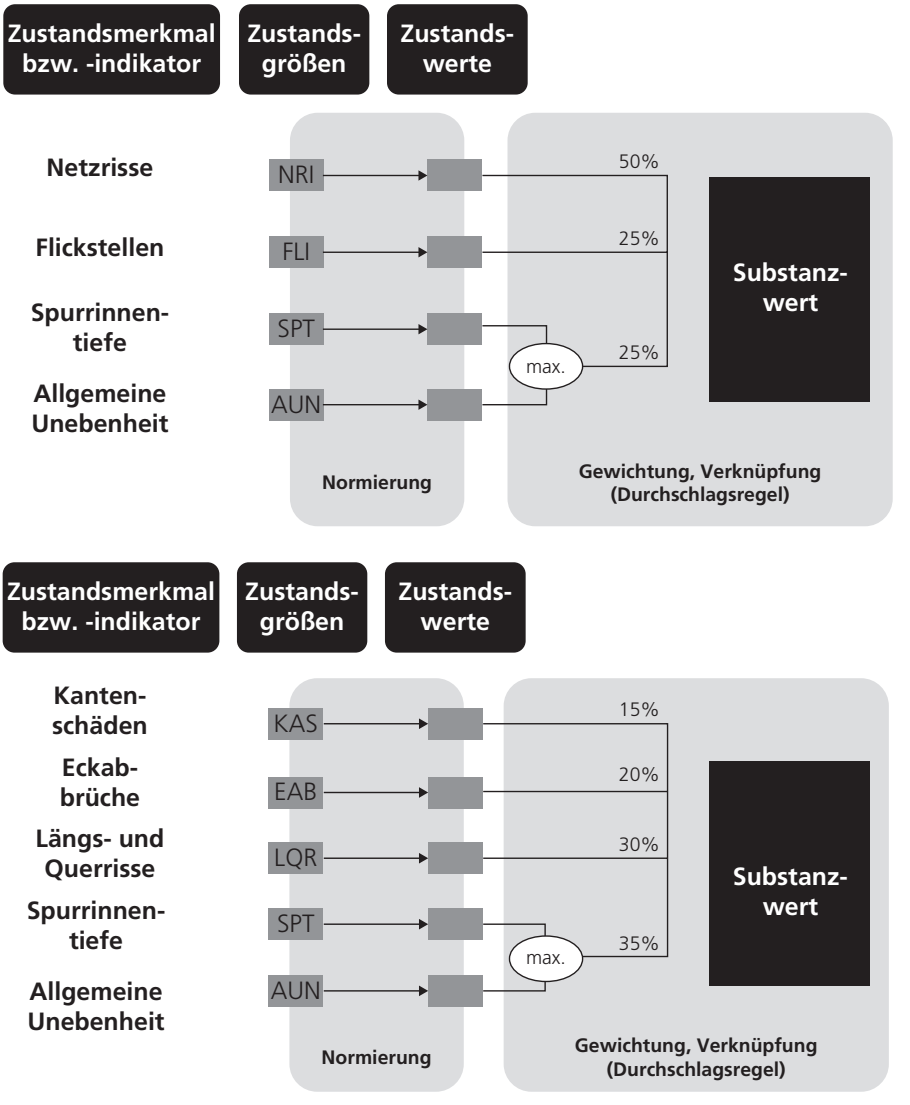

Abbildung 21: Ermittlung des „Substanzwert Oberfläche nach ZEB" für Asphalt- und Betonfahrbahnen

Der Erhaltungsbedarf für die Fahrbahnen kann mit Hilfe des objektbezogenen Pavement Management Systems (PMS)[6] berechnet werden. Das PMS kann die Zustandsentwicklung der Fahrbahnen auf der Grundlage bekannter Verhaltenskurven und verschiedener Daten (Zustandsdaten, Verkehrsdaten, Aufbaudaten etc.) prognostizieren.
Je nach Zustandsentwicklung der Fahrbahnen sind während des Prognosezeitraums Erhaltungsmaßnahmen notwendig. Schädigungen der Fahrbahnen können durch unterschiedliche Erhaltungsmaßnahmen beseitigt werden. Diese Erhaltungsmaßnahmen unterscheiden sich sowohl im Hinblick auf die eingesetzte Methode bzw. Technik als auch im Hinblick auf die Kosten.

Brücken und sonstige Ingenieurbauwerke
Die Straßenbauverwaltungen führen in regelmäßigen Abständen Bauwerksprüfungen durch, um den Zustand der Brücken und der sonstigen Ingenieurbauwerke zu erfassen. Aus allen Einzelschadensbewertungen wird eine Zustandsnote zwischen 1 und 4 für das jeweilige Bauwerk errechnet. In Abhängigkeit von den Zustandsnoten sind unterschiedliche Erhaltungsmaßnahmen notwendig (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Art und Dringlichkeit notwendiger Erhaltungsmaßnahmen in Abhängigkeit vom Bauwerkszustand

Zustand		Notwendige Erhaltungsmaßnahmen
Notenbereich	**Beschreibung**	
1,0 – 1,4	sehr gut	Laufende Unterhaltung
1,5 – 1,9	gut	Laufende Unterhaltung
2,0 – 2,4	befriedigend	Mittelfristige Instandsetzung
2,5 – 2,9	ausreichend	Kurzfristige Instandsetzung
3,0 – 3,4	nicht ausreichend	Umgehende Instandsetzung
3,5 – 4,0	ungenügend	Umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

Zur Bestimmung des Zeitpunktes einer Erhaltungsmaßnahme werden Verhaltensfunktionen angelehnt an wissenschaftliche Untersuchungen der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) herangezogen. Diese basieren auf der Abschätzung mittlerer (Rest-) Nutzungsdauern für die einzelnen Bauteile unter Berücksichtigung der vorhandenen Schädigung. Damit kann in Abhängigkeit vom gegenwärtigen Zustand abgeschätzt werden, wann ein Bauteil zur Erhaltung ansteht.

6 RPE-Stra 01, Anlage 1: „Managementsystem für die Verwaltungsaufgaben beim Bau und bei der Erhaltung von **Straßenbefestigungen**.

Zur Ermittlung der Bauwerke mit Tragfähigkeitsdefiziten oder anderen konstruktiven Defiziten sind umfangreiche und zeitaufwendige statische Nachrechnungen erforderlich.

3.2 Mögliche Probleme bei der künftigen Umsetzung

Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft das zu erreichende Zustandsniveau für die Bundesfernstraßen vorzugeben.
Auch bei den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau wird den privaten Betreibern anhand von Zustandsgrößen/-werten vorgegeben, in welchem Zustand diese die Strecken zu erhalten und an den Bund am Ende der Vertragslaufzeit zu übergeben haben. Bei den ÖPP-Projekten wird der Oberflächenzustand der Straßen wie beim ZEB-Verfahren durch spezielle Messfahrzeuge erfasst.
Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnte dann – wie der private Betreiber bei ÖPP-Projekten – auf Basis der Zustands-, Verkehrs- und Aufbaudaten den Erhaltungsbedarf kalkulieren. Innerhalb der Vertragslaufzeit kann es jedoch zu Änderungen des technischen Regelwerks und damit zu erhöhten Anforderungen an den Zustand der Straßen kommen. Die dadurch verursachten Kosten sind für die Privaten vorab kaum kalkulierbar. Solche Veränderungen könnten über spezifische Faktoren bei der Kalkulation der Vergütung berücksichtigt werden. Damit wäre grundsätzlich eine Anreizregulierung (siehe Anhang 6, Nr. 4.2) in diesem Bereich vorstellbar.
Zu beachten ist, dass bei der Zustandserfassung der Fahrbahnen nur der Zustand der Fahrbahnoberfläche gemessen wird. Dies hat unter anderem zur Folge, dass mit relativ einfachen Instandsetzungsmaßnahmen, z. B. durch das Aufbringen eines Dünnschichtbelags, bei den meisten Zustandsmerkmalen kurzfristig und günstig ein sehr guter Zustandswert erreicht werden kann, ohne dass sich dadurch die Substanz der Straße verbessert. Derzeit existiert kein rechtssicheres Verfahren, die Substanz der Straße zerstörungsfrei, d. h. ohne Bohrungen, zu ermitteln.
Bei einer anreizorientierten Regulierung besteht bei einer privatrechtlich organisierten Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ein Interesse, die eigenen Kosten zu senken und damit die Gewinne zu erhöhen. Sie wird daher versuchen, die vertraglichen Anforderungen mit möglichst geringen Kosten einzuhalten. Bei einer begrenzten Vertragslaufzeit wird sie daher ihre Erhaltungsstrategie nicht an dem Lebenszyklus der Straße, sondern an der Vertragslaufzeit ausrichten. Insbesondere am Ende der Vertragslaufzeit wird sie daher auf umfangreiche Erhaltungs-

maßnahmen verzichten. Da der Zustand der Fahrbahnen nur an der Oberfläche gemessen wird, wird sie bei diesen lediglich „kosmetische" Erhaltungsmaßnahmen durchführen. Es besteht damit die Gefahr, dass sich die Substanz des Netzes am Ende der Vertragslaufzeit deutlich verschlechtert. Aufgrund der Komplexität der Nachrechnungsverfahren bei den Bauwerken und der damit einhergehenden mannigfaltigen Beeinflussbarkeit des Ergebnisses ist zu befürchten, dass eine privatisierte Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht generell die sinnvollen und notwendigen Erhaltungsmaßnahmen durchführt, sondern die kostengünstigsten.

Bei einer kostenorientierten Regulierung besteht hingegen die Gefahr, dass deutlich mehr Erhaltungsmaßnahmen zu deutlich überhöhten Kosten durchgeführt werden. Angesichts des Informationsvorsprungs der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ist damit zu rechnen, dass auch eine Regulierungsbehörde dies kaum verhindern kann. Hierfür sprechen beispielsweise auch die Erfahrungen in Frankreich (siehe Gutachten Nr. 5.3).

Anhang 5

Vergaberecht

Inhalt

0	**Ergebnis der Prüfung**	149
1	**Einleitung**	150
2	**Vergaberechtliche Bindungen**	152
2.1	Grundsatz	152
2.2	Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als öffentliche Auftraggeberin	152
2.3	Öffentliche Aufträge	153
2.4	Wirtschaftsteilnehmer	154
2.5	Zwischenergebnis	155
3	**Ausnahmen**	157
3.1	Aufträge im Bereich der Verkehrsversorgung (Art. 7 VergabeRL)	157
3.2	Dienstleistungsaufträge, die aufgrund eines ausschließlichen Rechts vergeben werden (Art. 11 VergabeRL)	157
3.3	Öffentliche Aufträge zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors (Art. 12 VergabeRL; sog. Inhouse-Vergaben)	159
3.3.1	Artikel 12 Absatz 1–3 VergabeRL	159
3.3.2	Artikel 12 Absatz 4 VergabeRL	162
3.4	Zwischenergebnis	163
4	**Gesamtbetrachtung**	164

0 Ergebnis der Prüfung

Zentrales Kriterium für die vergaberechtliche Beurteilung der Übertragung von Aufgaben auf eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ist die Frage, inwieweit dabei *entgeltliche Verträge* geschlossen werden. Sobald und soweit entgeltliche Verträge zum Einsatz kommen, ist das Vergaberecht im Grundsatz anwendbar. Dies gilt sowohl für die Vergabe von Aufträgen durch den Bund an die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als auch für die Vergabe von Aufträgen durch die Gesellschaft an Dritte, insbesondere an die Straßenbauverwaltungen der Länder. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Gesellschaft öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert ist. Aufgabenübertragungen bzw. -zuweisungen durch Rechtsnormen unterliegen dagegen nicht dem Vergaberecht.
Generelle Ausnahmen von dem vorgenannten Grundsatz sind nur unter den eher engen Voraussetzungen sogenannter Inhouse-Vergaben möglich. Letztere sind zwischen dem Bund und der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gestaltbar. Ob Gleiches im Verhältnis der Gesellschaft zu den Straßenbauverwaltungen der Länder gilt, erscheint dagegen sehr zweifelhaft.
Vor diesem Hintergrund liegt es nicht fern, entgeltliche Verträge bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben zu vermeiden und diese Aufgaben stattdessen durch Rechtsnorm zuzuweisen. Eine unzulässige Umgehung des Vergaberechts ist hierin grundsätzlich nicht zu sehen.

