



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

Teil 2: Finanzierung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: V 5 – 2017 – 0971/II

Bonn, den 19. April 2017

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	8
1.1	Anlass	8
1.2	Begleitung der Reform durch den Bundesrechnungshof	8
1.3	Einwendungen des BMF	9
2	Phasenmodell	10
3	Geschäftsbesorgungsvertrag	14
4	Bestimmung der Lkw-Mauthöhe und Bilanzierung der Vermögensgegenstände bei der Infrastrukturgesellschaft	16
5	Kreditfinanzierung und Schuldenregeln	21
6	Stille Gesellschaft und Unterbeteiligung	24
7	Steuerliche Aspekte	26
7.1	Körperschaft- und Gewerbesteuer	26
7.2	Umsatzsteuer	27
8	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	29

0 Zusammenfassung

Mit der Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen sollen die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung überführt werden. Der Bundesrechnungshof berichtet dem Parlament im Gesetzgebungsverfahren über seine Prüfungserkenntnisse. Der vorliegende zweite Teilbericht befasst sich mit den beabsichtigten gesetzlichen Regelungen zur geplanten Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft Verkehr. Der Bundesrechnungshof will darin auf Folgen des Gesetzentwurfs hinweisen und Empfehlungen für mögliche Änderungen geben. Er berücksichtigt dabei auch Überlegungen der Leitungsebene des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur weiteren Ausgestaltung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft. Alle Empfehlungen aus beiden Teilberichten zu Änderungen der Gesetzestexte sind in der Anlage zusammengefasst.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat seinen Bericht dem BMF zur Stellungnahme übermittelt. Das BMF hat in seiner Stellungnahme keine wesentlichen inhaltlichen Anmerkungen zum Bericht gemacht. Es wies jedoch unter anderem darauf hin, dass die Ausführungen des Bundesrechnungshofes auf Akten des BMF basieren, die nicht mit einer Positionierung des BMF gleichzusetzen seien. Dies gelte auch für die gezeichneten Leitungsvorlagen.

Akten von geprüften Stellen sind regelmäßig Erhebungsgegenstand bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes, wenn sie Grundlage für Entscheidungen und das Handeln der geprüften Stellen sind. Der Bundesrechnungshof zitiert die internen Unterlagen des BMF daher nur insoweit, als sie für das Verständnis des Gesetzentwurfes und der damit langfristig verfolgten Ziele von Bedeutung sind. Sie sind damit notwendige Grundlage für eine umfassende Beratung und Information des Parlaments. (Nr. 1.3)

- 0.2 Nach der Gesetzesbegründung soll die Infrastrukturgesellschaft perspektivisch über ein sich selbst tragendes Geschäftsmodell verfügen. Ziel ist der Aufbau einer vollständigen Nutzerfinanzierung der Bundes-

autobahnen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wird bzw. kann die Gesellschaft nach ihrer Gründung mehrere Phasen durchlaufen.

- Phase 0: In der Transformationsphase wird der Übergang der Verwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft vorbereitet.
- Phase 1: Mit Betriebsbeginn werden der Gesellschaft als Vertragsentgelt aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag das Aufkommen aus der Lkw-Maut und der Infrastrukturabgabe sowie Haushaltsmittel zugewiesen.
- Phase 2: Die Gesellschaft erhält das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen. Ihr wird ein öffentlich-rechtlicher Nießbrauch für die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe als Vertragsentgelt übertragen.
- Phase 3: Die Gesellschaft wird Gläubigerin der Lkw-Maut sowie der Infrastrukturabgabe.

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die einzelnen Phasen sind bereits im vorliegenden Gesetzentwurf enthalten. Das Parlament müsste nach einer Verabschiedung des derzeitigen Gesetzentwurfes dem Übergang zwischen den einzelnen Phasen nicht mehr zustimmen. Aus einer Leitungsvorlage des BMF geht hervor, dass das BMF bereits zum 1. Januar 2021 die Phase 3 erreichen möchte. Danach strebt es überdies an, die Infrastrukturabgabe in eine streckenabhängige Maut umzuwandeln.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Verstetigung der Finanzierung für den Bundesfernstraßenbau von besonderer Bedeutung ist. Jedoch hält er es nicht für notwendig, bereits jetzt die Entscheidung über die Art der Finanzierung (Maut oder Steuer) der Infrastrukturgesellschaft zu treffen. Über die Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft sollte erst entschieden werden, wenn detailliertere Informationen zur Infrastrukturgesellschaft und deren Finanzbedarf vorliegen. Damit wäre diese wesentliche Entscheidung auch nicht dem Zeitdruck des laufenden Gesetzgebungsverfahrens unterworfen. Die Gesellschaft sollte bis dahin aus Haushaltsmitteln finanziert werden.

