



# **Eckpunktepapier zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung (Infrastrukturgesellschaft Verkehr)**

**erstellt im Auftrag des  
ACE Auto Club Europa e.V.**

**Prof. Dr. Alexander Eisenkopf  
Zeppelin Universität  
ZEPPELIN-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik  
Am Seemooser Horn 20  
88045 Friedrichshafen  
Friedrichshafen, den 31. Oktober 2016**

## **Gliederung**

1.	Problemstellung.....	3
2.	Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft.....	4
3.	Eigentümerstruktur der Infrastrukturgesellschaft.....	6
4.	Aufgabenzuordnung und Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern.....	7
5.	Infrastrukturgesellschaft: zentrale oder dezentrale Organisation.....	11
6.	Integration von VIFG und DEGES.....	12
7.	Situation der Beschäftigten.....	13
	Literatur.....	15

## 1. Problemstellung

Seit der Veröffentlichung des Berichtes der sogenannten Fratzscher-Kommission im April 2015 wurde in Deutschland eine intensive Diskussion um die Vor- und Nachteile sowie die Rahmenbedingungen der Einführung einer Bundesfernstraßengesellschaft geführt. Die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ hatte in ihrem Gutachten für den Bundeswirtschaftsminister eine Infrastrukturgesellschaft vorgeschlagen, die Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen aus einer Hand gewährleisten soll. Außerdem wurde – zumindest im Mehrheitsvotum des Gutachtens – eine stärkere Beteiligung privater Investoren an der Verkehrsinfrastruktur gefordert (Expertenkommission 2015). Im Dezember 2015 hat das Bundesverkehrsministerium daraufhin erste Eckpunkte einer Bundesautobahngesellschaft präsentiert, die aber von den Landesverkehrsministern auf der Basis der Vorschläge der Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ vom 23. Februar 2016 (Bodewig-II-Kommission 2016) abgelehnt wurden. Sie schlugen stattdessen eine Weiterentwicklung der bestehenden Auftragsverwaltung sowie eine Optimierung der Finanzierungsprozesse auf Bundesebene vor.

Mittlerweile haben sich Bund und Länder im Zuge der Verhandlungen über die Zukunft des Finanzausgleichs auf die Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft geeinigt. Der entsprechende Passus im Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016 lautet:

### **Infrastrukturgesellschaft Verkehr**

Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen opt out). Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft Verkehr eingesetzt und das unveräußerliche Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen im Grundgesetz festgeschrieben werden. Dazu entsprechende Ermächtigungen in Art. 90 GG. Eckpunkte für die Ausgestaltung sind festzulegen (u.a. Zeitplan, Regelungen in der Übergangsphase, Übergang von Personal-, Pensions- und Sachmitteln). Dabei sollen die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort beachtet werden. Die Personalvertretungen werden eingebunden.

Mit dieser Absichtserklärung ist eine politische Grundsatzentscheidung für die Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für die Straßenverkehrsinfrastruktur gefallen. Es verbleiben allerdings zahlreiche Fragen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung und das Aufgabenspektrum einer solchen Gesellschaft, die entweder zwischen Bund und Ländern noch kontrovers diskutiert werden oder überhaupt noch nicht vertiefend thematisiert wurden. Nachfolgendes Papier soll daher Argumentationshilfen für die Gestaltung der Eckpunkte einer Infrastrukturgesellschaft liefern. Es wird im Besonderen eingegangen auf

- die Rechtsform einer solchen Gesellschaft;
- die Frage des Eigentums an einer solchen Gesellschaft, vor allem hinsichtlich der Beteiligung privater Investoren;
- die Aufgabenzuordnung und Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern;
- die Struktur einer solchen Gesellschaft;
- die Rolle von DEGES und VIFG im Rahmen der Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung;
- die Situation der Beschäftigten in der Bundesfernstraßenverwaltung.

Angesichts der kurzfristigen Beauftragung zu diesem Papier durch den ACE Auto Club Europa e.V. kann es sich dabei nur um erste Anregungen zur Gestaltung der Governance einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr handeln, die einer weiteren Präzisierung und Detaillierung bedürfen. Generell kann dieses Papier keine systematische Diskussion der Probleme einer Bundesfernstraßengesellschaft ersetzen, sondern schlägt Gestaltungsoptionen auf der Basis der gegebenen Entscheidung für deren Errichtung vor.

## **2. Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft**

In dem zitierten Beschluss zur Infrastrukturgesellschaft ist wörtlich von einer unter staatlicher Regelung stehenden privatrechtlich organisierten Gesellschaft die Rede. Damit ist eindeutig gesagt, dass eine öffentliche-rechtliche Rechtsform wie die Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ausgeschlossen werden soll. Unter den üblicherweise genutzten privatrechtlichen Rechtsformen bieten sich dagegen die Gesellschaft mit begrenzter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG) an.