1 Einleitung

Im Folgenden erläutert der Bundesbeauftragte, was bei einer möglichen Aufgabenübertragung auf eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten zu beachten ist. Dabei betrachtet er sowohl die Vergabe von Aufträgen seitens des Bundes an die Gesellschaft als auch die Vergabe von Aufträgen durch die Gesellschaft an Dritte, insbesondere an die Straßenbauverwaltungen der Länder.
Dem Abschluss von Verträgen der öffentlichen Hand über Lieferungen und Leistungen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 Abs. 1 BHO; § 30 HGrG). Die Vergabe solcher öffentlichen Aufträge richtet sich ab bestimmten Auftragswerten (Schwellenwerte) nach dem vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 97 ff. GWB).[1] Danach beschaffen öffentliche Auftraggeber Waren, Bau- und Dienstleistungen grundsätzlich im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren (§ 97 Abs. 1 GWB). Als Dienstleistungsaufträge gelten hierbei im Grundsatz sämtliche Verträge über die Erbringung von Leistungen, sofern es sich nicht bereits um Lieferaufträge (Warenbeschaffung) oder Bauaufträge (Realisierung von Bauvorhaben) handelt (§ 99 Abs. 4 i. V. m. Abs. 2, 3 GWB).[2]
Soweit also der Bund eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft beauftragt, Verwaltungs- und/oder sonstige Leistungen zu erbringen, könnten je nach Ausgestaltung vergaberechtliche Regelungen anzuwenden sein. Gleiches gilt für Aufträge, welche die (von der öffentlichen Hand kontrollierte) Gesellschaft im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit an Dritte vergibt. Hierunter können im Grundsatz sowohl die Leistungsbeschaffung bei Privatunternehmen als auch die – ggf. temporäre – Beauftragung von Straßenbauverwaltungen der Länder mit Durchführungsaufgaben fallen. Angesichts der in Rede stehenden Auftragsvolumina

---

1 Vgl. § 100 Abs. 1 GWB; VV Nr. 1.1 zu § 55 BHO.

2 Die Vorschrift geht von einem weiten Dienstleistungsbegriff aus. Erfasst werden grundsätzlich alle Formen von Aufträgen, die nicht bereits unter eine der anderen genannten Auftragsarten fallen, denn im Grundsatz sollen alle „Einkäufe" der öffentlichen Hände dem Binnenmarkt zur Verfügung stehen, s. *Weyand*, Vergaberecht, 17. Aktualisierung 2015, § 99 GWB Rn. 238 f. m. w. N.

werden dabei die erwähnten Schwellenwerte[3] in vielen Fällen erreicht bzw. überschritten sein, so dass in erster Linie an EU-weite Vergabeverfahren nach den Vorgaben des europäischen Vergaberechts zu denken ist.[4]
Für die Zukunft maßgeblich wird daher die „neue" EU-Vergaberichtlinie (VergabeRL)[5] aus dem Jahr 2014 sein, die ganz überwiegend bis zum 18.04.2016 in nationales Recht umzusetzen war (Art. 90 VergabeRL). An diesem Tag traten dazu das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (VergR ModG) sowie die Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (VergR Mod VO) in Kraft. Die folgenden Überlegungen nehmen unmittelbar auf die Bestimmungen der neuen Richtlinie Bezug.

---

3 Vgl. dazu gegenwärtig noch § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB i. V. m. § 2 Abs. 1 VgV, der auf die EU-Schwellenwerte verweist, welche in der jeweils geltenden Fassung des Art. 7 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (Vergabekoordinierungsrichtlinie) festgelegt werden. Zu den künftigen Schwellenwerten s. u. Fn. 7.
Keine Anwendung findet dagegen § 100 Abs. 1 Nr. 2 GWB i. V. m. § 1 Abs. 2 SektVO, da es sich vorliegend *nicht* um sog. *Sektorentätigkeiten* gemäß § 1 Abs. 1 SektVO handelt. Zwar gelten diese Normen grundsätzlich für Auftragsvergaben „auf dem Gebiet des Verkehrs". Hierunter fallen nach Nr. 4 der Anlage zu § 98 Nr. 4 GWB grundsätzlich jedoch weder Bau und Erhalt noch der Betrieb von Straßen.

4 So setzen die dann anzuwendenden §§ 97 ff. GWB im Wesentlichen die Maßgaben der EU-Vergabekoordinierungsrichtlinie (Fn. 3) in nationales Recht um.

5 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG.

2 Vergaberechtliche Bindungen

2.1 Grundsatz

Die EU-Vergaberichtlinie regelt die Verfahren öffentlicher Auftraggeber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, deren geschätzter Wert bestimmte Schwellenwerte[6] überschreitet (Art. 1 Abs. 1 VergabeRL). Auftragsvergabe bezeichnet dabei den Erwerb von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die der öffentliche Auftraggeber von Wirtschaftsteilnehmern erlangt, die er selbst auswählt (Art. 1 Abs. 2 VergabeRL). Sind diese Voraussetzungen gegeben, so sind grundsätzlich die Vergabe(verfahrens)vorschriften der Richtlinie[7] anzuwenden; namentlich gilt der Wettbewerbsgrundsatz (Art. 18 Abs. 1 VergabeRL).
Inwieweit die vorgenannten Tatbestandsmerkmale bei Aufgabenübertragungen auf eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft bzw. bei der Aufgabenwahrnehmung durch diese Gesellschaft erfüllt sein können, untersucht der Bundesbeauftragte im Folgenden.

2.2 Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als öffentliche Auftraggeberin

Im Sinne der Richtlinie sind öffentliche Auftraggeber der Staat, die Gebietskörperschaften, die Einrichtungen des öffentlichen Rechts sowie

---

6 Gemäß Art. 4 VergabeRL betragen die Schwellenwerte
- bei öffentlichen Bauaufträgen 5.186.000 Euro (5.225.000 Euro),
- bei öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen abhängig vom Auftraggeber 134.000 Euro (135.000 Euro) oder 207.000 Euro (209.000 Euro),
- bei besonderen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen 750.000 Euro –

jeweils ohne Mehrwertsteuer.
Die zuvor in Klammern genannten Werte gelten gemäß Art. 1 der Verordnung (EU) 2015/2342 der Kommission vom 15.12.2015 zur Änderung der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren seit 01.01.2016, wobei hier allerdings bislang lediglich die „alte" Vergabekoordinierungsrichtlinie (vgl. o. Fn. 3) geändert wurde.

7 S. Art. 18 ff. VergabeRL.

die Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 VergabeRL).
Einrichtungen des öffentlichen Rechts (Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 VergabeRL) sind hierbei solche, die

- zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen,
- Rechtspersönlichkeit besitzen und
- überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden oder hinsichtlich ihrer Leitung der Aufsicht der öffentlichen Hand unterstehen oder ein Verwaltungs-, Leitungs- bzw. Aufsichtsorgan haben, das mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die von der öffentlichen Hand ernannt worden sind.

Nach diesen Definitionen ist auch eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als „Einrichtung des öffentlichen Rechts" potenziell „vergaberechtspflichtig". Auf die gewählte Organisationsform (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts, GmbH, AG) kommt es dagegen an dieser Stelle nicht an. Das tendenziell weite Verständnis der „Einrichtung des öffentlichen Rechts" erscheint konsequent, da sich die öffentliche Hand andernfalls durch die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform den vergaberechtlichen Bindungen entziehen könnte, auch wenn sie der Sache nach öffentliche Aufgaben (mit öffentlichen Mitteln) wahrnimmt bzw. wahrnehmen lässt.
Im Gegensatz dazu wäre eine Einrichtung, die unter marktüblichen Bedingungen arbeitet, gewinnorientiert ist und mit ihrer Tätigkeit einhergehende Verluste trägt, nicht als „Einrichtung des öffentlichen Rechts" anzusehen, weil dann eine Aufgabenerfüllung gewerblicher Art vorliegt.[8]

2.3 Öffentliche Aufträge

Öffentliche Aufträge i. S. d. Richtlinie sind schriftlich geschlossene entgeltliche Verträge zwischen Wirtschaftsteilnehmern und öffentlichen Auftraggebern über Bauleistungen, Warenlieferungen oder Dienstleistungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 VergabeRL). Vereinbarungen, Beschlüsse oder andere Rechtsinstrumente, welche die Übertragung von Befugnissen und Zuständigkeiten für die Ausführung öffentlicher Aufgaben zwischen öffentlichen Auftraggebern untereinander regeln und die keine Vergütung für vertragliche Leistungen vorsehen, fallen dagegen nicht unter die Richtlinie, weil sie als interne Organisationsangelegenheiten

8 Vgl. Vorbem. Nr. 10 zur VergabeRL.

der Mitgliedstaaten angesehen werden (Art. 1 Abs. 6 VergabeRL). Auch berührt die Richtlinie nicht die Entscheidung öffentlicher Stellen darüber, inwieweit sie öffentliche Aufgaben im Einklang mit den Europäischen Verträgen selbst wahrnehmen wollen (Art. 1 Abs. 4 S. 2 VergabeRL). Die Mitgliedstaaten sollen nicht zur Vergabe von Dienstleistungen an Dritte verpflichtet werden; es steht ihnen vielmehr frei, die Dienstleistungen selbst zu erbringen oder anders als über öffentliche Aufträge zu organisieren. Insbesondere gilt die Richtlinie nicht für die Erbringung von Dienstleistungen auf der Grundlage von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.[9]

- **Verhältnis Bund – Verkehrsinfrastrukturgesellschaft**
  Soweit kraft Gesetzes bzw. allgemein durch Rechtsnormen Aufgaben auf eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft übertragen werden, handelt es sich demnach nicht um einen öffentlichen Auftrag i. S. d. Vergaberechts. Soweit der Bund hingegen Verträge mit der Gesellschaft abschließt, die ein Entgelt für deren Leistungen (z. B. Bau- und Dienstleistungen, aber auch eine umfassende Geschäftsbesorgung) vorsehen, kommt, auch hier unabhängig von der Rechtsform der Gesellschaft, das Vorliegen eines öffentlichen Auftrags mit seinen vergaberechtlichen Rechtsfolgen in Betracht.
- **Verhältnis Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – Landesstraßenbauverwaltungen**
  Im Prinzip nicht anders verhält es sich bei der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft selbst: Soweit diese auf vertraglichem Wege Drittleistungen „einkauft", wird sie regelmäßig öffentliche Aufträge vergeben. Das gilt grundsätzlich auch dann, wenn solche Leistungen von Straßenbauverwaltungen der Länder erbracht werden und hierfür ein vertragliches Entgelt vereinbart wird.

2.4 Wirtschaftsteilnehmer

Nach der vorgenannten Definition erfordern öffentliche Aufträge stets einen Vertrag zwischen (mindestens) einem öffentlichen Auftraggeber und (mindestens) einem Wirtschaftsteilnehmer. Dabei ist Wirtschaftsteilnehmer eine natürliche oder juristische Person oder öffentliche Einrichtung, die auf dem Markt die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen anbietet (Art. 2 Abs. 1 Nr. 10 VergabeRL). Der Begriff ist weit auszulegen; er umfasst sämtliche Einrichtungen, die Bauleistungen, Warenlieferungen oder Dienstleistungen anbieten, ungeachtet ihrer (öffentlichen oder

9 Vorbem. Nr. 5 zur VergabeRL.

privaten) Rechtsform und sogar unabhängig davon, ob sie nach nationalem Recht „in jeder Beziehung" als juristische Person gelten.[10] Als maßgebliches Abgrenzungskriterium verbleibt mithin, ob hinsichtlich der in Frage stehenden Leistungen von einem Markt auszugehen ist, auf dem die jeweilige Einrichtung ihre Tätigkeit anbietet.
Für die Leistungen der Bundesfernstraßenverwaltung ist ein Markt mit mehreren Marktteilnehmern schon deshalb denkbar, weil derartige Leistungen gegenwärtig von 16 Bundesländern bzw. den nach Landesrecht zuständigen Körperschaften (im Wege der Bundesauftragsverwaltung) erbracht werden (Art. 90 Abs. 2; 85 GG). Allerdings treten die zuständigen Stellen bislang nicht als „Anbieter" auf, sondern nehmen die Verwaltungsaufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten i. d. R. beschränkt auf das jeweilige Landesgebiet wahr. Im Zuge der fortwährenden Stärkung des europäischen Binnenmarktes darf freilich nicht übersehen werden, dass es auch im Ausland eine Vielzahl von Stellen bzw. Einrichtungen gibt, die Fernstraßen administrieren. Die EU-Vergaberichtlinie zielt auf EU-weite Ausschreibungen. Werden Leistungen der Bundesfernstraßenverwaltung, wie beispielsweise Planung, Bau, Erhalt oder Betrieb der Straßen bzw. Teile dieser Bereiche, europaweit ausgeschrieben, so ist folglich mit mehreren Anbietern zu rechnen und somit von einem Markt auszugehen.