Dazu sollten alle Regelungen im Gesetzentwurf gestrichen werden, die sich auf die Phasen 2 und 3 beziehen. (Nr. 2)

- 0.3 Die Bundesregierung hat in der Gesetzesbegründung dargelegt, dass der Bund mit der Infrastrukturgesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag abschließen will. Die Inhalte des Geschäftsbesorgungsvertrages können sehr weitreichend sein. So müsste der Vertrag beispielsweise Regelungen enthalten, wie der in Phase 2 eingeführte Nießbrauch beendet werden kann. Dazu müssten im Geschäftsbesorgungsvertrag Wertersatzansprüche mit der Infrastrukturgesellschaft vereinbart werden. Diese würden bei Beendigung des Nießbrauchs zu kaum zu beziffernden Ersatzansprüchen gegenüber dem Bund führen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde dadurch die Entscheidungsfreiheit des Parlaments eingeschränkt. Er empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung, die den Abschluss oder die Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages von der Zustimmung des Parlaments abhängig macht. (Nr. 3)
- 0.4 Auch künftig wird das Parlament über die Höhe der Lkw-Maut entscheiden, weil das Bundesfernstraßenmautgesetz nur durch einen Gesetzesbeschluss geändert werden kann. Jedoch muss sich auch der nationale Gesetzgeber dabei an das vorrangige EU-Recht halten. Dieses gibt für die Lkw-Maut eine Orientierung an den Wegekosten vor. Die Bundesregierung kann die wesentlichen Einflussgrößen für die Berechnung der Wegekosten aber ohne die Mitwirkung des Parlaments bestimmen. Beispielsweise steht noch nicht fest, ob der Nießbrauch an die Infrastrukturgesellschaft verkauft oder ihr unentgeltlich überlassen werden soll. Das Parlament wird darauf keine Einflussmöglichkeiten haben, durch die Entscheidung aber gezwungen, bei Festlegung der Mauthöhe etwa Kosten der Finanzierung eines Kaufs mit zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, das Parlament in alle Entscheidungen einzubeziehen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Wegekosten und damit auf die Mauthöhe haben. (Nr. 4)
- 0.5 Nach dem Gesetzentwurf soll die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeschränkt werden. Sowohl die (Maut-)Einnahmen als auch die Ausgaben der Infrastrukturgesellschaft können Schwan-

kungen unterliegen. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund daher einer rechtlich selbstständigen Infrastrukturgesellschaft Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren. Ein darüber hinaus gehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeräumt werden. Falls der Gesetzgeber der Infrastrukturgesellschaft dennoch das Recht einräumt, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, sollte er auch Garantieübernahmen vorsehen, soweit dies mit dem EU-Beihilfen- und Wettbewerbsrecht vereinbar ist. Dadurch könnten die Fremdkapitalzinsen reduziert und den Finanzierungskosten des Bundes angenähert werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sowie das BMF verständigten sich darauf, dass eine Kreditaufnahmemöglichkeit der Gesellschaft zugelassen wird, sofern die Kredite nicht bei der Europäische Schuldregel berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Entscheidung für falsch. Nach seiner Auffassung darf mit der Gründung der Infrastrukturgesellschaft nicht das Ziel verfolgt werden, Kredite außerhalb des Bundeshaushaltes aufzunehmen, um die nationale Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz und die europäische Schuldenregel zu umgehen. (Nr. 5)

- 0.6 Neben der klassischen Kreditaufnahme kommt als Mittel der Kapitalbeschaffung für die Infrastrukturgesellschaft auch die Beteiligung Privater über eine stille Gesellschaft in Betracht. Als weitere Variante der Beteiligung Privater, kommt eine Unterbeteiligung an den vom Bund gehaltenen Geschäftsanteilen der Infrastrukturgesellschaft in Betracht. Der vorliegende Gesetzentwurf lässt beide Varianten zu. Der Bundesrechnungshof hält sie jedoch für problematisch, weil bei diesen Kapitalbeschaffungsvarianten Private auf Entscheidungen einwirken könnten, die die Grundlagen der Tätigkeit der Infrastrukturgesellschaft betreffen. Er empfiehlt daher, die stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung gesetzlich auszuschließen. (Nr. 6)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Infrastrukturgesellschaft unbeschränkt körperschaftsteuer- und gewerbsteuerpflichtig

tig sein wird, sofern sie nicht von der Steuerpflicht befreit wird. Aus Sicht des BMF, ist eine solche Steuerbefreiung nicht zu rechtfertigen. Damit muss die Infrastrukturgesellschaft auf die bei ihr entstehenden Gewinne Steuern entrichten. Die Steuerzahlungen vermindern die für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel der Gesellschaft.

(Nr. 7.1)

- 0.8 Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass in den Phasen 1 und 2 Umsatzsteuer auf die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft anfällt. Damit müsste der Bund nun auch auf Leistungen Umsatzsteuer zahlen, die bislang nicht der Umsatzsteuer unterlagen, weil sie die Auftragsverwaltungen der Länder mit eigenem Personal erbracht haben.

In Phase 3 fällt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sowohl auf die Lkw-Maut als auch auf die Infrastrukturabgabe Umsatzsteuer an. Bei der Lkw-Maut würde dies zu einer zusätzlichen Belastung der Endverbraucher und bei der Infrastrukturabgabe zu einer zusätzlichen Belastung der Pkw-Besitzer führen. Für den Bundeshaushalt und die Landeshaushalte würde dies erhebliche Mehreinnahmen bedeuten.