Mit dieser Weichenstellung wird an die Linie der Fratzscher-Kommission angeknüpft, die in ihrem Abschlussbericht eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Unternehmen mit privater Rechtsform empfiehlt. Der Vorschlag weist Parallelen zur Situation bei der Schieneninfrastruktur auf, wo seit der Bahnreform 1994 in Artikel 87e GG Abs. 3 vorgesehen ist, dass Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Diese stehen im Eigentum des Bundes, soweit die Tätigkeit des Wirtschaftsunternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Dagegen wurde bei der Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Behördenstruktur nicht in Frage gestellt.

In der verkehrspolitischen Diskussion um die Infrastrukturgesellschaft wurde das Thema der Rechtsform bisher wenig thematisiert bzw. die Idee einer privatrechtlichen Rechtsform kaum in Frage gestellt. Nach vorherrschender Meinung überwiegen die Vorteile einer privatrechtlichen Rechtsform hinsichtlich Handlungsfähigkeit, Effektivität und ökonomischer Effizienz. Auch die oft als Beispiel und Vorbild herangezogene österreichische ASFINAG ist als Aktiengesellschaft (nach österreichischem Recht) konstituiert.

Tendenziell für eine AöR bzw. eine offene Diskussion der Rechtsformwahl plädieren dagegen Beckers et al. (2016). Sie verweisen auf kartellrechtliche Fragen wie auch Fragen des Vergabe- und Beihilferechts. Auch hinsichtlich der Gestaltungsmöglichkeiten der Personalstruktur wären die Vor- und Nachteile der verschiedenen Rechtsformen ihrer Meinung nach genauer zu untersuchen.

Jenseits möglicher rechtlicher Bedenken spricht allerdings die ökonomische Analyse für die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform. In diesem Fall würde ein bisher von der öffentlichen Hand erbrachte Leistung von einer Gesellschaft in privatrechtlicher Rechtsform erbracht, d.h. es liegt lediglich eine Organisationsprivatisierung oder formelle Privatisierung vor. Für eine solche Lösung sprechen aus betriebswirtschaftlicher Sicht insbesondere die verbesserten Möglichkeiten der wirtschaftlichen Steuerung und des flexibleren Personaleinsatzes, die als Mustervoraussage die Überlegenheit einer privatrechtlichen Rechtsform nahelegen.

Im Falle der Infrastrukturgesellschaft ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Steuerung des Unternehmens über das Rechnungswesen nach kaufmännischen Prinzipien erfolgt. Angesichts der umfangreichen wirtschaftlichen Werte, über die eine solche Gesellschaft in Gestalt des im Bundesfernstraßennetz gebundenen Anlagevermögens disponiert, bietet ein kaufmännisches Rechnungswesen klare Vorteile. Investitions- und Unterhaltsstrategien können auf Basis aussagekräftiger betriebswirtschaftlicher Rechenwerke geplant werden. Bauliche Instandsetzungen, Sanierungen und Erneuerung dürften unter einer privatrechtlichen Governance zum bestmöglichen Zeitpunkt umgesetzt werden, um die Substanz des Netzes zu erhalten, Kosten im Sinne einer Life-Cycle-Cost-Betrachtung gesamthaft zu minimieren und den Straßennutzern optimale Verfügbarkeit und Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Dagegen bleibt beim Neubau auch eine privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft an den Primat der politischen Steuerung durch den Bundesverkehrswegeplan bzw. die Fernstraßenausbaugesetze gebunden.

Eine wichtige Aufgabe der Infrastrukturgesellschaft betrifft die Umsetzung eines Projektcontrollings. Dieses sollte alle Phasen des Leistungserstellungsprozesses umfassen, insbesondere aber das systematische ex-post-Controlling der durchgeführten Projekte. Dieser Ansatz ist im Zusammenhang mit einer umfassenden Anlagenbewirtschaftung der Straßeninfrastruktur nach kaufmännischen Prinzipien zu verknüpfen, die mit geeigneten Instrumenten den laufenden Werteverzehr realistischer abbildet und das mittlerweile in der Verkehrspolitik allgemein akzeptierte Prinzip „Erhaltung vor Neubau“ operationalisiert, damit die Priorisierung der Mittel für Erhaltung und Ersatz im Sinne eines Gesamtoptimums gewährleistet ist. Ansatzpunkt hierfür wäre eine regelmäßig vorzulegende Infrastrukturberichterstattung mit kaufmännischen Wertansätzen, die am besten in einer privatwirtschaftlich verfassten Infrastrukturgesellschaft darstellbar ist.