- **Verkehrsinfrastrukturgesellschaft**
  Eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wäre grundsätzlich zunächst nur eine Akteurin auf diesem Markt und daher, wiederum unabhängig von ihrer Rechtsform, Wirtschaftsteilnehmerin i. S. d. Richtlinie.
- **Landesstraßenbauverwaltungen**
  Auch die Straßenbauverwaltungen der Länder wären danach Wirtschaftsteilnehmer i. S. d. Richtlinie, soweit sie entsprechende Leistungen auf vertraglicher Grundlage für die Gesellschaft erbringen sollen.

2.5 Zwischenergebnis

Die Übertragung von Aufgaben der Bundesfernstraßenverwaltung durch den Bund als öffentlichen Auftraggeber auf eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Wirtschaftsteilnehmerin unterfällt grundsätzlich dann dem Vergaberecht, wenn sie mittels entgeltlicher Verträge realisiert wird. Im selben Umfang ist eine solche Gesellschaft ihrerseits als öffentliche Auftraggeberin bei der Wahrnehmung ihrer

10 Vgl. Vorbem. Nr. 14 zur VergabeRL.

Aufgaben den vergaberechtlichen Bindungen unterworfen, wenn sie Drittleistungen beauftragt. Dies gilt auch, wenn Leistungserbringer (= Vertragspartner) die Länder mit ihren Straßenbauverwaltungen sind. Auf die (öffentlich- oder privatrechtliche) Organisationsform der Gesellschaft kommt es in diesem Zusammenhang ebenso wenig an wie auf die Behördeneigenschaft der Landesstraßenbauverwaltungen. Soweit jedoch Aufgaben durch Rechtsnormen übertragen bzw. gesetzlich zugewiesen werden, liegt mangels eines entgeltlichen Vertrages kein öffentlicher Auftrag vor; das Vergaberecht ist dann nicht anzuwenden.

3 Ausnahmen

Unbeschadet der zuvor dargelegten Tatbestände nennt die EU-Vergaberichtlinie verschiedene Ausnahmefälle, für die ihre vergabe(verfahrens)rechtlichen Bestimmungen nicht gelten (Art. 7 ff. VergabeRL). Hiervon bedürfen die Folgenden näherer Betrachtung:

3.1 Aufträge im Bereich der Verkehrsversorgung (Art. 7 VergabeRL)

Öffentliche Aufträge, die von öffentlichen Auftraggebern aus dem Bereich der Verkehrsversorgung vergeben werden und Tätigkeiten in diesem Bereich betreffen, fallen nicht unter die Bestimmungen der Vergaberichtlinie[11], sondern unter die sogenannte EU-Sektorenrichtlinie.[12] Diese regelt gemäß ihrem Artikel 11 S. 1 die Bereitstellung und das Betreiben von Netzen zur Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsleistungen per Eisenbahn, automatischen Systemen, Straßenbahn, Trolleybus, Bus oder Seilbahn. Die Vorschrift spricht ausschließlich öffentliche Verkehrsmittel bzw. deren spezifische Netze an, während die Fernstraßen ganz überwiegend dem Individualverkehr dienen. Damit handelt es sich bei der Bundesfernstraßenverwaltung um keine derartige Sektorentätigkeit;[13] es bleibt vielmehr bei der Anwendung der Vergaberichtlinie.

3.2 Dienstleistungsaufträge, die aufgrund eines ausschließlichen Rechts vergeben werden (Art. 11 VergabeRL)

Die Vergaberichtlinie gilt nicht für öffentliche Dienstleistungsaufträge, die von einem öffentlichen Auftraggeber an einen anderen öffentlichen

---

11 Vgl. Vorbem. Nr. 21 zur VergabeRL.

12 Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG.

13 Vgl. auch bereits o. Fn. 3 a. E.

Auftraggeber aufgrund eines ausschließlichen Rechts vergeben werden. Voraussetzung ist, dass der Auftragnehmer dieses Recht aufgrund entsprechender Rechts- oder Verwaltungsvorschriften innehat, die ihrerseits mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vereinbar sind (Art. 11 VergabeRL). Erfasst werden sollen hier insbesondere diejenigen Fälle, in denen ein bestimmter öffentlicher Auftraggeber der einzige Anbieter einer Dienstleistung ist und er für deren Erbringung kraft Rechtsnorm ein ausschließliches Recht besitzt[14] (z. B. Wasser-, Wege- oder sonstiges Nutzungsrecht)[15], also ein Monopol.[16]

Ob dies zur „Vergaberechtsfreiheit" der Übertragung ganzer Aufgabenbereiche der Bundesfernstraßenverwaltung führen kann, ist indessen zu bezweifeln: Die Vorschrift liefert nicht etwa die Rechtsgrundlage für ein denkbares Monopol einer künftigen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft,[17] sondern setzt umgekehrt gerade ein (anderweitig eingeräumtes) Monopol voraus.[18] Ein solches müsste sich aber gemäß Artikel 106 AEUV grundsätzlich an den Europäischen Verträgen messen lassen,[19] die ihrerseits namentlich den Schutz des Binnenmarktes und des Wettbewerbs verfolgen. Weiterhin ist zu beachten, dass die Ausnahme allein für öffentliche Dienstleistungsaufträge gilt und damit nicht für Bauleistungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 9 i. V. m. Nr. 6 VergabeRL). Bereits diese Einschränkung dürfte zum Ausschluss erheblicher Teile der Bundesfernstraßenverwaltung aus dem Anwendungsbereich der Norm führen.

---

14 Vgl. Vorbem. Nr. 30 zur VergabeRL.

15 Vgl. *Weyand*, Vergaberecht, 17. Aktualisierung 2015, § 100a GWB Rn. 19 (zur inhaltsgleichen Vorschrift des § 100a Abs. 3 GWB).

16 Vgl. *Dreher* in *Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, § 100a GWB Rn. 35; *Weyand* (Fn. 16), § 100a GWB Rn. 20; jeweils zu § 100a Abs. 3 GWB sowie m. w. N.

17 Vgl. *Pünder/Schellenberg*, Vergaberecht, 2. Auflage 2015, § 100a GWB Rn. 22 (zu § 100a Abs. 3 GWB).

18 Vgl. *Immenga/Mestmäcker/Dreher* (Fn. 17), § 100a GWB Rn. 20; *Weyand* (Fn. 16), § 100a GWB Rn. 20; jeweils zu § 100a Abs. 3 GWB sowie m. w. N.; i. E. auch *Pünder/Schellenberg* (Fn. 18) § 100a GWB Rn. 22 f., der die gleichzeitige Einräumung des Monopols genügen lassen will, hierfür jedoch einen gesonderten Rechtsakt fordert.

19 Vgl. *Immenga/Mestmäcker/Dreher* (Fn. 17), § 100a GWB Rn. 41 (zu § 100a Abs. 3 GWB) m w. N.

3.3 Öffentliche Aufträge zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors (Art. 12 VergabeRL; sog. Inhouse-Vergaben)

Der europäische Richtliniengeber hat eine „erhebliche Rechtsunsicherheit" darüber identifiziert, inwieweit Verträge, die Einrichtungen des öffentlichen Sektors untereinander abschließen, von den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge erfasst werden. Die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs werde sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von verschiedenen öffentlichen Auftraggebern unterschiedlich ausgelegt. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung präzisiert die Vergaberichtlinie daher nunmehr, in welchen Fällen innerhalb des öffentlichen Sektors geschlossene Verträge von den vergaberechtlichen Bestimmungen ausgenommen sind. Danach soll es einerseits für eine „Vergaberechtsfreiheit" nicht ausreichen, dass beide Vertragsparteien selbst öffentliche Stellen sind. Andererseits sollen die öffentlichen Stellen nicht in ihrer Freiheit beschränkt werden, ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln zu erfüllen, wozu auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen gezählt wird.[20]

3.3.1 Artikel 12 Absatz 1–3 VergabeRL

Nach Artikel 12 Absatz 1 VergabeRL fällt ein an eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts vergebener öffentlicher Auftrag nicht unter die Richtlinie, wenn

- der öffentliche Auftraggeber über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen,
- mehr als 80 % der Tätigkeiten der juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von anderen juristischen Personen betraut wurde, die unter dessen Kontrolle stehen, und
- keine direkte private Kapitalbeteiligung an der kontrollierten juristischen Person besteht. Ausnahmen bestehen insoweit für nicht beherrschende Formen privater Kapitalbeteiligung und Kapitalbeteiligungen ohne Sperrminorität, die im Einklang mit den Europäischen Verträgen durch nationale gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und keinen maßgeblichen Einfluss auf die juristische Person vermitteln.

20 Vgl. Vorbem. Nr. 31 zur VergabeRL.

Diese Maximen gelten grundsätzlich auch, wenn umgekehrt eine kontrollierte juristische Person, die selbst öffentlicher Auftraggeber ist, einen Auftrag an ihren kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber oder eine andere von diesem kontrollierte juristische Person vergibt (Art. 12 Abs. 2 VergabeRL). Sie gelten zudem entsprechend, wenn der kontrollierende öffentliche Auftraggeber die Kontrolle über die juristische Person nicht allein, sondern gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern ausübt (Art. 12 Abs. 3 VergabeRL).
Zu den vorgenannten Tatbestandsvoraussetzungen einer Inhouse-Vergabe im Einzelnen:

3.3.1.1 Dienststellenähnliche Kontrolle über den Auftragnehmer

Bei einem öffentlichen Auftraggeber ist davon auszugehen, dass er über die betreffende juristische Person eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen, wenn er ausschlaggebenden Einfluss sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person hat. Die Kontrolle kann auch durch eine andere juristische Person ausgeübt werden, die der öffentliche Auftraggeber auf gleiche Weise kontrolliert (Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 VergabeRL).

- **Verhältnis Bund – Verkehrsinfrastrukturgesellschaft**
  Eine derartige Kontrolle des Bundes über eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnte grundsätzlich sowohl in öffentlich-rechtlicher (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts) als auch in privatrechtlicher Organisationsform (z. B. GmbH) der Gesellschaft sichergestellt werden. Problematisch erscheint allerdings die Rechtsform der AG, da deren Vorstand weitreichende Unabhängigkeit von Weisungen der bzw. des Gesellschafter/s (Bund) genießt.[21]

- **Verhältnis Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – Landesstraßenbauverwaltungen**
  Im Verhältnis der Gesellschaft zu den Landesstraßenbauverwaltungen ist eine dienststellenähnliche Kontrolle mangels Weisungsbefugnis *nicht* anzunehmen. Solange indes die Regelungen zur Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen in Kraft sind, könnte an eine entsprechende Kontrolle *des Bundes* über diese Verwaltungen gedacht werden. Denn sie unterliegen nach Maßgabe des Artikels 85 GG der Bundesaufsicht, welche sich auf Gesetz- und Zweckmäßigkeit des Rechtsvollzuges erstreckt und im Grundsatz eine

21 Vgl. §§ 76 Abs. 1; 119 Abs. 2 AktG; *Weber* in: *Hölters*, Aktiengesetz, 2. Auflage 2014, § 76 Rn. 1, 35 ff. m. w. N.; s. auch BGHZ 177, 150.