(Nr. 7.2)

- 0.9 Nach der geplanten gesetzlichen Regelung hat die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lediglich für die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel anzuwenden. Für die Mittel, die ihr als Mautgläubigerin zufließen, gilt dies nicht. Insofern wäre die Infrastrukturgesellschaft in Phase 3 nicht mehr gehalten, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Gesetz so zu ändern, dass die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit immer zu beachten hat. (Nr. 8)

1 Vorbemerkung

1.1 Anlass

Das Bundeskabinett hat am 14. Dezember 2016 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. Danach soll unter anderem die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert werden. Gemäß Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz-Entwurf (E) wird die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Nach § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG) überträgt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, zur Ausführung auf eine Gesellschaft privaten Rechts (Infrastrukturgesellschaft). Die Infrastrukturgesellschaft soll sich nach den Plänen der Bundesregierung am Ende des Reformprozesses im Wesentlichen über Mauteinnahmen finanzieren.

Die Bundesregierung verfolgt mit der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung das Ziel, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten und durch die Übernahme der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung die bestehenden Probleme der Auftragsverwaltung zu beseitigen. Damit soll die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen verbessert werden.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hatte in den vergangenen Jahren mehrfach empfohlen, dass der Bund die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen in eigene Verwaltung übernimmt. In der von der Bundesregierung beabsichtigten Reform sieht der Bundesrechnungshof einen wesentlichen Schritt, die Verwaltung und Finanzierung aller Bundesfernstraßen zusammenzuführen und damit deren Effizienz zu steigern.

1.2 Begleitung der Reform durch den Bundesrechnungshof

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um einen zweiten Teilbericht, der sich mit den gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung der Infrastrukturgesell-

schaft befasst.¹ Der Bundesrechnungshof will mit diesem Bericht auf Folgen des Gesetzes hinweisen und Empfehlungen für mögliche Änderungen geben. Bei seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof den Gesetzentwurf und die Gesetzesbegründung ausgewertet. Zudem führte er örtliche Erhebungen beim BMF sowie beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) durch und wertete die zur Vorbereitung des Reformvorhabens vom BMVI eingeholten gutachterlichen Stellungnahmen aus. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

1.3 Einwendungen des BMF

(1) Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfungserkenntnisse in einem Berichtsentwurf zusammengefasst und dem für das Gesetz federführenden BMF zur Stellungnahme übermittelt.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Darüber hinaus basieren die Ausführungen des Bundesrechnungshofes auf Akten, die er während seiner Erhebungen beim BMF eingesehen hat. Deren Inhalte seien nicht mit einer Positionierung des BMF gleichzusetzen. Dies gelte auch für die gezeichneten Leitungsvorlagen. Diese dienten der BMF-internen Meinungsbildung, um so eine Hausposition zu entwickeln.

¹ Der erste Teilbericht befasst sich mit den gesetzlichen Regelungen zur Organisation der geplanten Bundesverwaltung (Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, Teil 1: Organisation, vom 7. April 2017).

Das BMF ist der Auffassung, dass der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nicht auf die vom BMF in der Ressortabstimmung vertretene Position Bezug nehmen soll, sondern auf die aktuellen Festlegungen in dem von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

(2) § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) regelt die Befugnis des Bundesrechnungshofes beratend gegenüber Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und einzelnen Bundesministerien tätig zu werden. Ziel der Beratung ist es unter anderem, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Dabei kann der Bundesrechnungshof auf Prüfungserkenntnisse zurückgreifen. § 94 Absatz 1 BHO ermächtigt ihn, hierzu örtliche Erhebungen durchzuführen. Dabei handelt es sich um Sachverhaltsermittlungen vor Ort, die für die Prüfungsentscheidung von Relevanz sein können.

In diesem Sinne führte der Bundesrechnungshof örtliche Erhebungen beim BMVI sowie beim BMF durch. Akten von geprüften Stellen sind regelmäßig Erhebungsgegenstand bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes, wenn sie Grundlage für Entscheidungen und das Handeln der geprüften Stellen sind. Die bei den örtlichen Erhebungen vorgefundenen Unterlagen zitiert der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nur insoweit, als sie für das Verständnis des Gesetzentwurfes und der damit langfristig verfolgten Ziele von Bedeutung sind. Sie sind damit notwendige Grundlage für eine umfassende Beratung und Information des Parlaments. Der Bundesrechnungshof kann daher dem Vorschlag des BMF nicht folgen, den Bericht ausschließlich auf die abstrakte, von seinen Prüfungserkenntnissen losgelöste Analyse des Gesetzentwurfs zu beschränken.

2 Phasenmodell

(1) Nach § 7 Absatz 1 InfrGG stellt der Bund der Infrastrukturgesellschaft die Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG) und dem Infrastrukturabgabengesetz in der jeweils geltenden Fassung für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung, soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist.

Ergänzend kann der Bund weitere Haushaltsmittel der Infrastrukturgesellschaft zur Verfügung stellen.