Formell privatisierten öffentlichen Unternehmen kommt es allerdings meist zu Gute, dass sie eben lediglich formell privatisiert sind, was bedeutet, dass hinter ihnen noch

der Staat als Eigentümer steht und damit eine institutionenökonomisches Prinzipal-Agenten-Problem auftritt. Es muss sichergestellt sein, dass die Interessen der Akteure, also der Eigentümer und des Managements, gleichgerichtet sind und dass kein opportunistisches Verhalten seitens des Managements vorliegt. Dies ist nicht selbstverständlich, denn der Vorstand einer Infrastrukturgesellschaft könnte versucht sein, den eigenen Nutzen auf Kosten des Bundes (und damit des Steuerzahlers) zu maximieren, wenn auf seiner Seite Informationsvorteile vorliegen. Probleme würden sich insbesondere auch bei einer zusätzlichen privaten Kapitalbeteiligung ergeben, wenn private Anteilseigner sich mit dem Management zu Lasten des Staates verbünden.

Solche Effekte dürften jedoch insbesondere in privatrechtlichen Rechtsformen auftreten, in denen das Management eine besonders herausgehobene und eigenständige Position hat, wie bei einer Aktiengesellschaft. Hier leitet nach § 76 Abs. 1 Aktiengesellschaft der Vorstand die Gesellschaft unter eigener Verantwortung. Bei einer GmbH dagegen unterliegen die Geschäftsführer gemäß § 37 Abs. 1 GmbHG der Weisungsbefugnis der GmbH-Gesellschafter, während der Vorstand einer AG keiner Weisungsbefugnis der Aktionäre, sondern nur einer Kontrolle durch den Aufsichtsrat unterliegt. Damit dürfte im Ergebnis die Rechtsform der GmbH angesichts der spezifischen Probleme der Infrastrukturgesellschaft angezeigt und angemessen auszugestalten sein, so dass die Infrastrukturgesellschaft sich strategisch ausschließlich an den übergeordneten politischen Vorgaben ausrichtet.

### **3. Eigentümerstruktur der Infrastrukturgesellschaft**

Wie bereits erwähnt wurde, fordert das Gutachten der Fratzscher-Kommission eine stärkere Beteiligung privater Investoren an der Verkehrsinfrastruktur. Es besteht allerdings kein objektiver Bedarf an ergänzender privater Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft über Eigenkapital bzw. Eigenkapitalsurrogate, da hierdurch lediglich höhere Renditeerwartungen privater Anleger zu befriedigen sind, ohne dass dem zusätzliche relevante ökonomische Effizienzvorteile gegenüberstehen. Es dürfte vielmehr regelmäßig zu Konflikten zwischen den Interessen privater Kapitalanleger und dem öffentlichen Auftrag der Infrastrukturgesellschaft kommen (Eisenkopf 2015). Die grundsätzlich positiv zu bewertende Idee einer Infrastrukturgesellschaft sollte auch nicht dadurch diskreditiert werden, dass der Eindruck entsteht, die Höhe der Nutzergebühren sei von den Renditeerwartungen privater Eigentümer bestimmt.

Unabhängig davon muss eine Infrastrukturgesellschaft zur Optimierung ihrer Leistungserstellungs- und Finanzierungsprozesse aber die Möglichkeit haben, privates Fremdkapital aufzunehmen. Dies würde allerdings deutlich verteuert, falls der Bund keine Staatsgarantie für die Verbindlichkeiten der Infrastrukturgesellschaft geben kann. Mittlerweile liegen allerdings juristische Expertisen vor, die klarstellen, dass es durchaus Wege gibt, die Gesellschaft so zu strukturieren, dass die Zurechnung dieser Schuldenaufnahme auf den Bund nach den Maastricht-Kriterien vermieden werden kann. Lösungen können sich dabei auch am Beispiel der österreichischen AS-

FINAG orientieren. Bedeutsam erscheint insbesondere die Strukturierung der Infrastrukturgesellschaft als Betreiber- und nicht als Verwaltungsmodell – was wiederum für eine privatrechtliche Rechtsform spricht – und die ausschließliche Finanzierung über Nutzergebühren ohne öffentliche Zuschüsse (Hermes/Weiß 2016a). Eine solche Governance der Infrastrukturgesellschaft wäre aus ökonomischer Sicht relativ problemlos herzustellen; insbesondere würden mit der Lkw-Maut und einer einzuführenden Pkw-Maut ausreichende Mittel für eine ausschließliche Finanzierung des Geschäftsbetriebs aus Marktentgelten zur Verfügung stehen.