Weisungsbefugnis der zuständigen obersten Bundesbehörden einschließt. Ist eine dienststellenähnliche Kontrolle des Bundes über die Landesstraßenbauverwaltungen zu bejahen, so könnte dies im vorliegenden Kontext ausreichen. Nach der schon erwähnten Vorschrift des Artikels 12 Absatz 2 VergabeRL vergäbe dann nämlich ggf. eine kontrollierte juristische Person (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) Aufträge an andere juristische Personen (Landesverwaltungen), die von demselben öffentlichen Auftraggeber (Bund) kontrolliert werden. Weitere Voraussetzung eines solchen Konstrukts wäre freilich, dass man den Begriff der „juristischen Person" – wie von der Richtlinie an anderer Stelle postuliert[22] – weit auslegt und hierunter auch diejenigen Landesstraßenbauverwaltungen fasst, die nach deutschem Recht keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.

3.3.1.2 Hauptsächliche Tätigkeit des Auftragnehmers für den Auftraggeber („80 %-Kriterium")

- **Verhältnis Bund – Verkehrsinfrastrukturgesellschaft**
  Sofern für eine künftige Bundesfernstraßengesellschaft kein nennenswertes „Drittgeschäft" vorgesehen ist, wird diese Voraussetzung dort ohne Weiteres gegeben sein.

- **Verhältnis Verkehrsinfrastrukturgesellschaft – Landesstraßenbauverwaltungen**
  Im Verhältnis zu den Landesstraßenbauverwaltungen wäre das Kriterium wohl nur dann erfüllt, wenn die Betrachtung auf denjenigen Teil der Verwaltung beschränkt würde, der (nach wie vor) Aufgaben der Bundesfernstraßenverwaltung (nach Weisungen des Bundes) wahrnimmt. Bezieht man dagegen die sonstigen Aufgaben dieser Verwaltungen ein, namentlich die Administration der Landesstraßen, wird sich ihr Tätigkeitsspektrum vielfältiger darstellen. Ob sich eine isolierte Betrachtung von für den Bund bzw. die Gesellschaft tätigen Teilen der Landesstraßenbauverwaltungen als tragfähig erweist, ist zu bezweifeln. Denn die Verwaltungen dürften weiterhin als ein Wirtschaftsteilnehmer i. S. d. Vergaberichtlinie anzusehen sein,[23] es sei denn, die in Rede stehenden Teilbereiche würden auch formal eigenständig.[24]

---

22 Nämlich bei der Definition des „Wirtschaftsteilnehmers", vgl. o. S. 8 mit Fn. 11.
23 Vgl. o. S. 8 f.
24 Wobei nach dem zuvor Gesagten freilich wiederum sicherzustellen wäre, dass sich an der dienststellenähnlichen Kontrolle des Bundes nichts ändert.

3.3.1.3 Grundsätzlich keine private Kapitalbeteiligung am Auftragnehmer

Hintergrund dieser Einschränkung ist, dass die Vergabe eines öffentlichen Auftrags ohne Wettbewerbsverfahren dem am Auftragnehmer beteiligten privaten Wirtschaftsteilnehmer einen unzulässigen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern verschaffen würde.[25] Bei Errichtung einer künftigen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wäre dies zu beachten und die Einhaltung der Bedingung dauerhaft zu gewährleisten, sofern die Gesellschaft Aufträge im Wege der Inhouse-Vergabe erhalten soll. Hinsichtlich der Landesstraßenbauverwaltungen als Auftragnehmer dürfte dieser Punkt hingegen bis auf Weiteres unproblematisch sein.

3.3.2 Artikel 12 Absatz 4 VergabeRL

Gemäß Artikel 12 Absatz 4 VergabeRL fällt ein ausschließlich zwischen öffentlichen Auftraggebern geschlossener Vertrag nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, wenn

- er eine Zusammenarbeit zwischen ihnen begründet oder erfüllt mit dem Ziel sicherzustellen, dass von ihnen zu erbringende öffentliche Dienstleistungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden,
- die Durchführung dieser Zusammenarbeit ausschließlich durch Überlegungen des öffentlichen Interesses bestimmt wird und
- die beteiligten öffentlichen Auftraggeber auf dem offenen Markt weniger als 20 % der durch die Zusammenarbeit erfassten Tätigkeiten erbringen.

Wie oben dargelegt, sind sowohl der Bund als auch eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (potenzielle) öffentliche Auftraggeber. Mögliche entgeltliche Verträge zwischen ihnen könnten grundsätzlich auch eine Zusammenarbeit i. S. d. beiden erstgenannten Tatbestandsvoraussetzungen begründen bzw. erfüllen. Ihr „Marktanteil" im Bereich der nationalen Fernstraßenverwaltung läge allerdings ersichtlich weit über 20 %. Ob mit Blick auf den europäischen Markt etwas anderes gilt, wäre im Bedarfsfall zu prüfen. Allerdings spricht vieles dafür, dass die Ausnahmevorschrift des Artikels 12 Absatz 4 VergabeRL nur Fälle echter, grundsätzlich gleichberechtigter Kooperation öffentlicher Auf-

25 Vorbem. Nr. 32 Abs. 2 zur VergabeRL.

traggeber zur Erreichung gemeinsamer Ziele erfassen soll,[26] nicht aber die hier in Rede stehenden weitgehenden Aufgabenübertragungen im Sinne einer Quasi-Delegation wesentlicher Verwaltungsteile.

3.4 Zwischenergebnis

Von den in der EU-Vergaberichtlinie statuierten Ausnahmefällen kann vorliegend – je nach konkreter Fallgestaltung – allein die Inhouse-Vergabe gemäß Artikel 12 Absatz 1 durchgreifen. Das Verhältnis zwischen dem Bund und einer künftigen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ist jedenfalls entsprechend den hierfür notwendigen Voraussetzungen gestaltbar. Ob Gleiches für die Rechtsbeziehungen zwischen der Gesellschaft und den Straßenbauverwaltungen der Länder gilt, erscheint aus Sicht des Bundesbeauftragten dagegen sehr zweifelhaft.

26 Vgl. Vorbem. Nr. 33 zur VergabeRL, wo von Aufträgen für die *gemeinsame Erbringung* öffentlicher Dienstleistungen die Rede ist, die auf einem *kooperativen Konzept* beruhen sollte; die beteiligten Stellen sollen jeweils einen *Beitrag zur gemeinsamen Ausführung* der öffentlichen Dienstleistung leisten. Vgl. ferner Vorbem. Nr. 32 Abs. 3 zur VergabeRL.

4 Gesamtbetrachtung

Die Gesamtbetrachtung einer möglichen Aufgabenübertragung auf eine künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wie auch der Aufgabenwahrnehmung durch diese Gesellschaft offenbart unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten die zentrale Bedeutung der Frage, inwieweit dabei mit entgeltlichen Verträgen gearbeitet wird. Wann immer dies der Fall ist, muss die Anwendung der einschlägigen Vergaberegeln geprüft werden, und zwar unabhängig davon, ob die Gesellschaft öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert ist. Generelle Ausnahmen vom Vergaberechtsregime sind dann nur noch unter den tendenziell restriktiven Voraussetzungen von Inhouse-Vergaben möglich. Letztere sind zwischen Bund und Gesellschaft gestaltbar, auch wenn diese in privatrechtlicher Organisationsform geführt werden soll. Im Verhältnis der Gesellschaft zu den Straßenbauverwaltungen der Länder erscheinen Inhouse-Vergaben dagegen nach Einschätzung des Bundesbeauftragten schwerlich möglich.

Vor diesem Hintergrund liegt der Gedanke nahe, entgeltliche Verträge zu vermeiden und auf gesetzliche Regelungen bzw. allgemein auf Aufgabenzuweisungen durch Rechtsnorm zurückzugreifen. Ein solches Vorgehen erschiene im Grundsatz nicht als unzulässige Umgehung der EU-Vergaberichtlinie. Der Richtliniengeber hat nämlich ausdrücklich betont, die Mitgliedstaaten nicht zur externen Vergabe von Dienstleistungen verpflichten zu wollen, wenn sie diese anderweitig organisieren möchten, und dass die Richtlinie folglich für die Erbringung von Dienstleistungen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften keine Geltung beansprucht.

Bei einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform könnten beispielsweise in einem entsprechenden Errichtungsgesetz die in Rede stehenden Aufgaben und Befugnisse geregelt und damit gleichsam „vergaberechtsfrei" übertragen werden.

Bis die künftige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ihre Aufgaben vollständig selbst wahrnehmen kann, sollten die Länder, ausgehend vom Status quo, im Wege der Organleihe für sie tätig sein (vgl. Anhang 7). Auf diese Weise können auch hier entgeltliche Verträge und die damit einhergehenden vergaberechtlichen Bindungen vermieden werden.

Anhang 6

Mautregulierung

Inhalt

1	**Einleitung**	167
2	**Rechtlicher Rahmen**	168
2.1	Europäischer Rahmen	168
2.2	Nationaler Rahmen	170
3	**Theoretische Grundlagen der Regulierung**	171
3.1	Definition	171
3.2	Gründe für staatliche Regulierungen	171
3.3	Ziele und grundsätzliche Probleme der Regulierung	173
3.3.1	Ziele	173
3.3.2	Grundsätzliche Probleme der Regulierung/ Principal-Agent-Theorie	173
4	**Regulierungsansätze**	175
4.1	Kostenorientierte Regulierungsansätze	175
4.1.1	Rentabilitätsregulierung (Rate-of-Return-Regulierung)	175
4.1.2	Kostenzuschlagsregulierung	177
4.2	Anreizorientierte Regulierung	177
4.2.1	Preis-Cap-Regulierung	178
4.2.2	Revenue-Cap	179
4.2.3	Yardstick-Competition	179

1 Einleitung

Bei den fernverkehrsrelevanten Straßen handelt es sich um ein natürliches Monopol. Sollte der Staat einer Infrastrukturgesellschaft das Recht einräumen, die Maut zu erheben und die Maut festzulegen, bestünde die Gefahr, dass eine gewinnmaximierende Verkehrsinfrastrukturgesellschaft Monopolpreise verlangt. Sofern Private an dieser beteiligt sind oder der Einfluss des Bundes auf diese gering ist, ist eine Regulierung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft notwendig.
Bei der Festlegung der Maut sind der europäische und nationale Rechtsrahmen zu beachten. Dabei gelten die europäischen Vorgaben nur für Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen des Güterkraftverkehrs, deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 t beträgt. Für die Pkw gibt es vergleichbare europarechtliche Vorgaben nicht.
Die Notwendigkeit für eine Mautregulierung ergibt sich auch aus der Auswertung der wissenschaftlichen Literatur. In diesem Anhang sollen der Begriff der Regulierung definiert, grundsätzliche Probleme bei der Regulierung erörtert und verschiedene Regulierungsansätze dargestellt sowie auf Probleme bei deren Anwendung im Straßensektor hingewiesen werden.

2 Rechtlicher Rahmen

2.1 Europäischer Rahmen

In Europa gilt für die Erhebung von Maut bzw. Benutzungsgebühren/ Infrastrukturgebühren für Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, die ausschließlich für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder eingesetzt werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 t beträgt, die Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Richtlinie 1999/62/ EG, zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/76/EU). Ein Ziel der Richtlinie ist es, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Verkehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Die Richtlinie gilt für alle nach dem 10. Juni 2008 eingeführten Mautsysteme.[1]
Nach Artikel 7 b Absatz 1 der Richtlinie müssen sich die durchschnittlichen Infrastrukturgebühren an den Baukosten und den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren. Die gewogenen durchschnittlichen Infrastrukturgebühren können auch eine Kapitalverzinsung und/oder eine Gewinnmarge zu Marktbedingungen einbeziehen.
Artikel 7 e Absatz 1 der Richtlinie bestimmt, dass der Höchstsatz der Infrastrukturgebühren anhand einer Methode zu berechnen ist, deren Eckpunkte in Anhang III der Richtlinie aufgeführt sind. Die wesentlichen Eckpunkte lauten:

- Zu den Investitionskosten zählen die Baukosten (einschließlich der Finanzierungskosten) und die Kosten für die Entwicklung der Infrastruktur sowie gegebenenfalls ein Zinsertrag für das investierte Kapital oder eine Gewinnmarge. Hinzu kommen außerdem die Kosten für den Landerwerb, die Planung, die Auslegung, die Überwachung der Bauaufträge und das Projektmanagement, die Kosten für archäologische und sonstige Bodenuntersuchungen sowie sonstige einschlägige Nebenkosten.