§ 8 Absatz 1 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) n. F. berechtigt den Bund, der Infrastrukturgesellschaft Nießbrauchrechte an den Grundstücken der Bundesautobahnen nach den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches einzuräumen. Überdies kann der Bund der Infrastrukturgesellschaft zusätzlich Rechte zur Nutzziehung an den Bundesautobahnen gemäß § 1 Absatz 4 des Bundesfernstraßengesetzes einräumen.

Gemäß § 2 Absatz 2 BFStrMG n. F. ist entweder der Bund oder die Infrastrukturgesellschaft Mautgläubiger/-in.

Nach § 15 Absatz 2 Infrastrukturabgabengesetzes n. F. kann auch die Infrastrukturgesellschaft das Abgabenaufkommen für das in ihrer Zuständigkeit liegende Streckennetz unmittelbar vereinnahmen. Dabei werden die anteiligen Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Abgabensystems, soweit diese Kosten einem Betreiber entstehen, in Abzug gebracht.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Infrastrukturgesellschaft perspektivisch über ein sich selbst tragendes Geschäftsmodell verfügen. Ziel ist der Aufbau einer vollständigen Nutzerfinanzierung der Bundesautobahnen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wird bzw. kann die Gesellschaft nach ihrer Gründung mehrere Phasen durchlaufen.

Die **Phase 0** als sogenannte Transformationsphase ist der eigentlichen Geschäftstätigkeit der Infrastrukturgesellschaft vorgelagert. Sie dient der Gründung und Ingangsetzung der Gesellschaft. In dieser Phase soll der Übergang der Verwaltung der Bundesautobahnen auf die Gesellschaft vorbereitet werden. So ist in dieser Phase auch ein Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen der Gesellschaft und dem Bund zu erarbeiten und am Ende der Phase 0 abzuschließen. Die Gesellschaft und die Gründungs- und Ingangsetzungskosten werden aus dem Bundeshaushalt finanziert.

In der **Phase 1** beginnt der Betrieb der Gesellschaft. Sie soll Einnahmen aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag erzielen. Für die von der Gesellschaft erbrachten Leistungen wird der Bund Vertragsentgelte zahlen.

[REDACTED]

In der **Phase 2** soll der Infrastrukturgesellschaft das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen übertragen werden. Ihr soll ein öffentlich-rechtlicher Nießbrauch für die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe als Vertragsentgelt aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag eingeräumt werden.

[REDACTED]

[REDACTED]

Zusätzlich trüge die Gesellschaft das Risiko, dass der Bund neue technische Regelungen vorgebe, die Zusatzkosten verursachen könnten. Soweit die Infrastrukturgesellschaft diese nicht aus den vereinbarten Entgelten decken könne, müssten nach Ansicht der Berater angemessene Regelungen über die Vergütung von zusätzlichen Leistungen getroffen werden.

[REDACTED]

² Unter Verkehrsmengenrisiko wird die Unsicherheit über die künftige Verkehrsmenge bei einer bestimmten Mauthöhe verstanden.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

In **Phase 3** wird die Infrastrukturgesellschaft Gläubigerin der Lkw-Maut sowie der Infrastrukturabgabe und vereinnahmt diese im eigenen Namen und auf eigene Rechnung.

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die einzelnen Phasen sind bereits im vorliegenden Gesetzentwurf enthalten. Das Parlament müsste nach einer Verabschiedung dieses Gesetzentwurfes dem Übergang zwischen den einzelnen Phasen nicht mehr zustimmen. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: *„Wann die Zeitpunkte sein werden, zu denen jeweils ein Phasenwechsel stattfindet, kann derzeit noch nicht sicher prognostiziert werden. Dies hängt von der Entwicklung der Gesellschaft ab. Darüber wird der Bund als Gesellschafter zu gegebener Zeit entscheiden. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird hierüber den Deutschen Bundestag rechtzeitig im Vorfeld unterrichten.“*

Nach einer in einer Leitungsvorlage geäußerten Einschätzung des BMF soll die Gesellschaft **„ab dem 1. Januar 2021 Mautgläubigerin werden und Nießbrauchrecht an den in ihrer Zuständigkeit befindlichen Straßen erhalten.“** Damit wäre bereits zum 1. Januar 2021 die Phase 3 erreicht.

(2) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird mit den geplanten gesetzlichen Neuregelungen das Budgetrecht des Bundestages erheblich eingeschränkt. Der Gesetzentwurf lässt es zu, die Einnahmen der Lkw-Maut für Bundesautobahnen von etwa 4,7 Mrd. Euro (Soll 2017) bereits ab der Phase 1 nicht mehr im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Ob dies auch für die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe gelten soll, ist unklar.

Der Bundesrechnungshof hält es wie das BMF für möglich, dass die Gesellschaft bereits zum 1. Januar 2021 Mautgläubigerin für die Lkw-Maut und die Infrastrukturabgabe wird und damit die Phasen 1 und 2 übersprungen werden. Nach seiner Auffassung hätte der Bundestag damit in keiner der Phasen unmittelbaren Einfluss auf die Verwendung der Einnahmen.