Wenn der politische Wille, für den Bereich der Bundesfernstraßen das ausschließliche öffentliche Eigentum sicherzustellen, in Einklang steht mit ökonomischen Überlegungen, die nahelegen, dass eine materielle Privatisierung der hochrangigen Straßeninfrastruktur keine Vorteile bringt, sollten die politischen Festschreibungen sicherstellen, dass es auch nicht „durch die Hintertür“ zu einer materiellen Privatisierung oder Teilprivatisierung des Bundesfernstraßennetzes kommen kann. In der aktuellen Diskussion des Bund-Länder-Beschlusses wird daher zu Recht moniert, dass die Festschreibung eines „unveräußerlichen Eigentums des Bundes an Autobahnen und Straßen im Grundgesetz“ nicht ausreichend ist, da damit die materielle Privatisierung einer Infrastrukturgesellschaft, der die Straßenbaulast sowie das zivilrechtliche Nutzungs- und Fruchtziehungsrecht an den Straßen übertragen wurde, möglich ist. Falls politisch gewünscht wird, die Privatisierung der Bundesfernstraßen verfassungsrechtlich auszuschließen, müsste vielmehr das Eigentum des Bundes an der Infrastrukturgesellschaft ins Grundgesetz geschrieben werden (Hermes/Weiß 2016b). Eine solche Lösung wäre in der Lage, alle Befürchtungen und politischen Befindlichkeiten hinsichtlich einer möglichen Privatisierung zu zerstreuen und jeglichen politischen „Taschenspielertrick“ einer „Privatisierung durch die Hintertür“ zu verhindern.

#### **4. Aufgabenzuordnung und Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern**

Ein komplexes Entscheidungsproblem, dessen Details derzeit noch nicht einmal ansatzweise durchdacht sind, stellt sich mit der Aufgabenzuordnung zur Infrastrukturgesellschaft und der erforderlichen Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern. Wieder sei auf die Fratzscher-Kommission verwiesen, die ganz generell vorschlägt, dass die Infrastrukturgesellschaft Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ im Sinne eines Lebenszyklusansatzes gewährleisten solle. Die Formulierung im gemeinsamen Bund-Länder-Beschluss zur Infrastrukturgesellschaft sieht dagegen keine Festlegungen hinsichtlich der Aufgabenzuordnung und Aufgabenabgrenzung vor.

Zur Strukturierung des Entscheidungsproblems bietet es sich an, dessen verschiedene Dimensionen zu diskutieren. Sie betreffen die folgenden Kategorien:

- Die von einer Infrastrukturgesellschaft des Bundes (oder von anderen Institutionen) spezifisch zu erfüllenden Aufgaben;
- die Abgrenzung des Netzes, d.h. die Kategorisierung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie deren Zuordnung;
- die Frage einer zentralen oder dezentralen Binnenstruktur einer Infrastrukturgesellschaft;
- die Rolle von DEGES und VIFG im Zusammenspiel mit der Infrastrukturgesellschaft;
- den zeitlichen Übergangspfad im Sinne einer Überleitung der derzeitigen Struktur der Auftragsverwaltung in eine zukünftig gewünschte Struktur.

Im Folgenden werden Eckpunkte einer solchen Aufgabenstrukturierung formuliert, wobei die Aspekte der zukünftigen Binnenstruktur der Infrastrukturgesellschaft und der Integration von DEGES und VIFG in einem separaten Kapitel behandelt werden.

### **Aufgaben der Infrastrukturgesellschaft I : Funktionsübernahme**

Bei der Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft des Bundes für das Bundesfernstraßennetz kann es nicht darum gehen, ad hoc eine neue Institution zu gründen, in die maßgebliche Teile der bisherigen Straßenbauverwaltung zu integrieren wären. Eine solche fundamentale Neustrukturierung der mit der Bereitstellung des Fernstraßennetzes befassten Institutionen erscheint nicht „auf einen Schlag“ umsetzbar. Die Reibungsverluste und Transaktionskosten einer solchen „revolutionären“ Lösung thematisieren berechtigterweise auch die Länder im Bodewig-II-Papier (Bodewig-II-Kommission 2016). Eine sinnvolle Weiterentwicklung des derzeitigen Systems der Auftragsverwaltung hin zu einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft muss also auf dem Wege einer (zunächst) funktionalen oder regionalen Beschränkung bzw. durch eine Spezifikation des zu bewirtschaftenden Straßennetzes erfolgen.

Als wesentliche Funktionen des Verkehrsinfrastrukturmanagements werden gewöhnlich Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung genannt. Während der eigentliche Bau der Infrastruktur bereits im System der herkömmlichen Auftragsverwaltung an private Leistungsersteller ausgelagert ist und sinnvollerweise auch in Zukunft keine Eigenerstellung von Bauleistungen durch die Infrastrukturgesellschaft angedacht ist,<sup>1</sup> ist hinsichtlich der anderen Funktionen eine Neuordnung zu diskutieren. Von zentraler Bedeutung dürfte die Übertragung sämtlicher Finanzierungsaufgaben zur Infrastrukturgesellschaft des Bundes sei. Durch aktives Finanzmanagement dieser Gesellschaft können die Investitions- und Finanzierungsprozesse verstetigt und damit vom öffentlichen Haushalt wirksam abgekoppelt werden. Hierdurch erwächst die Möglich-