1 Art. 7 e Abs. 3 EU-KOM, RL 1999/62/EG.

- Zu den Kosten für die jährliche Instandhaltung und die Instandsetzung zählen die jährlichen Kosten für die Instandhaltung des Netzes und die regelmäßigen Kosten für Instandsetzung, Verstärkung und Erneuerung der Fahrbahndecken im Hinblick darauf, dass das Niveau der operativen Funktionalität des Netzes über die Zeit hinweg erhalten wird.

Ferner sind die Kosten für die Einrichtung, den Betrieb und die Bewirtschaftung der Infrastruktur und des Mautsystems zu berücksichtigen. Mit Novellierung der Richtlinie im Jahr 2011 wurde die Ansetzbarkeit externer Kosten geregelt (KANN-Regelung). Artikel 7 c der Richtlinie konkretisiert, dass sich die Gebühr an den Kosten der Luftverschmutzung und den Kosten der verkehrsbedingten Lärmbelastung (externe Kosten) orientieren soll. Für die Berechnung werden in Anhang III a Mindestanforderungen und Methoden festgelegt. Anhang III b definiert Maximalbeträge für eine Gebühr für externe Kosten. Dabei wird zwischen Vorstadt- und Fernstraßen unterschieden, im Falle der Lärmbelastung zusätzlich zwischen Tag- und Nachtzeiträumen.
Bei der Ermittlung der Maut sind der Schwerverkehrsanteil im Netz und die damit zusammenhängenden Kosten zu berücksichtigen. Für die Aufteilung der Investitions-, Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten auf die Fahrzeuggruppen können deren tatsächliche und prognostizierte Fahrleistungen durch bestimmte Faktoren korrigiert werden.[2]
Die Betriebs-, Bewirtschaftungs- und die Mauteinzugskosten müssen auf faire und transparente Weise auf alle mautpflichtigen Fahrzeugklassen aufgeteilt werden.
Außerdem haben die Mitgliedstaaten die Infrastrukturgebühren nach EURO-Emissionsklasse des Fahrzeugs so zu differenzieren, dass keine Infrastrukturgebühr mehr als 100 % über der entsprechenden Gebühr liegt, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllen.[3] Weitere Differenzierungen (zur Stauvermeidung, zur Minimierung von Infrastrukturschäden, zur Optimierung der Nutzung oder zur Förderung der Verkehrssicherheit) sind nach der Richtlinie möglich.
Wird an einen Privaten eine Konzession vergeben, dürfen die von ihm erhoben Gebühren nicht über den Infrastrukturgebühren liegen, die sich bei Anwendung der in Anhang III aufgeführten Eckpunkte ergeben würden. Die Vergleichbarkeit ist anhand eines auf den Artikeln des betreffenden Konzessionsvertrags abgestimmten, ausreichend langen Bezugszeitraums zu ermitteln. Dies gilt nicht, wenn die Konzession vor dem 10. Juni 2008 vergeben wurde.

---

2 In Anhang III Nr. 4 EU-KOM, RL 1999/62/EG, werden Anhaltspunkte für die Auswahl solcher von (Äquivalenz-) Faktoren genannt.
3 Art. 7 g EU-KOM, RL 2011/76/EU.

2.2 Nationaler Rahmen

Bei der Festlegung der Mautgebührenhöhe ist neben den europarechtlichen Vorgaben auch das nationale Gebührenrecht zu berücksichtigen. Danach ist insbesondere das aus dem Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz abgeleitete Äquivalenzprinzip zu beachten.
Nach dem Äquivalenzprinzip müssen der Wert einer Leistung und die für diese geforderte Gebühr in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Der Bund darf also im Einzelfall keine höhere Gebühr verlangen, als seine Leistung wert ist.

3 Theoretische Grundlagen der Regulierung

Im Folgenden sollen kurz die Gründe für eine Regulierung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sowie wesentliche Regulierungsansätze und die mit diesen einhergehenden Probleme dargestellt werden.[4]

3.1 Definition

Als staatliche Regulierung werden alle direkten hoheitlichen Eingriffe in das Marktgeschehen bezeichnet, die die Gewerbe- und Vertragsfreiheit beeinflussen und nicht allein dazu dienen, allgemeingültige Spielregeln der Marktwirtschaft festzulegen und durchzusetzen. Hierzu *zählen beispielsweise* Eingriffe in die Produktionsmenge, in Preisgestaltung und Investitionsentscheidungen und Einschränkungen des Marktzutritts.[5] Es gibt jedoch kein allgemeingültiges Begriffsverständnis in Deutschland.[6]

3.2 Gründe für staatliche Regulierungen

In der Wettbewerbsökonomie ist ein natürliches Monopol als ein Markt definiert, in dem ein einziges Unternehmen die gesamte Marktnachfrage zu niedrigeren Kosten produzieren kann als mehrere Anbieter zusammen. Natürliche Monopole entstehen demnach bei hohen Fixkosten durch:

- Größenvorteile in der Produktion: Bei konstanten Fixkosten nehmen die Durchschnittskosten ab, wenn die Ausbringungsmenge, d. h. die Betriebsgröße wächst.

---

4 In diesem Gutachten ist es nicht möglich, die Regulierungstheorie umfassend zu erläutern. Es sollen lediglich die Ideen der einzelnen Regulierungsansätze dargestellt und Hinweise auf Probleme gegeben werden.

5 Morasch (2001): Wettbewerbspolitik und Regulierung S. 87 f.

6 Döhler, Wegrich (2010): Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit S. 31.

- Verbundvorteile: Bei Mehrprodukt-Unternehmen ergeben sich Verbundvorteile in der Produktion von zwei oder mehreren Gütern. Die Durchschnittskosten sinken, da es kostengünstiger ist, mehrere Güter in einer Anlage zu erstellen, als sie jeweils separat zu produzieren.[7]

Straßeninfrastrukturnetze sind ein klassisches Beispiel für ein natürliches Monopol, da beim Bau der Straßen hohe Fixkosten anfallen, während die Kosten für den Betrieb verhältnismäßig gering sind. Liegt ein natürliches Monopol vor, ist es aus Kostenminimierungsaspekten effizient, den Markt allein durch ein Unternehmen bedienen zu lassen.[8] Aus dem Vorliegen eines natürlichen Monopols kann jedoch nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass eine Regulierung des Unternehmens notwendig ist. Dies ergibt sich erst dann, wenn das Unternehmen in der Lage ist, Monopolpreise zu verlangen. Dazu muss es diesem möglich sein, mögliche Konkurrenten dauerhaft vom Markteintritt auszuschließen. Dies hängt entscheidend von der Art der Investitionskosten ab. „Verliert" das Unternehmen bei Marktaustritt die von ihm getätigten Investitionen („versunkene Kosten"), wirken diese wie Markteintrittsbarrieren. Für das im Markt befindliche Unternehmen sind diese Kosten für die Preisentscheidung nicht mehr relevant. Für einen potenziellen Wettbewerber sind die Investitionskosten hingegen vor dem Markteintritt sehr wohl entscheidungsrelevant. Dadurch hat der potenzielle Wettbewerber einen Kostennachteil gegenüber dem im Markt etablierten Unternehmen. Im Ergebnis wird dieser nicht in den Markt eintreten.[9] Im Straßensektor sind getätigte Investitionen versunkene Kosten, da sie nicht an einen anderen Ort übertragen werden bzw. anderweitig genutzt werden können.[10] Außerdem bestehen auf der Seite der Nachfrager keine bzw. nur sehr begrenzte Substitutionsmöglichkeiten. Dies bedeutet, dass die Verkehrsteilnehmer nur begrenzt auf andere Verkehrsträger oder Straßen ausweichen können. Preiserhöhungen werden daher nur begrenzte Auswirkungen auf die Verkehrsmenge haben. Aus

---

7 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen – Arbeitspapier-Version –, abgerufen unter https://www.uni-giessen.de/fbz/fb02/fb/professuren/vwl/goetz/forschung/publikationen-ordner/beitraegezeitschriften/Gtz_Heim_Schober_Stromleitungsnetze_201406.pdf, S. 3.

8 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 4; siehe auch Knieps (2001): Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2002, S. 4.

9 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 4; siehe auch Knieps (2001): Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2002, S. 4.

10 Winkelmann (2000): Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur – Triebkräfte und Finanzierungsprobleme, S. 66.

diesem Grund ist eine Regulierung der Infrastrukturgebühren im Straßensektor grundsätzlich notwendig.

3.3 Ziele und grundsätzliche Probleme der Regulierung

3.3.1 Ziele

Die Regulierung muss so gestaltet werden, dass eine Monopolpreisbildung verhindert wird, da diese über dem sozialen Optimum liegt.[11] Sie dient damit zunächst einmal dem Schutz der Nachfrager. Gleichwohl muss sie auch dem Interesse des Infrastrukturunternehmens an einer fairen Vergütung gerecht werden.[12]
Ziel der Regulierung muss es also sein, die berechtigten Ansprüche beider Seiten zum Ausgleich zu bringen.

3.3.2 Grundsätzliche Probleme der Regulierung/ Principal-Agent-Theorie

Regulierung kann als eine Vertragsbeziehung zwischen dem Regulierer und dem regulierten Unternehmen interpretiert werden. In diesem Vertrag wird das Unternehmen zur Erbringung bestimmter Leistungen verpflichtet und gleichzeitig dem Unternehmen das Recht zur Erhebung von Entgelten eingeräumt.
In der Volkswirtschaft werden solche Vertragsbeziehungen u. a. in der Prinzipal-Agent-Theorie als Teil der Vertragstheorie betrachtet. In der Prinzipal-Agent-Theorie beauftragt ein Auftraggeber (Prinzipal) einen Auftragnehmer (Agent) mit der Ausführung einer Leistung. Zur Erleichterung dieser Tätigkeit räumt er dem Agenten einen gewissen Entscheidungsspielraum ein. Der Agent handelt bei der Aufgabenerfüllung annahmegemäß eigennutzmaximierend.
Nach Vertragsabschluss kann der Prinzipal die Tätigkeiten des Agenten nicht unmittelbar beobachten; d. h. er hat nicht die gleichen Informationen wie der Agent.[13] Infolgedessen besteht eine Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten bzw. zulasten des Prinzipals. Dies eröffnet dem Agenten die Möglichkeit, seine Ziele auf Kosten des

11 Morasch (2001):, Wettbewerbspolitik und Regulierung S. 90.
12 Vgl. Beckers et al. (2014): Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland, S. 64.
13 Vgl. Richter R., Furboton E. (2003): Neue Institutionenökonomik, S. 173 f.

Prinzipals zu verfolgen.[14] Im Fall der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnte sie (als Agent) beispielsweise Straßen unnötig aufwendig bauen oder erhalten und die dabei entstehenden Kosten dem Prinzipal bzw. den Nutzern anlasten.[15] Der Agent könnte außerdem dem Prinzipal Informationen vorenthalten bzw. falsche Informationen zukommen lassen[16] (wie z. B. beim Erstellen einer überhöhten Rechnung, in der nicht erbrachte Leistungen aufgeführt werden).[17]

Diese Probleme können dadurch reduziert werden, dass geeignete Anreize für den Agenten geschaffen oder Maßnahmen zu seiner Überwachung ergriffen werden. Damit Anreize geschaffen werden können, muss der Output (z. B. Neubau einer Straße) frühzeitig, ggf. vor Planungsbeginn, beschrieben werden und gut messbar sein. Mehrjährige Straßenbauplanungen sind mit erheblichen Unsicherheiten (Umweltunsicherheiten) verbunden. Diese resultieren zum einen aus den unbekannten bzw. sich ändernden technischen Rahmenbedingungen. Zum anderen können die Interessen Drittbetroffener einen schwer kalkulierbaren Einfluss auf die Planungen haben. Aufgrund der erheblichen Umweltunsicherheiten sind die Prinzipal-Agent-Probleme über Anreize im Bundesfernstraßenbau kaum lösbar.