Zwar hält der Bundesrechnungshof die Reformziele der Bundesregierung für richtig. Auch er hatte empfohlen, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Län-

dern zu entflechten und durch die Übernahme der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung die bestehenden Probleme der Auftragsverwaltung zu beseitigen. Damit kann die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen verbessert werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist für den Bundesfernstraßenbau von ebenso großer Bedeutung, dessen Finanzierung zu verstetigen. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für nicht notwendig, dass bereits jetzt die Entscheidung über die Art der Finanzierung (Maut, Steuer) der Infrastrukturgesellschaft getroffen werden muss. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die gesetzliche Entscheidung über die Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft erst dann zu treffen, wenn detailliertere Informationen zur Infrastrukturgesellschaft und deren Finanzbedarf vorliegen. Damit wäre diese wesentliche Entscheidung auch nicht dem Zeitdruck des laufenden Gesetzgebungsverfahrens unterworfen. Die Gesellschaft sollte bis dahin aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Dazu sollte der § 7 Absatz 1 InfrGG wie folgt geändert werden:

„(1) Der Bund stellt der Gesellschaft Haushaltsmittel für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung.“

Im Übrigen sollten darüber hinaus alle Regelungen im Gesetzentwurf gestrichen werden, die sich auf die Phasen 2 und 3 beziehen. Dies betrifft insbesondere das BStrVermG (Artikel 18), das BFStrMG (Artikel 21) und das Infrastrukturabgabegesetz (Artikel 22).

3 Geschäftsbesorgungsvertrag

(1) Die Bundesregierung hat in der Gesetzesbegründung dargelegt, dass der Bund mit der Infrastrukturgesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag abschließen will. Zu den Inhalten führt die Bundesregierung Folgendes aus:

- Einzelheiten des Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Gesellschaft betreffend die Erfüllung der von der Gesellschaft auszuführenden Aufgaben werden in einem Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt.
- Die inhaltlichen Anforderungen an den Finanzierungs- und Realisierungsplan bestimmt der Geschäftsbesorgungsvertrag.

- In dem Geschäftsbesorgungsvertrag wird unter anderem die Kostentragung für die der Infrastrukturgesellschaft zugewiesenen Beamtinnen und Beamten geregelt.
- Die Bedingungen des zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nießbrauchrechts werden im Geschäftsbesorgungsvertrag im Einzelnen zu bestimmen sein. So sind auch die Folgen der Beendigung der Nießbrauchbestellung unter Berücksichtigung der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches zu regeln.

Laut Gesetzesbegründung soll das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen vom Bund auf die Infrastrukturgesellschaft übertragen werden.



(2) Die Darstellungen der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung belegen, wie weitreichend die Inhalte des Geschäftsbesorgungsvertrages sein werden.

Sofern – wie in der Gesetzesbegründung dargelegt – das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen von der Infrastrukturgesellschaft bilanziert werden soll, sind im Geschäftsbesorgungsvertrag Regelungen zum Wertersatz bei Beendigung des Nießbrauchs zu treffen. So könnte der Bund der Infrastrukturgesellschaft einen Wertersatz bis zur Höhe der Verkehrswerte der Vermögensgegenstände einräumen. Ein früherer Referentenentwurf sah eine entsprechende Regelung vor.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Bundesregierung durch einen Vertrag mit der bundeseigenen Infrastrukturgesellschaft die Entscheidungsfreiheit des Parlaments einschränken kann. Zwar könnte das Parlament die Nießbrauchrechte der Infrastrukturgesellschaft gesetzlich ändern, dies würde jedoch zu kaum zu beziffernden Ersatzansprüchen gegenüber dem Bund führen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung, die den Abschluss oder die Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages von der Zustimmung des Parlaments abhängig macht. Dazu sollten in § 1 InfrGG die folgenden Absätze 2 und 5 eingefügt werden:

„(2) Einzelheiten des Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Gesellschaft betreffend die Erfüllung der von der Gesellschaft auszuführenden Aufgaben werden in einem Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt.“

„(5) Der Abschluss sowie wesentliche Änderungen des Geschäftsbesorgungsvertrages gemäß Absatz 2 bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.“

4 Bestimmung der Lkw-Mauthöhe und Bilanzierung der Vermögensgegenstände bei der Infrastrukturgesellschaft

(1) Die rechtlichen Vorgaben zur Bestimmung der Lkw-Mauthöhe und die Bilanzierung des Nießbrauchs durch die Infrastrukturgesellschaft können erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Lkw-Maut haben.

Rechtliche Vorgaben

Das BFStrMG legt in § 3 die Mautberechnung und die Mautsätze fest. Nach europäischem Recht (Richtlinie 1999/62/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/22/EU) muss sich die Höhe der Lkw-Maut an den tatsächlichen Wegekosten orientieren. In Deutschland ermittelt das BMVI die Wegekosten in regelmäßigen Abständen in sogenannten Wegekostengutachten. Wesentliche Bestandteile der Wegekosten sind die Baukosten sowie die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung des betreffenden Verkehrswegeetzes.

Die Baukosten müssen entweder auf die erwartete Lebensdauer der Infrastruktur oder eine andere angemessene Amortisationszeit (nicht unter 20 Jahren) abgeschrieben werden, deren Dauer von der Laufzeit eines Konzessionsvertrags oder einer anderen Finanzierung abhängt.