---

<sup>1</sup> Es ergeben sich allerdings mit einer zentral agierenden Infrastrukturgesellschaft neue Optionen hinsichtlich der Ausschreibungspolitik, deren Vor- und Nachteile hier nicht weiter diskutiert werden können. Im Kern geht es dabei um eine gesamtwirtschaftliche Abwägung zwischen den Kosteneinsparungen bei der Vergabe großer Lose vs. dem Argument der Mittelförderung in der Bauwirtschaft.



keit, Projekte zügig und unter rein wirtschaftlichen Kriterien umzusetzen und dadurch erhebliche Effizienzgewinne zu realisieren, die heute vor allem mit privat finanzierten Projekten assoziiert werden. Es dürfte allerdings klar sein, dass eine solche Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft nur sinnvoll zu gestalten ist auf der Basis einer Refinanzierungsmöglichkeit über Kredite und eines umfassenden Infrastrukturbenutzungsabgabensystems, welches auch eine allgemeine PKW-Maut einschließt. Die Gründung einer solchen auf Finanzierungsaspekte beschränkten Gesellschaft wurde auch von der Bodewig-II-Kommission begrüßt, um eine Kontinuität der Planungsvorläufe und der Personalpolitik in den Auftragsverwaltungen sicherzustellen.

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob Aufgaben des Betriebs, d.h. des Betriebsdienstes im engeren Sinne (z.B. Winterdienst, Grünschnitt) oder der Instandhaltung auf eine zentrale Bundesgesellschaft übertragen werden sollten. Aus ökonomischer Sicht sprechen gute Argumente dafür, solche explizit dezentral zu erbringenden Aufgaben auch dezentral zu organisieren und die bisherigen Strukturen der Straßenbauverwaltung dahingehend zu belassen bzw. zu optimieren. Das Wissen um die spezifischen Voraussetzungen und Einsatzbedingungen vor Ort und die Vorteile kurzer Entscheidungswege und schneller Einsatzmöglichkeiten sollten genutzt werden. Außerdem werden im Bereich des Betriebes und der Instandhaltung Economies of Scope bezüglich der verschiedenen Straßenkategorien realisiert. Dies gilt generell, aber insbesondere auch in einem Szenario, in dem der Infrastrukturgesellschaft des Bundes als Verantwortungsbereich nur die Autobahnen zugewiesen würden. Für die Zusammenarbeit der Infrastrukturgesellschaft mit den regional für den Betrieb zuständigen Verwaltungseinheiten der Länder sind daher standardisierte vertragliche Regelwerke vorzubereiten.

Hinsichtlich des Aufgabenbereichs der Planung bliebe die Infrastrukturgesellschaft langfristig ein Torso, wenn nicht zentrale Planungsaufgaben von der Ebene der Aufgabenträger auf die Bundesgesellschaft verlagert würden. Es geht dabei um Fragen der grundsätzlichen Bedarfsplanung, Vorplanung, Entwurfsplanung sowie der Genehmigungsplanung und Ausführungsplanung einschließlich der jeweils zu leistenden verkehrswirtschaftlichen, verkehrlichen, umwelt- und naturschutzfachlichen, ingenieurgeologischen, hydrologischen und sonstigen Fachplanungen. Eine Übertragung dieser Planungsaufgaben an die Infrastrukturgesellschaft bedeutet allerdings nicht, dass alle diese Leistungen inhouse zu erledigen sind. Wie bereits heute praktiziert, sollte die Möglichkeit bestehen, Ingenieurleistungen an private Unternehmen auszulagern (Outsourcing). Darüber hinaus ist jedoch auch vorstellbar, dass zumindest in einer Übergangsphase die Länderverwaltung Planungsaufgaben im Auftrag der Infrastrukturgesellschaft erledigen.

### **Aufgaben der Infrastrukturgesellschaft II : Netzabgrenzung**

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Aufgabenzuordnung ist die Frage der Netzabgrenzung. So ist nach dem Wortlaut des Bund-Länder-Beschlusses vorstellbar, dass

entweder Bundesautobahnen und Bundesstraßen der Infrastrukturgesellschaft des Bundes zugeordnet werden oder lediglich die Bundesautobahnen, wobei in diesem Fall die Bundesstraßen in der Verantwortung der Auftragsverwaltung der Länder verblieben. Unabhängig von Überleitungs- und Anpassungsproblemen spricht aus ökonomischer Sicht vieles für eine zentrale Verantwortung der Infrastrukturgesellschaft für das gesamte Netz der Bundesfernstraßen. Ein Eckpunkt der Reform sollte sein, dass eine solche Lösung langfristig möglich ist, auch wenn aus verständlichen Gründen zunächst nur die Bundesautobahnen auf die Infrastrukturgesellschaft übergehen sollten.