Die Regulierung muss nicht nur das Problem der Informationsasymmetrie beachten, sondern auch berücksichtigen, dass dem volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn der Regulierung (Verhinderung von Monopolpreisbildung) mögliche Kosten gegenüberstehen. Einerseits sind die direkten Kosten der Regulierung zu betrachten. Andererseits können durch die Regulierung Anreize gesetzt werden, die zu unerwarteten und kostspieligen Reaktionen der Unternehmen führen. Die durch eine fehlerhafte Regulierung entstehenden Kosten können im Extremfall die Wohlfahrtsverluste eines unregulierten Monopols sogar übersteigen. Der spezifischen Ausgestaltung des regulatorischen Rahmens kommt somit eine wesentliche Bedeutung zu.[18]

---

14 Klatt, J. P (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungsmöglichkeiten für die Bundesfernstraßen, S. 53.

15 Solch ein Vorgehen wird in der Principal-Agent-Theorie als Hidden Action bezeichnet.

16 Solch ein Vorgehen wird in der Principal-Agent-Theorie als Hidden Information bezeichnet.

17 Vgl. Beckers et al. (2014): Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland, S. 68.

18 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 4; siehe auch Knieps (2001): Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2002, S. 2.

4 Regulierungsansätze

Bei der Preisregulierung kann zwischen kostenorientierten und anreizorientierten Regulierungsansätzen unterschieden werden. Zu den kostenorientierten Preisregulierungsverfahren zählen die Rentabilitätsregulierung (Rate-of-Return-Regulierung) und die Kostenzuschlagsregulierung. Die sogenannte Preis-Cap-Regulierung, die Revenue-Cap-Regulierung und die Yardstick-Competition sind anreizorientierte Preisregulierungsverfahren (siehe Abbildung 22).[19]

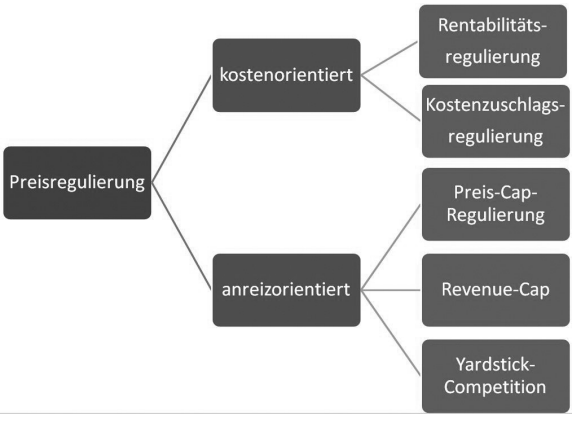

Abbildung 22: Darstellung möglicher Regulierungsansätze (eigene Darstellung)

4.1 Kostenorientierte Regulierungsansätze

4.1.1 Rentabilitätsregulierung (Rate-of-Return-Regulierung)

Bei der Rentabilitätsregulierung wird dem regulierten Unternehmen eine festgelegte Kapitalrendite zugestanden, die nicht überschritten

19 Müller, Growitsch Wiesner (2010): Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, IRIN Working Paper, S. 5.

werden darf.[20] Diese sollte so festgelegt werden, dass sie mindestens der hypothetischen Marktverzinsung bei Wettbewerb entspricht, ohne den hypothetische Monopolpreis zu erreichen. Häufig wird die Kapitalrendite auf Basis des Kapitalmarktzinses einschließlich einer adäquaten Risikoprämie bestimmt. Bemessungsgrundlage ist der Wert des Kapitalstocks des regulierten Unternehmens. Häufig wird dieser aus den Anschaffungskosten abzüglich Abschreibungen hergeleitet.[21]

Da bei der Rate-of-Return-Regulierung der zulässige Gewinn positiv von der Höhe des Kapitalstocks und von der erlaubten Kapitalrendite abhängt, kann es zu einem überhöhten Investitionsanreiz kommen, wenn die Kapitalrendite über den Kosten für das Kapital (z. B. Zinssatz) liegt. Für das regulierte Unternehmen gibt es damit keinen Anreiz, seinen Kapitalstock zu optimieren und die Investitionen effizient zu gestalten. Denn umso mehr Kapital das Unternehmen investiert, umso mehr profitiert es von dieser Differenz. Bei dem Unternehmen entstehen auch kaum Anreize, die operativen Kosten zu senken, da der regulierte Preis bei der nächsten Anpassung in gleichem Maße gesenkt würde.[22]

Ein unnötiger Aufbau des Kapitalstock könnte z. B. dadurch verhindert werden, dass der Regulierer die einzelnen Investitionen des regulierten Unternehmens prüft. Werden bestimmte Investitionen vom Regulierer nicht für erforderlich befunden, können diese von der Kapitalbasis ausgeschlossen und darauf keine Renditen mehr gezahlt werden.[23] Damit der Regulierer entscheiden kann, ob eine Investition auch in dem getätigten Umfang erforderlich ist, muss dieser über erhebliche Fachkenntnisse verfügen. Außerdem muss angesichts der Informationsasymmetrie zwischen dem Regulierer (Prinzipal) und dem Unternehmen (Agent) davon ausgegangen werden, dass das Unternehmen seine Investitionen gegenüber dem Regulierer fast immer begründen kann.

Auf der anderen Seite haben Studien gezeigt, dass die Länge der Regulierungsdauer ebenfalls wichtig für die Investitionsentscheidung ist. Das regulierte Unternehmen wird unter dem optimalen Investitions-

---

20 Cullman A, Nieswand M. (2015): Regulierung und Investitionen in der leitungsgebundenen Energieversorgung, S. 2.

21 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen – Arbeitspapier-Version – , abgerufen unter https://www.uni-giessen.de/fbz/fb02/fb/professuren/vwl/goetz/forschung/publikationen-ordner/beitraegezeitschriften/Gtz_Heim_Schober_Stromleitungsnetze_201406.pdf, S. 10 f.

22 Müller, Growitsch Wiesner (2010): Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, IRIN Working Paper, S. 5 f.

23 Cullman A, Nieswand M. (2015): Regulierung und Investitionen in der leitungsgebundenen Energieversorgung, S. 2.

volumen bleiben, wenn die Regulierungsperioden zu kurz sind, um die Investitionen amortisieren zu können. Auch der Grad der Unsicherheit hinsichtlich der künftigen regulatorischen Entscheidungen kann die Investitionsentscheidungen des Unternehmens beeinflussen.[24]

4.1.2 Kostenzuschlagsregulierung

Ebenfalls zu den kostenorientierten Regulierungsansätzen zählt die Kostenzuschlagsregulierung. Das ihr zugrunde liegende Prinzip ist dem der Rentabilitätsregulierung sehr ähnlich. Bei der Kostenzuschlagsregulierung wird nicht die Kapitalrendite begrenzt, sondern der Erlös. Dieser wird auf einen fixen Aufschlag (Markup) auf die tatsächlichen Produktionskosten beschränkt. Da die Bemessungsgrundlage für den Erlös des Unternehmens auf den tatsächlichen Kosten basiert, hat das Unternehmen keinen Anreiz, zu minimalen Kosten zu produzieren.[25]
Ein generelles Problem kostenbasierter Regulierungsansätze (insbesondere jedoch bei der Kostenzuschlagsregulierung) besteht in den im Allgemeinen unvollständigen Informationen des Regulierers über die unternehmensinternen Kosten. Diese Asymmetrie eröffnet dem Monopolisten die Möglichkeit, seinen Informationsvorsprung auszunutzen und dem Regulierer überhöhte Kosten zu melden, um seinen Gewinn zu maximieren.[26] Ist die regulierte Verkehrsinfrastrukturgesellschaft im Besitz eines Baukonzerns, könnte der Baukonzern seine Leistungen zu überhöhten Preisen abrechnen. Diese würden dann letztlich von den Nutzern bezahlt, wodurch der Konzern seinen Gewinn maximieren könnte.

4.2 Anreizorientierte Regulierung

Bei der Anreizregulierung ist es das Hauptziel, den Einfluss der asymmetrischen Informationsverteilung zu verringern und Anreize für sinnvolle Investitionen zur Effizienzsteigerungen zu geben.

---

24 Égert (2009): Infrastructure investment in network industries: The role of incentive regulation and regulatory independence.
25 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 11.
26 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 12.

4.2.1 Preis-Cap-Regulierung

Eine Form der anreizorientierten Regulierung ist das Setzen von zeitlich befristeten Preisobergrenzen (Price Caps).[27] Dabei wird nicht eine Vielzahl einzelner Preise festgelegt, sondern eine gewichtete durchschnittliche Preisobergrenze für einen Korb verschiedener Güter. Der Preis des Warenkorbes orientiert sich in der Regel an den herrschenden Preisen oder an Vorjahrespreisen der in ihm enthaltenen Güter.[28] Die Preise der Warenkörbe werden regelmäßig an die Inflationsrate angepasst. Außerdem werden sie jährlich um einen Faktor X reduziert. Dieser Faktor beschreibt die mindestens zu erwartende Effizienzverbesserung. Der Faktor X wird zwischen Regulierer und Unternehmen ausgehandelt und alle drei bis fünf Jahre angepasst.
Da der Preis für den Warenkorb fix ist, können Preisänderungen für die einzelnen Güter oberhalb des Caps liegen, solange der Durchschnitt aller Änderungen die Grenze nicht überschreitet. Damit ist das Unternehmen flexibler als bei festgelegten Preisen für jede Einzelleistung. Liegt die tatsächliche Effizienzverbesserung des Unternehmens über dem Faktor X, so kann es die damit einhergehenden Gewinnsteigerungen vereinnahmen. Liegt die Effizienzverbesserung unterhalb des Faktors X, geht dies zu Lasten des eigenen Gewinns. Somit besteht beim Unternehmen grundsätzlich ein Anreiz zu kostenreduzierenden Innovationen.[29] Bei der Verhandlung über die Höhe des Faktors X ist zu beachten, dass der Regulierer nur unvollständige Informationen bezüglich der tatsächlichen Kosteneinsparpotenziale des regulierten Unternehmens besitzt. Um seinen Gewinn zu vergrößern, wird das Unternehmen versuchen, seine künftigen Kosteneinsparpotenziale möglichst gering darzustellen.[30]
Würde die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft künftig einziger Nachfrager sein, könnte es bei der Regulierung im Straßensektor problematisch sein, die herrschenden Preise für den Autobahnbau zu ermitteln. Der Regulierer wäre auf die Informationen der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft angewiesen und könnte Manipulationen nicht ausschließen.
Bei der Preis-Cap-Regulierung bestünde für die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft darüber hinaus der Anreiz, direkt nach der Einführung des

---

27 Müller, Growitsch Wiesner (2010): Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, IRIN Working Paper, S. 12 f.
28 Égert B. (2009): Infrastructure investment in network industries: The role of incentive regulation and regulatory independence.
29 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 13; siehe auch Knieps (2000): Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren, S. 8 ff.
30 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 13.

Preis-Caps bei gleichbleibenden Preisen die Qualität der Verkehrsinfrastruktur zu senken.[31] Um einen Abfall der Qualität zu verhindern, müsste auch die einzuhaltende Qualität vertraglich gesichert werden. Hinsichtlich der Probleme bei der Leistungsbeschreibung im Straßenbau wird auf Anhang 4 verwiesen.

4.2.2 Revenue-Cap

Eine Variation der Preis-Cap-Regulierung ist die Revenue-Cap-Regulierung. Im Gegensatz zur Preis-Cap-Regulierung wird nicht der Preis eines Warenkorbs festgelegt, sondern eine Obergrenze für den Gesamterlös des Unternehmens eingeführt.[32] Es ist folglich Entscheidung des Unternehmens, ob es seine Angebotsmenge oder seine Preise verändert. Damit besteht die Möglichkeit, dass das Unternehmen seine Angebotsmenge verringert und die Preise erhöht.
Im Straßenverkehrssektor wird diese Gefahr durch den hohen Fixkostenanteil bei Straßenbauvorhaben sowie durch gesetzliche Regelungen begrenzt.[33] Gleichwohl bestünden bei der Revenue-Cap-Regulierung für das regulierte Unternehmen keine Anreize, das Straßennetz auszubauen.[34] Auch für eine Qualitätsverbesserung bestünden keine Anreize, da der damit möglicherweise einhergehende Mengenzuwachs nicht zur Steigerung der zulässigen Gesamterlöse des Unternehmens führen kann.