Die Wegekosten können auch Finanzierungskosten einbeziehen. Zu den Finanzierungskosten gehören die Kreditzinsen für das Fremdkapital und/oder die Verzinsung des Eigenkapitals (Gewinn). Erwartete Kapitalerträge oder Gewinnmargen müssen eine im „Lichte der Marktbedingungen angemessene Höhe aufweisen“.

Außerdem können externe Kosten der Luftverschmutzung und der verkehrsbedingten Lärmbelastung mit in die Berechnung der Wegekosten einbezogen werden.

Das BMF stellt zur Bestimmung der Lkw-Mauthöhe in einer Leitungsvorlage folgende Überlegungen an:

„Künftig sollten bei der Festlegung der Mauthöhe die konkreten Kosten einfließen, die bei der Infrastrukturgesellschaft für den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die Verwaltung der Bundesautobahnen anfallen. Das genaue Verfahren des Zusammenwirkens von Gesellschaft und Bund zur Bestimmung der Mauthöhe wird im weiteren Verfahren noch festzulegen sein.“

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Bilanzierung

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Hin-

sichtlich der Bilanzierung des Nießbrauchs bzw. des wirtschaftlichen Eigentums an den Bundeautobahnen nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) unterscheiden sie drei Varianten:

- Variante 1: Unentgeltliche Übertragung
Der Nießbrauch und damit einhergehend das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen wird der Infrastrukturgesellschaft unentgeltlich übertragen. Dies führt zu einer Sacheinlage des Bundes (Erhöhung des Eigenkapitals), die höchstens mit dem Verkehrswert zu bewerten wäre.
- Variante 2: Verkauf des Nießbrauchs
Denkbar wäre alternativ auch, der Infrastrukturgesellschaft den öffentlich-rechtliche Nießbrauch und/oder das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen zu verkaufen. Diese könnte die dafür erforderlichen Mittel auf dem Kapitalmarkt aufnehmen. Diese Variante setzt allerdings voraus, dass die Maut und weitere Infrastrukturabgaben so bemessen werden, dass nicht nur die künftigen Kosten getragen werden können,

sondern auch der Kapitaldienst für den Kaufpreis aufgebracht werden kann.

- Variante 3: Kombination beider Varianten
Ein entgeltlicher Erwerb und eine Einlage des Bundes könnten kombiniert werden.

Für die Einräumung des Nießbrauchs muss die Infrastrukturgesellschaft ggf. eine Gegenleistung erbringen. Sofern der Nießbrauch ohne Gegenleistung übertragen wird, ist zu prüfen, ob dies mit den europäischen Beihilferegelungen vereinbar ist.³

In seiner Wegekostenrechnung für die Jahre 2013 bis 2017 ging das BMVI im Jahr 2017 von einem Wert der Bundesautobahnen von 113 Mrd. Euro aus.

In Österreich übernimmt die Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) die Aufgabe, das Fernstraßennetz zu bauen, zu erhalten, zu betreiben und zu finanzieren. Deren Eigenkapitalquote⁴ lag im Jahr 2015 bei 26 %.

(2) Auch künftig wird das Parlament über die Höhe der Lkw-Maut entscheiden, weil das BFStrMG nur durch einen Gesetzesbeschluss geändert werden kann. Jedoch muss sich auch der nationale Gesetzgeber dabei an vorrangiges EU-Recht halten. Dieses gibt für die LKW-Maut eine Orientierung an den Wegekosten vor. Damit wird die Lkw-Maut in ihrer Höhe begrenzt.

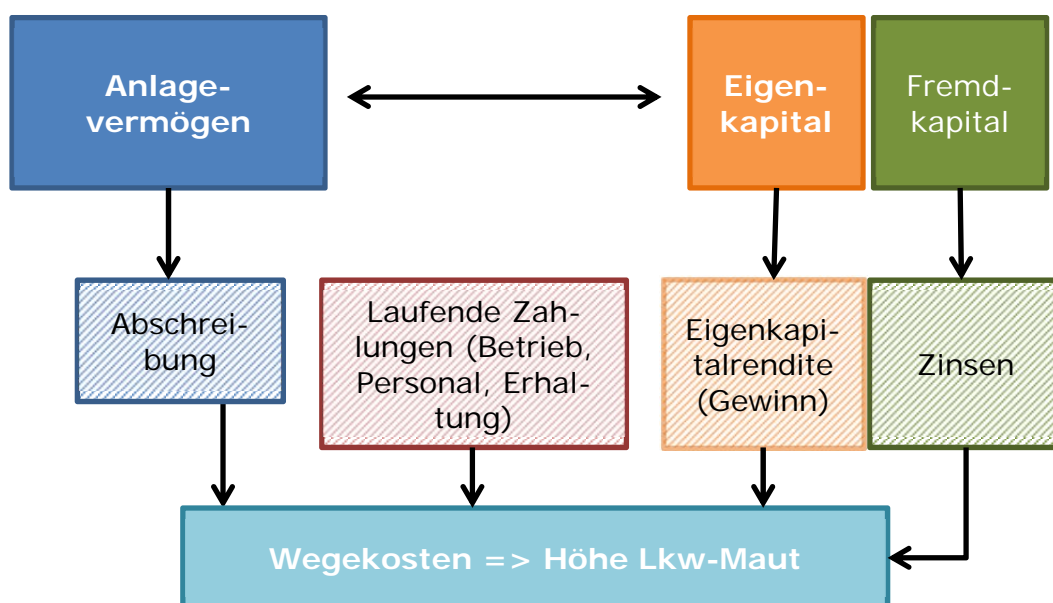
Auf die Wegekosten wirken sich u. a. die Bilanzierung des Nießbrauchs bzw. die damit einhergehende Bilanzierung der Vermögensgegenstände der Bundesautobahnen über die Abschreibung aus. Zudem werden die Wegekosten durch die Art der Finanzierung beeinflusst. So können bei den Wegekosten sowohl Eigenkapitalzinsen als auch Fremdkapitalzinsen berücksichtigt werden (siehe Abbildung 1).