Mit der im Bund-Länder-Beschluss gefundenen Formulierung, die den Fokus auf Bundesautobahnen legt und für die übrigen Bundesfernstraßen eine opt out-Regelung vorsieht, sind verschiedene Probleme verbunden. So ist zum einen fraglich, ob diese Option als Übernahme- oder Abgabeoption der Länder gedacht ist. Damit verbunden ist die Frage, wie das Nebeneinander von Bundes- und Bundesauftragsverwaltung zu gestalten ist, denn im Extremfall müsste das System der Bundesauftragsverwaltung nur für ein einziges Bundesland aufrechterhalten werden (Hermes/Weiß 2016b).

Langfristig sollte – wie gesagt – ein Nebeneinander von zwei Systemen vermieden werden, die nicht ausreichend synchronisiert sind und Reibungsverluste und Ineffizienzen aufgrund von Doppelstrukturen erzeugen. Eine integrierte Netzbetrachtung würde so nur sehr schwer dazustellen sein. Kurzfristig bestehen zwar zu Recht Bedenken hinsichtlich der Schaffung einer „Mammutbehörde“, die kaum steuerbar ist und sich beim Aufbau von neuen Strukturen primär mit sich selbst beschäftigt, doch lassen sich durchaus Wege für eine anreizkompatible Organisationsreform aufzeigen. Dies betrifft zum einen die Idee eines dezentralen Ansatzes für die Struktur einer solchen Gesellschaft und zum anderen die ohnehin wünschenswerte Neustrukturierung des Fernstraßennetzes.

Im Zuge einer Neustrukturierung der funktionalen Zuordnung des Straßennetzes sollte das Netz der Bundesautobahnen daher auf das großräumige nationale und grenzüberschreitende Straßennetz begrenzt werden. Auch das Netz der Bundesstraßen ist anhand der erfüllten Verkehrsfunktionen kritisch zu überprüfen und ggfls. in Teilen abzustufen. Damit könnte das von einer Infrastrukturgesellschaft des Bundes zu verantwortende Netz erheblich schlanker geschnitten sein. Bei diesem Vorhaben sind allerdings aus polit-ökonomischer Sicht erhebliche Widerstände zu erwarten, wie sich bereits in der Vergangenheit gezeigt hat.

## **Aufgaben der Infrastrukturgesellschaft II : Übergangspfade**

Ein wesentlicher Eckpunkt für die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung sollte das Nachdenken über und die Definition möglicher Übergangspfade sein. Da sich

eine sozusagen „auf dem Reißbrett“ konstruierte Organisations- und Aufgabenstruktur weder im politischen Prozess noch in der Verwaltungs- bzw. Unternehmenspraxis ohne Reibungsverluste bzw. Transaktionskosten ad hoc umsetzen lässt, bestehen derzeit große Unsicherheiten bezüglich der Überleitung von der Auftragsverwaltung zur Infrastrukturgesellschaft. Diesbezüglich ist die kritische Position der Bodewig-II-Kommission zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft durchaus berechtigt. Grundsätzlich sollten flexible Rahmenbedingungen geschaffen werden, die auch auf die aktuell durchaus unterschiedliche Effizienz und Effektivität der Landesstraßenbauverwaltungen Rücksicht nehmen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass auch die heute gut funktionierenden Teile der Verwaltung beschädigt werden.

Es hängt nicht nur von den Regelungen und Kompetenz- sowie Aufgabenzuordnungen, sondern wesentlich auch von den Umsetzungspfaden ab, ob mit der Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen tatsächlich eine effizienteres und effektiveres Infrastrukturmanagement etabliert wird. Daher wird ein schrittweises Vorgehen empfohlen, das einem Transformationspfad mit abschließend fixierten deadlines für die Reformschritte über 5 bis 10 Jahre folgt. Die Reform sollte mit der Gründung einer reinen Finanzierungsgesellschaft für das Bundesfernstraßennetz begonnen werden, die in einem definierten Zeitkorridor Planungsaufgaben zunächst für die Bundesautobahnen und dann für die Bundesstraßen übernimmt. Der Prozess sollte durch geeignete Evaluierungsmaßnahmen begleitet werden, um institutionelle Lernprozesse und ggfls. Korrekturen zu ermöglichen.

Die erheblichen Schwierigkeiten bei der Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die ebenfalls einem Zentralisierungsansatz folgte, haben gezeigt, dass solche großangelegten institutionellen Reformprojekte in der öffentlichen Verwaltung nicht trivial sind. Die Reform der Verwaltungsstrukturen darf keinesfalls, wie im Bereich der Schifffahrtsverwaltung geschehen, die Umsetzung der für die nächsten Jahre geplanten anspruchsvollen Investitionsprogramme tangieren, weil zu viele Ressourcen für Restrukturierungsaktivitäten gebunden sind. Dies betrifft insbesondere auch die Frage, wie die Überleitung des Personals auf die neuen Strukturen zu organisieren ist.