4.2.3 Yardstick-Competition

Dieser Regulierungsansatz basiert auf dem Prinzip des Benchmarking. Der Regulierer legt die Preise nicht auf Basis der Kosten- bzw. Erlösangaben des regulierten Unternehmens fest, sondern ermittelt sie auf Basis der Daten vergleichbarer, nicht-konkurrierender, aber möglichst ähnlicher Unternehmen.

---

31 Égert B. (2009): Infrastructure investment in network industries: The role of incentive regulation and regulatory independence, S. 6.
32 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (2009): Wirkung und Potenzial der Netzregulierung für die Förderung der Stromeffizienz, S. 31.
33 Eine Bundesfernstraße kann nur dann zurückgebaut und damit letztlich eingezogen werden, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. § 2 Absatz 4 Bundesfernstraßengesetz.
34 Bundesnetzagentur (2008): Abschlussbericht der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor, S. 32 ff.

Dadurch, dass die regulierten Unternehmen keine Möglichkeit mehr haben, die Preise z. B. durch falsche Kostenangaben zu beeinflussen, sollen die mit der Informationsasymmetrie einhergehenden Probleme reduziert werden.
Probleme bestehen jedoch in der Identifizierung vergleichbarer Unternehmen. Es ist nicht nur schwer, Unternehmen zu finden, die sich stark ähneln. Auch ist zu berücksichtigen, dass strukturell ähnliche Unternehmen unterschiedliche Lebens- und Investitionszyklen besitzen und in Wirtschafträumen mit konjunkturell unterschiedlicher Entwicklung agieren. Dadurch kann die Vergleichbarkeit stark vermindert werden. Sind nur wenige Unternehmen auf dem Markt vergleichbar, steigt die Gefahr einer Absprache der Unternehmen und somit wieder die einer Asymmetrie der Informationen.[35]

Beispiel: Regulierung der Netzzugangsentgelte der Betreiber von Energieversorgungsnetzen nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)

Nach § 21 Absatz 2 EnWG müssen die Netzzugangsentgelte der Betreiber von Energieversorgungsnetzen auf der Grundlage der Kosten einer Betriebsführung, die denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen, sowie einer angemessenen, wettbewerbsfähigen und risikoangepassten Verzinsung des eingesetzten Kapitals gebildet werden (siehe 4.1.2 Kostenzuschlagsregulierung). Nach § 21a EnWG können Netzzugangsentgelte abweichend hiervon durch eine Methode bestimmt werden, die Anreize für eine effiziente Leistungserbringung setzt (Anreizregulierung). Für die Dauer einer Regulierungsperiode können den Netzbetreibern entweder die Höhe der Netzzugangsentgelte (siehe 4.2.1 Preis-Cap-Regulierung) oder die Gesamterlöse (siehe Nummer 4.2.2 Revenue-Cap) vorgegeben werden (§ 21a Abs. 2 EnWG). Eine Regulierungsperiode dauert zwei bis fünf Jahre, in denen die gesetzten Obergrenzen grundsätzlich unverändert bleiben (§ 21a Abs. 3 EnWG).[36]

35 Götz, Heim, Schober (2014): Ökonomische Aspekte von Stromleitungsnetzen, S. 13; siehe auch Knieps (2000): Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren, S. 15 f.

36 Vgl. Bundesnetzagentur (2006): Bericht der Bundesnetzagentur nach § 112a EnWG zur Einführung der Anreizregulierung nach § 21a EnWG, S. 21 ff.

Anhang 7

Organleihe

Inhalt

1	**Begriff der „Organleihe"**	183
2	**Rechtliche Voraussetzungen**	184
3	**Folgen einer Organleihe**	185
3.1	Weisungsrechte des Entleihers	185
3.2	Haftung des Landes gegenüber dem Bund	185
3.3	Haftung des Bundes im Außenverhältnis	186
3.4	Erstattung der Verwaltungskosten	186
4	**Organleihe als Übergangslösung für den Bundesfernstraßenbau**	187

1 Begriff der „Organleihe"

Das Verwaltungsinstrument der Organleihe ist nicht grundgesetzlich geregelt, sondern ein „hergebrachtes Rechtsinstitut".[1] Das Organ eines Rechtsträgers (Verleiher) wird ermächtigt, den Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers (Entleiher) wahrzunehmen. Das entliehene Organ wird als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die vom Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden.[2] Der entliehenen Einrichtung wachsen somit keine neuen (eigenen) Zuständigkeiten zu. Es werden nicht Kompetenzen auf diese Einrichtung „verlagert"; „verlagert" werden vielmehr personelle und sächliche Verwaltungsmittel von der entliehenen Einrichtung zu der entleihenden Einrichtung.[3] Insoweit wird das entliehene Organ in die Behördenstruktur des Entleihers eingegliedert. Dienstrechtlich verbleibt das entliehene Organ hingegen beim ausleihenden Verwaltungsträger; die Dienstherreneigenschaft geht somit nicht auf den Entleiher über.[4]
Ein Beispiel für eine Organleihe ist die Leitung und Erledigung der Bauaufgaben des Bundes durch die Bauverwaltungen der Länder (vgl. § 5b FVG[5]).

---

1 BVerfG, Beschl. v. 21.10.1971 – 2 BvL 6/69 et al.
2 BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983 – 2 BvL 23/81 m. w. N.
3 A. a. O.
4 Hartmann, Die Organleihe am Beispiel der Kraftfahrzeugverwaltung, DVBl 2011, 803, unter Verweis auf Lodde, Rechtsfragen der Organleihe im Bund-Länder-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung der Bundesbauverwaltung, 1990, S. 52.
5 Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz).

2 Rechtliche Voraussetzungen

Insbesondere auch für Organleihen zwischen Bund und Ländern existieren keine allgemeinen Regelungen im Grundgesetz. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich in erster Linie nach den jeweils einschlägigen Kompetenz- und Organisationsnormen.[6] Grundsätzlich gilt, dass der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, diese Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen – mit eigenen personellen und sächlichen Mitteln – wahrnimmt (Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung). Für ein Abgehen von diesem Grundsatz bedarf es eines besonderen sachlichen Grundes. Die Heranziehung an sich unzuständiger Verwaltungseinrichtungen kann nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen. Die „Zuhilfenahme" landesbehördlicher Einrichtungen für Zwecke der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bundesverwaltung muss die Ausnahme bleiben.[7]
Keine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie in diesem Sinne hat das BVerfG angenommen für die Grundsicherung für Arbeitssuchende wegen deren sozialen und finanziellen Dimensionen.[8]
Die Inanspruchnahme von persönlichen und sächlichen Mitteln einer Landesbehörde durch den Bund bedarf im Übrigen der Zustimmung des die Behörde tragenden Landes. Erfolgt sie nicht, so bedeutet eine solche Inanspruchnahme einen unzulässigen Eingriff in die Verwaltungshoheit des betreffenden Landes und verletzt letztlich das bundesstaatliche Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).[9]
Die Zustimmung eines Landes zu einer Organleihe kann nach dem BVerfG auch darin zu sehen sein, dass es dem entsprechenden Gesetz im Bundesrat zustimmt.[10]

---

6 BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983 – 2 BvL 23/81 – Juris Rd. 106.
7 BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983 – 2 BvL 23/81 – Juris Rd. 131; Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04; Maunz/Dürig, GG, 75. EL September 2015, Art. 87 Rd. 58 m. w. N.
8 Vgl. BVerfG, Urteil v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04 – Juris Rd. 170.
9 BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983 – 2 BvL 23/81 – Juris Rd. 141.
10 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983 – 2 BvL 23/81 – Juris Rd. 142 im Hinblick auf das Stimmverhalten Bayerns im Bundesrat zum Schornsteinfegergesetz (vgl. dort § 38 Abs. 2).

3 Folgen einer Organleihe

3.1 Weisungsrechte des Entleihers

Da das entliehene Organ dem Aufgaben- und Befugnisbereich des Entleihers zugeordnet ist und für diesen wie eine untergeordnete Behörde funktional tätig wird, unterliegt es dem umfassenden Weisungsrecht des Entleihers, soweit es um den Gegenstand der Organleihe geht. Es besteht somit ein Fachaufsichtsrecht des Entleihers. Die konkrete Ausgestaltung des Weisungsrechts hängt von den Regelungen des betreffenden Gesetzes oder Verwaltungsabkommens ab. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, ob sich das Weisungsrecht auf die baudurchführende Ebene beschränkt oder auch die zuständigen Landesministerien umfasst.[11]
Konkrete personalwirtschaftliche Maßnahmen können nicht angeordnet werden, da diese weiterhin der den Ländern zustehenden Dienstrechtshoheit unterliegen.[12]

3.2 Haftung des Landes gegenüber dem Bund

Eine Rechtsgrundlage für Ausgleichsansprüche des Bundes gegen das Land wegen Pflichtverletzungen im Rahmen der Organleihe existiert jedenfalls nicht, soweit die Organleihe durch Gesetz geregelt ist. Insbesondere soll Artikel 104 a Absatz 5 GG nicht anwendbar sein.[13] Soweit sich die Organleihe auf ein Verwaltungsabkommen gründet, wird eine analoge Anwendung zivilrechtlicher Haftungsnormen diskutiert.[14]

---

11 Vgl. (auch zu weiteren Einzelheiten) Hartmann a. a. O. m. w. N.
12 Vgl. Hartmann a. a. O.
13 Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.03.1980 – IV A 1.77 – Juris Rd. 16 ff (dabei lässt das Gericht offen, ob bei schikanösem Verhalten o. ä. Ersatzpflichten wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Bundestreue bestehen); Hartmann a. a. O.
14 Hartmann a. a. O. unter Verweis auf Lodde a. a. O.

3.3 Haftung des Bundes im Außenverhältnis

Haftungsansprüche Dritter kommen insbesondere bei der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten in Betracht. Obwohl das Organ für den Entleiher tätig ist, ist grundsätzlich die Anstellungskörperschaft, also der Verleiher, ersatzpflichtig. Etwas anderes gilt nur für die (hier wohl nicht einschlägigen) Fälle, in denen bloß einzelne Bedienstete des Verleihers in die Struktur des Entleihers eingegliedert werden oder der Verleiher über die Wahrnehmung der Fachaufsicht hinaus Mitarbeiter steuert, kontrolliert oder anweist.[15]

3.4 Erstattung der Verwaltungskosten

Artikel 104 a Absatz 5 GG, wonach der Bund und die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben tragen, ist bei der Organleihe nicht einschlägig. Eine Erstattung der Verwaltungskosten an den Verleiher ist von daher möglich.[16] Für Fälle der vereinbarten Organleihe wird dies durch Artikel 1 FAnpG[17] klargestellt. Für eine gesetzlich vorgesehene Organleihe kann nichts anderes gelten.[18] Da der Verleiher der Organleihe zustimmen muss, dürfte eine Organleihe ohne Kostenerstattung praktisch nicht durchsetzbar sein.[19]

---

15 Vgl. BGH, Urteil vom 02.02.2006 – III ZR 159/05; Hartmann a. a. O.
16 Maunz/Dürig, GG, Stand September 2015, Art. 104 a Rd. 59.
17 Gesetz zur Anpassung verschiedener Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern an die Neuregelung der Finanzverfassung (Finanzanpassungsgesetz).
18 Maunz/Dürig a. a. O. Rd. 60.
19 Vgl. auch Hartmann a. a. O. in Fn. 14.