³ Auf diese Aspekte weist auch eine Leitungsvorlage des BMF hin.

⁴ Verhältnis von Eigenkapital zum Gesamtkapital (= Bilanzsumme).

Abbildung 1:

Schema zur Berechnung der Wegekosten



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Damit kann die Bundesregierung die wesentlichen Einflussgrößen für die Berechnung der Wegekosten bestimmen, ohne das Parlament einbinden zu müssen. Nach dem Gesetzentwurf wird das Parlament beispielsweise nicht darüber beschließen, ob der Nießbrauch an die Infrastrukturgesellschaft verkauft oder unentgeltlich übertragen wird. Die Auswirkungen dieser Entscheidung sollen an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

Entspräche das handelsrechtlich bewertete Anlagevermögen dem in der Wegekostenrechnung ermittelten Wert von 113 Mrd. Euro und sollte gleichzeitig die Eigenkapitalquote der Infrastrukturgesellschaft mit der Quote der ASFINAG vergleichbar sein, läge der Verkaufspreis des Nießbrauchs bei etwa 84 Mrd. Euro.⁵ Bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 2 % entstünden Zinsaufwendungen von 1,7 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Zinsaufwendungen wären Bestandteil der Wegekosten.

Damit wird deutlich, dass das Parlament formal die Höhe der Lkw-Maut beschließt, faktisch jedoch durch die vorherigen Festlegungen der Bundesregie-

⁵ 74 % Anteil Fremdkapital von 113 Mrd. Euro.

nung gebunden ist. So könnte sich das Parlament trotz gestiegener Wegekosten – zum Beispiel aufgrund der Fremdkapitalzinsen – gegen eine Erhöhung der Lkw-Maut aussprechen. Dies würde jedoch dazu führen, dass die Infrastrukturgesellschaft im Gegenzug ihre Investitionen in den Erhalt oder den Neu- und Ausbau des Verkehrsnetzes reduzieren müsste. Langfristig könnten Entscheidungen des Parlaments gegen Lkw-Mauterhöhungen das finanzielle Gleichgewicht und damit den Bestand der Infrastrukturgesellschaft gefährden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Parlament in seiner Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit durch die Festlegungen der Bundesregierung und deren Einfluss auf die Wegekosten eingeschränkt wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Parlament in alle wesentlichen Entscheidungen einbezogen wird, die Einfluss auf die Wegekosten und damit auf die Mauthöhe haben. Dem Parlament sollten dazu Planrechnungen vorgelegt werden, damit es die Auswirkungen seiner Entscheidung auf die Mauthöhe beurteilen kann. Überdies sollte es über den Finanzierungs- und Realisierungsplan, Verkehrsinvestitionsbericht entscheiden und der Ausschreibung wichtiger Verträge zustimmen müssen. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Gesellschaftsvertrag Regelungen enthält, die auf die Kosten der Gesellschaft Einfluss haben und damit auf die Höhe der Maut. Daher sollte das Parlament den Gesellschaftsvertrag billigen. Der Bundesrechnungshof schlägt hierzu vor,

- den § 5 Absatz 2 InfrGG um einen Satz 2 zu ergänzen:
„Die Ausschreibung von Aufträgen mit einem Auftragswert von mehr als [50] Millionen EUR bedarf der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.“
- in § 7 InfrGG einen Absatz 3 aufzunehmen:
„(3) Die Geschäftsführung stellt vor Beginn des Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan auf. Der Wirtschaftsplan bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben und ein Stellenplan sind dem Haushaltsplan des Bundes als Anlagen beizufügen.“
- den § 8 Absatz 1 InfrGG um einen Satz 2 ergänzen:
„Der Finanzierungs- und Realisierungsplan bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages.“

- in den § 4 InfrGG einen neuen Absatz 1 einzufügen:
 - (1) Der Gesellschaftsvertrag und wesentliche Änderungen des Gesellschaftsvertrages bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

5 Kreditfinanzierung und Schuldenregeln

(1) Bei der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft wäre zu klären, inwieweit sie Kredite auf dem Kapitalmarkt aufnehmen darf.

Kreditfinanzierung

Die Infrastrukturgesellschaft ist als GmbH mit eigener Rechtspersönlichkeit grundsätzlich kreditfähig. Weder im Entwurf der Grundgesetzänderungen noch in dem Begleitgesetz sind Regelungen enthalten, die die Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft einschränken.