## **5. Infrastrukturgesellschaft: zentrale oder dezentrale Organisation**

Wie schon herausgearbeitet wurde, bestehen berechtigte Bedenken gegen die Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft als „Mammutbehörde“ mit weitgehend unkontrolliertem Handlungsspielraum, deren effiziente Organisation und Führung kaum zu gewährleisten ist. Bei dieser Einschätzung spielt durchaus eine Rolle, dass sogar in der Privatwirtschaft die Effizienz und Effektivität von zentral geführten Großunternehmen häufig in Frage gestellt wird. Grundsätzlich bietet in diesem Kontext die Dezentralisierung der wirtschaftlicher Aktivitäten und der Managementverantwortung einen Ansatzpunkt für die Steigerung von Flexibilität, Effizienz und der Marktorientierung von Unternehmen. Zuweilen wird bei börsennotierten Unternehmen sogar vom Kapitalmarkt Druck ausgeübt, um hypertrophe Konzernstrukturen zu zerschlagen.

Vor diesem Hintergrund kann in einer stärker dezentralen Organisationsstruktur einer Infrastrukturgesellschaft ein sinnvoller Gestaltungsansatz gesehen werden. Dies gilt umso mehr, als gerade in einem ähnlichen Aufgabenbereich bei der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung die Umsetzung eines Zentralisierungsansatzes krachend gescheitert ist. Ein plausibles Konzept für die anstehende Reform beinhaltet daher ein Zusammenwirken einer zentral koordinierenden und verbindliche Rahmenbedingungen setzende Infrastrukturgesellschaft, deren regionale Niederlassungen auf Landesebene als teilweise selbständige und eigenverantwortliche Projektträger agieren. Hier könnten organisatorisch dann auch die bestehenden Auftragsverwaltungen der Länder integriert werden.

Ein solche Organisationsstruktur, bei der auf zentraler Ebene die Finanzierungsverantwortung und die strukturellen Rahmenbedingungen definiert würden, konkrete Planungsentscheidungen aber in dezentralisierten Einheiten mit Kenntnis der Rahmenbedingungen der Rahmenbedingungen vor Ort getroffen würden, weist aus organisationstheoretischer Perspektive einen besonderen Charme auf.

## **6. Integration von VIFG und DEGES**

In der bisherigen Diskussion um die Errichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft wurde die zukünftige Rolle der VIFG bzw. DEGES als weiterer wichtiger Akteure in diesem Bereich nur ungenügend thematisiert.

Mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) wurde eine Institution im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) geschaffen, die bisher mit der Verteilung des Gebührenaufkommens aus der Lkw-Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) beschäftigt war. Zum Jahresbeginn 2016 hat sie planmäßig die Aufgabe der Komplettbewirtschaftung der Mittel des Bundesfernstraßenbaus übernommen. Weiterhin unterstützt die VIFG das BMVI bei der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von privatwirtschaftlichen Projekten und trägt dazu bei, geeignete Betreibermodelle für die Bereitstellung von Verkehrswegen zu entwickeln sowie deren Umsetzung mitzugestalten und zu begleiten. In diesem Zusammenhang agiert die VIFG als ÖPP-Kompetenzzentrum und Teil des föderalen Kompetenznetzwerkes Verkehr.

Es sollte daher außer Frage stehen, dass die VIFG mit ihrem Know how die Keimzelle einer zu etablierenden Infrastrukturgesellschaft werden kann, wenn der Schwerpunkt einer solchen Gesellschaft zunächst auf der gesamthaften Finanzierungsverantwortung für das Bundesfernstraßennetz liegt. Die VIFG ist bereits heute als GmbH verfasst und bezeichnet ihre Leitungsorgane als „Management“. Der weitere politische Prozess der Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen sollte daher Eckpunkte festlegen, wie die Integration der VIFG in diese Gesellschaft zu gestalten ist.

Etwas komplexer gestaltet sich die Gemengelage bei der DEGES. Laut eigener Einschätzung versteht sie sich die als „moderner Dienstleister der Auftragsverwaltung“. Als Projektmanagementgesellschaft koordiniert, optimiert und kontrolliert die DEGES die Leistungen externer Planer, Grunderwerber, Bauüberwacher, Bauunternehmen und sonstiger ausgewählter Dienstleister. Gegenstand des Unternehmens sind Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) inkl. Grunderwerb von Bundesfernstraßen oder wesentlichen Teilen davon im Rahmen der Auftragsverwaltung auf Basis des Inhouse-Modells. Die Aufgabe der DEGES ist es somit, Verkehrswege zu planen, Baumaßnahmen zu steuern und abzunehmen, die Abrechnung sicherzustellen und die fertigen Bauwerke termingerecht und in höchster Qualität an die Kunden zu übergeben.