4 Organleihe als Übergangslösung für den Bundesfernstraßenbau

Das Institut der Organleihe erscheint grundsätzlich geeignet als Übergangslösung für den Bundesfernstraßenbau und -betrieb bis eine neue Verwaltungsstruktur aufgebaut worden ist.
Entsprechend ist der Bund bei der Übernahme der Verwaltung der Kfz-Steuer von den Ländern verfahren (vgl. § 18a FVG a. F. samt Gesetzesbegründung in der Anlage).[20] Die Einnahmen durch die Kfz-Steuer beliefen sich im Jahr 2014 auf rund 8,5 Mrd. Euro.[21]
Fraglich könnte sein, ob es sich beim Bundesfernstraßenbau und -betrieb um eine eng begrenzte Verwaltungsmaterie im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG zur Zulässigkeit der Organleihe von den Ländern an den Bund handelt. Diese Frage wäre ggf. noch eingehender zu untersuchen.
Im Hinblick auf die Einrichtung von sog. ARGEn als Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesagentur für Arbeit und kommunaler Träger stellte das BVerfG fest, dass die Grundsicherung für Arbeitssuchende wegen deren sozialen und finanziellen Dimensionen keine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie sei.[22] Nach einem Teil der Fachliteratur soll auch die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt keine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie im vorgenannten Sinne sein.[23] Dies soll selbst dann gelten, wenn sich die Organleihe auf Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (Kanalbauten) beschränkt.[24]

---

20 S. a. zu den Übergangsschwierigkeiten nach der vollständigen Übernahme der Verwaltung der Kfz-Steuer durch den Bund die Bemerkungen 2015 des Bundesrechnungshofes, S. 160.
21 Vgl. a. a. O. S. 280.
22 Vgl. BVerfG, Urteil v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04 – Juris Rd. 170; s. a. die von drei Richtern getragene abweiche Meinung in Rd. 212ff.
23 Maunz/Dürig a. a. O. Art. 87 GG Rd. 58.
24 A. a. O.; a. A. (für die Zulässigkeit der Organleihe) noch die Erstbearbeitung von 1979.

Gewichtige Gesichtspunkte sprechen aber dafür, dass eine zeitlich begrenzte Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder im Wege der Organleihe zulässig ist. Zentraler Gesichtspunkt ist, dass die Organleihe nicht dauerhaft, sondern nur in einem Übergangszeitraum bis zur Übernahme durch eine vom Bund neu aufgebaute Verwaltung erfolgen soll. Die Organleihe ist somit jedenfalls in zeitlicher Hinsicht klar begrenzt und sachlich dadurch begründet, dass ein geordneter Übergang hin zu einer bundeseigenen Verwaltung ermöglicht werden soll. Insbesondere mit der vom BVerfG für unzulässig erachteten Einrichtung von ARGEn lässt sich die Verwaltung der Bundesfernstraßen im Wege der Organleihe auch unter anderen wesentlichen Gesichtspunkten nicht vergleichen. Mit der Bundesagentur für Arbeit einerseits und den kommunalen Trägern andererseits existierten jeweils zwei Verwaltungsträger für eine ARGE. Als Folgen dieser Grundkonstellation konstatierte das BVerfG Defizite u. a. bei der Fachaufsicht sowie der Personalhoheit der Verwaltungsträger.[25] Demgegenüber bestünde bei einer Verwaltung der Bundesfernstraßen im Wege der Organleihe die Möglichkeit einer effektiven Fachaufsicht des Bundes mit klar geregelten Weisungsrechten sowie eine eindeutige Personalhoheit der Länder.
Auch beläuft sich das jährliche finanzielle Volumen des Bundesfernstraßenbaus und -betriebs nur auf einen Bruchteil des Volumens der Grundsicherung für Arbeitssuchende.[26]

25 Vgl. BVerfG, Urteil v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04 – Juris Rd. 174 ff.
26 Im Jahr 2014 beteiligte sich der Bund mit rd. 32 Mrd. Euro an der Grundsicherung für Arbeitsuchende, vgl. die Bemerkungen 2015 des Bundesrechnungshofes, S. 186.

Anlage zu Anhang 7

I. § 18a FVG (eingef. durch Art. 5 Nr. 3 G v. 29.5.2009, BGBl. I 1170; aufgehoben durch Art. 1 Nr. 8 G. v. 3.12.2015, BGBl. I 2178):

§ 18a Sonderregelung zur Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch Organleihe

(1) Im Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis zum 30. Juni 2014 bedient sich das für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer zuständige Bundesministerium der Finanzen bei der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer der Landesfinanzbehörden einschließlich der Zulassungsbehörden, soweit diese gemäß § 12 Absatz 5 Satz 2, § 13 Absatz 1a Satz 5 und Absatz 2 Satz 2 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes als Landesfinanzbehörden tätig werden, im Wege der Organleihe. Diese gelten als Bundesfinanzbehörden, soweit sie die Kraftfahrzeugsteuer verwalten, und unterliegen insoweit der Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen. Die obersten Finanzbehörden der Länder haben den Vollzug der Anordnungen des Bundesministeriums der Finanzen zu gewährleisten.

(2) Die Länder erhalten im Zeitraum der Organleihe zur pauschalen Erstattung der Verwaltungskosten vom Bund in den Jahren 2010 bis 2013 einen Betrag von jeweils jährlich 170 Millionen Euro; für die Jahre 2009 und 2014 ist die Hälfte dieses Betrages zu Grunde zu legen. Die Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgt entsprechend den Prozentsätzen nach § 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170). Die sich danach ergebenden jeweiligen Jahresbeträge werden den Ländern zu jeweils einem Viertel am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November überwiesen; für das Jahr 2009 werden jeweils die Hälfte der jeweiligen Jahresbeträge am 15. August und 15. November, für das Jahr 2014 am 15. Februar und 15. Mai überwiesen.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates einen früheren Zeitpunkt für die Beendigung der Organleihe zu bestimmen.

II. Gesetzesbegründung zu § 18a FVG (BT Drs. 16/11742):

Zu den Nummern 1, 2 und 3 *(§§ 17, 18 und 18a – neu –)*

Die Änderungen der §§ 17 und 18 sind notwendig, weil dem Bund ab dem 1. Juli 2009 die Kompetenz für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer übertragen wird.

Weil der Bund die ihm im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer ab dem 1. Juli 2009 zustehende Verwaltungskompetenz noch nicht praktisch ausüben kann, soll es übergangsweise bei der tatsächlichen Ausübung der Verwaltung durch Landesfinanzbehörden bleiben. Deshalb bedient sich das Bundesministerium der Finanzen, das in diesem Zeitraum für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer zuständig ist, der Landesfinanzbehörden im Wege der Organleihe, die insoweit als Bundesfinanzbehörden gelten. Dies gilt auch für Zulassungsbehörden, soweit diese nach den maßgeblichen Vorschriften des Kraftfahrzeugsteuergesetzes aufgrund dementsprechender Verordnungen, die von den einzelnen Ländern erlassen worden sind, als Landesfinanzbehörden tätig werden. Absatz 1 Satz 2 und 3 des neuen § 18a stellt klar, dass die Länderbehörden insoweit den fachaufsichtlichen Weisungen des Bundesministeriums der Finanzen Folge zu leisten haben.

§ 18a Absatz 2 regelt den Ausgleich der Verwaltungskosten der Länder. Die Verteilung zwischen den Ländern folgt dem Maßstab für die Kompensation der den Ländern entgehenden Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

Die vorgesehene fünfjährige Übergangszeit ermöglicht es dem Bund, eine eigene Verwaltungsstruktur aufzubauen. § 18a Absatz 3 eröffnet jedoch die Möglichkeit, diesen Zeitraum abzukürzen, sobald aus Sicht des Bundes die Voraussetzungen für eine tatsächliche Übernahme der Verwaltung geschaffen worden sind.

III. Gesetzesbegründung zur Aufhebung des § 18a FVG (BT Drs. 18/5294):

Da die Bundesfinanzverwaltung die Aufgabenübernahme der Kraftfahrzeugsteuer vollzogen hat, kann § 18a FVG aufgehoben werden. Der Regelungsgehalt der Norm hat sich durch Zeitablauf erledigt.

Anhang 8

Planfeststellung

Nach geltendem Recht dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist (§ 17 S. 1 Bundesfernstraßengesetz – FStrG). Planfeststellungsbehörde ist die oberste Landesstraßenbaubehörde (§ 17b Abs. 1 Nr. 2 S. 1 FStrG i. V. m. § 74 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG). Bestehen zwischen dieser und einer Bundesbehörde Meinungsverschiedenheiten, so ist vor der Planfeststellung die Weisung des BMVI einzuholen (§ 17b Abs. 1 Nr. 2 S. 2 FStrG).
Teil des Planfeststellungsverfahrens ist das Anhörungsverfahren gemäß § 17a FStrG i. V. m. § 73 VwVfG. In dessen Rahmen beteiligt die (mit der Planfeststellungsbehörde nicht notwendig identische) Anhörungsbehörde insbesondere diejenigen Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das plangegenständliche Vorhaben berührt werden, sowie die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird. Nach Auslegung des Plans in den Gemeinden und ggf. Erörterung von abgegebenen Stellungnahmen und erhobenen Einwendungen gibt die Anhörungsbehörde ihrerseits eine Stellungnahme zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens ab und leitet diese der Planfeststellungsbehörde zusammen mit dem Plan, den eingegangenen Stellungnahmen und den noch nicht erledigten Einwendungen zu.
Gründe, die einer (gesetzlichen) Übertragung der Aufgaben einer Planfeststellungs- und/oder Anhörungsbehörde auf eine Bundesbehörde entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Bei anderen Verkehrsträgern gibt es vielmehr entsprechende Beispiele:

- So dürfen nach § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) auch Betriebsanlagen einer Eisenbahn nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für die Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes ist zuständige Planfeststellungsbehörde das Eisenbahn-Bundesamt (EBA), also eine Bundesoberbehörde. Nach Prüfung des Planfeststellungsantrags auf Vollständigkeit, Plausibilität und technische Realisierbarkeit des Vorhabens leitet das EBA diesen der zuständigen Anhörungsbehörde des betroffenen

Bundeslandes zu. Diese führt sodann selbstständig und eigenverantwortlich das Anhörungsverfahren durch.[1]
Vor der Bahnreform war für die Planfeststellung im Eisenbahnbereich „sogar" die Deutsche Bundesbahn selbst zuständig.[2] Die damit i. d. R. verbundene Identität von Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde ist von der Rechtsprechung gebilligt worden.[3]

- Nach § 14 Absatz 1 Satz 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) bedürfen Aus- und Neubau sowie die Beseitigung von Bundeswasserstraßen der vorherigen Planfeststellung. Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde ist die zuständige Wasser- und Schifffahrtsdirektion (§ 14 Abs. 1 S. 3 WaStrG), also eine Bundesmittelbehörde.[4] Ihr obliegen damit sowohl die Durchführung des Anhörungsverfahrens mit seinen umfassenden Beteiligungserfordernissen als auch der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses.[5] Soweit das Vorhaben Belange der Landeskultur oder der Wasserwirtschaft berührt, bedarf die Planfeststellung des Einvernehmens mit der zuständigen Landesbehörde (§ 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG). Die Feststellung des Plans für ein Vorhaben des Bundes durch eine Bundesbehörde wird auch hier als rechtlich unbedenklich angesehen.[6]

---

1 Vgl. http://www.eba.bund.de/DE/HauptNavi/Infrastruktur/Planfeststellung/pf_node.html.

2 S. § 36 Abs. 5 BBahnG in der bis 23. Dezember 1993 gültigen Fassung: „Die Pläne werden vom Vorstand oder durch eine vom ihm ermächtigte Dienststelle der Deutschen Bundesbahn festgestellt."; vgl. auch Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 4. Auflage 1999, § 14 Rn. 24.

3 BVerwG NVwZ 1988, 532 f. m. zahlreichen w. N.; kritische Literaturnachweise hierzu bei Friesecke (Fn. 2) a. a. O.

4 Das Bundeswasserstraßengesetz bezieht sich nach wie vor auf die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, obwohl diese bereits im Jahr 2013 zur Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (ebenfalls Bundesmittelbehörde) zusammengefasst wurden. Nach hiesigem Kenntnisstand arbeitet das BMVI derzeit an einer Rechtsbereinigung.

5 Vgl. auch Friesecke (Fn. 2), § 14 Rn. 25.

6 Friesecke (Fn. 2), § 14 Rn. 24 m. w. N.