

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

0 Überblick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Anhang: Zusammenstellung der Gesetzesvorschläge

4.1 Syntax / Verwendete Abkürzungen

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Änderungsvorschläge zur Grundgesetzreform

4.2.1 Art. 90 GG

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

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

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

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

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

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

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

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

Variante 1) Verschuldungsobergrenze in einer absoluten Höhe

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

Variante 2) Verschuldungsobergrenze mit Bezug zur Höhe der jährlichen Mauteinnahmen

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

Variante 3) Kreditaufnahme ist nur für Aufgaben des Liquiditätsmanagements erlaubt

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

4.2.2 Art. 143e GG

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

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

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

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

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

4.3 Änderungsvorschläge zum Begleitgesetz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz

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

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

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

Gesetz zur Zulässigkeit und Umsetzung wesentlicher funktionaler Privatisierungen bei den Bundesfernstraßen

§ 1 Anwendungsbereich

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

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

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

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

§ 2 Verbot funktionaler Privatisierungen in einem wesentlichen Umfang auf Teilnetzen

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

§ 3 Zeitliche Begrenzung funktionaler Privatisierungen

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

§ 4 Zustimmungserfordernis des Bundestages bezüglich besonders umfangreicher Verträge

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

§ 5 Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

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

§ 6 Transparenz gegenüber Bundestag und Allgemeinheit

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

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

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

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

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

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

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

§ 7 Berücksichtigung privaten Kapitals bei Verschuldungsobergrenzen

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

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

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

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

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

4.5 Weitere Vorschläge

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

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

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