Aufgrund dieser Aufgabenbeschreibung und der in den letzten Jahren tatsächlich übernommenen Projekte bietet es sich an, die DEGES ebenfalls in eine zu errichtende Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen zu integrieren. Angesichts der Tatsache, dass neben dem Bund 12 weitere Bundesländer Gesellschafter der DEGES sind, setzt dies jedoch umfangreiche Abstimmungsprozesse der Gesellschafter über die zukünftige Rolle der Gesellschaft voraus. In jedem Fall sollte in den anstehenden Verhandlungen über die zukünftige Struktur der Infrastrukturgesellschaft die zukünftige Rolle der DEGES mitbedacht werden.

## **7. Situation der Beschäftigten**

Der Bund-Länder-Beschluss zur Infrastrukturgesellschaft Verkehr geht explizit auf die Situation der Mitarbeiter bei diesem Vorhaben ein. Es wird gefordert, dass Eckpunkte für den Übergang von Personal-, Pensions- und Sachmitteln festgelegt werden: Dabei sollen die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort beachtet werden. Die Personalvertretungen sollen eingebunden werden.

Angesichts der Zahl der Beschäftigten in den Straßenbauverwaltungen und dem geplanten Umfang der Restrukturierungsmaßnahmen ist es besonders wichtig, die Mitarbeiter frühzeitig in den Prozess einzubinden. Deren Interessen betreffen primär die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes sowie ihres dienstrechtlichen Status, ihre Altersversorgungsansprüche sowie ihr Mitwirkungsrechte in der Organisation. Die geringsten Probleme dürfte das Thema der Arbeitsplatzsicherheit aufwerfen, da die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung explizit nicht als Restrukturierungsprojekt mit dem Ziel eines Arbeitsplatzabbaus intendiert ist. Angesichts des Investitionshochlaufs und des zukünftig geplanten Aufgabenspektrums dürfte sich vielmehr das Arbeitsvolumen in Zukunft trotz realistischer effizienzsteigernder Reorganisationsmaßnahmen insgesamt eher erhöhen. Dies bedeutet jedoch nicht Sicherheit für jeden einzelnen Arbeitsplatz, da trotz des heute schon drängenden und zunehmenden Bedarfs an Fachkräften bei bestimmten Tätigkeiten mit tendenziell eher einfachem Anforderungsprofil auch Freisetzungen realistisch erscheinen. Politisch sollte die Reorganisation daher mit temporären Arbeitsplatzgarantien abgedeckt werden.

Ein komplexeres Thema stellen die spezifischen dienst- und versorgungsrechtlichen Ansprüche der Mitarbeiter dar, die insbesondere im Falle der Personalüberleitung auf eine Infrastrukturgesellschaft in privater Rechtsform auftreten. Um den Reformansatz nicht von vorneherein zu diskreditieren, erscheint es wichtig, den im Bund-Länder-Beschluss zur Finanzierungsgesellschaft formulierten Grundsatz der Beachtung der Interessen der Beschäftigten weiter zu konkretisieren. Darüber hinaus sollten positive Anreize formuliert werden, die den Mitarbeitern den Wechsel in eine neue Organisation erleichtern, weil die Arbeitsbedingungen für sie vorteilhafter sind. Hinsichtlich der zukünftigen Arbeitsorte können Befürchtungen der Beschäftigten auch mit Verweis auf eine eher dezentrale Struktur einer solchen Gesellschaft zerstreut werden.

Dass ein solcher Prozess ohne wesentliche Reibungsverluste grundsätzlich handhabbar ist, zeigt z.B. die Entwicklung der Deutschen Bahn AG nach der formellen Privatisierung im Jahre 1994. Hier wurden in einem wesentlich größeren Maßstab institutionelle Regelungen genutzt, auf die man auch bei diesem Reformvorhaben zurückkommen könnte.

## Literatur

Beckers, Thorsten, Hermes, Georg, et. al. (2016): Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen. Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, Berlin

Bodewig-II-Kommission (2016): Abschlussbericht der Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“, Berlin, 23. Februar

Eisenkopf, Alexander (2015): Reformmodelle für die Verkehrsinfrastrukturpolitik: Von den öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bundesfernstraßengesellschaft, Kurzstudie im Auftrag des ACE Auto Club Europa e.V., Friedrichshafen, 26. Mai

Expertenkommission (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin.

Hermes, Georg / Weiß, Holger (2016a): Rechtliches Kurzgutachten zur geplanten Änderung des Art. 90 GG erstellt im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg, Freiburg/Stuttgart.

Hermes, Georg / Weiß, Holger (2016b): Kurzbewertung des Beschlusses der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung (B.1. „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“) aus rechtlicher Sicht erstellt die Thüringer Staatskanzlei, Freiburg/Stuttgart, Oktober