Grundsätzlich könnte eine Beschränkung der Kreditfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft auch im Gesellschaftsvertrag verankert werden. Dieser bedarf aber nicht der Zustimmung des Parlaments.

Bei Kapitalgesellschaften, wie der GmbH, besteht eine strikte Trennung zwischen der Gesellschaft und den Gesellschaftern. Die Haftung ist bei Kapitalgesellschaften auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.

Die Infrastrukturgesellschaft kann als Kapitalgesellschaft bei einer Kreditaufnahme aufgrund ihrer Insolvenzfähigkeit nicht die Finanzierungsbedingungen des Bundes erreichen. Die Kreditgeber können bei der Risikobewertung nicht auf die Bonität des Bundes abstellen und müssen ihre Darlehen gegenüber der Infrastrukturgesellschaft mit Eigenkapital unterlegen. Der Umstand, dass es für den Bund aufgrund der überragenden Bedeutung des Verkehrsträgers Bundesautobahn für die gesamtstaatliche Verkehrsinfrastruktur faktisch nicht möglich sein wird, die Infrastrukturgesellschaft in die Insolvenz gehen zu lassen, ändert hieran nichts.

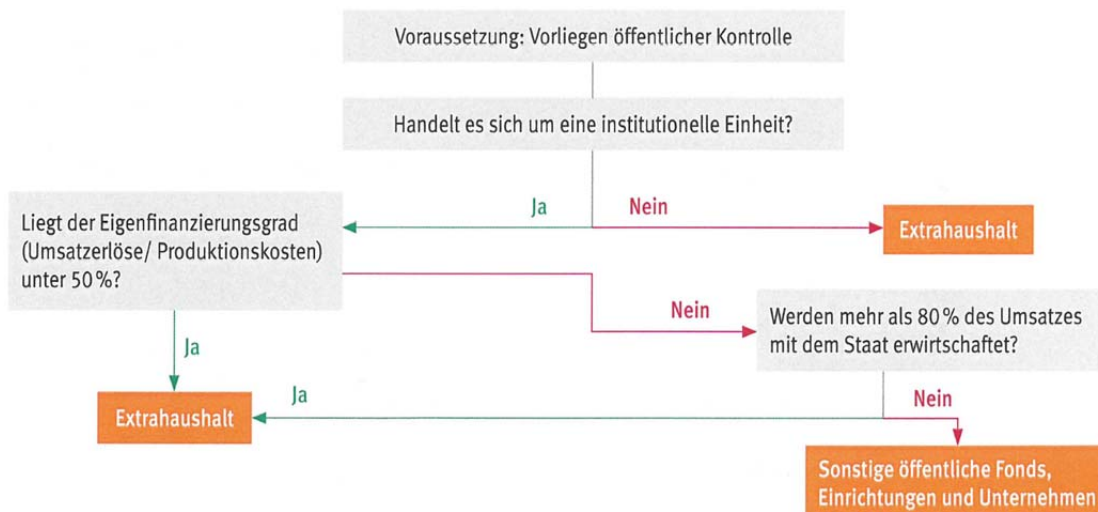
Schuldenregeln

Bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung für die nationale Schuldenregel werden die Kredite der Infrastrukturgesellschaft als selbstständiger Rechtsträger nicht berücksichtigt.

Bei der europäischen Fiskalregel wird die Zuordnung einer Einheit zu den Extrahaushalten – und somit zum Staatssektor – anhand eines dreistufigen Prüfverfahrens (siehe Abbildung 2) durch das Statistische Bundesamt untersucht.

Abbildung 2:

Prüfschema für die Zuordnung zum Sektor Staat



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Sektorklassifizierung in den Finanz- und Personalstatistiken

Hinsichtlich der Auslegung der in dem Prüfverfahren anzuwendenden Kriterien stellt das BMF in internen Unterlagen folgende Überlegungen an:

Institutionelle Einheiten: Institutionelle Einheiten müssen Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktionen besitzen. Je größer die Kontrolle und Einflussmöglichkeiten von Regierung oder Parlament auf die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft sind, desto eher wird die Gesellschaft dem Sektor „Staat“ zugeordnet. Die Gesellschaft muss u. a. wirtschaftliche Eigentümerin der betroffenen Straßen sein und ihr müssen die Nutzungsentgelte zufließen.

Eigenfinanzierungsgrad: Die Infrastrukturgesellschaft muss mehr als 50 % ihrer Kosten durch Umsatzerlöse decken. Auch eine Pkw-Maut könnte hier einbezogen werden, wenn sie als Preis für die Nutzung der Straße und nicht als Steuer gewertet wird. Da die Infrastrukturabgabe für die Inländer pauschal pro Jahr festgesetzt wird, dürfte sie nach Auffassung des BMF als Steuer eingestuft werden. Aus einer Leitungsvorlage des BMF geht hervor, dass es sich

mit Überlegungen befasst, die Infrastrukturabgabe in eine streckenabhängige Maut umzuwandeln.

Das BMVI, das BMF und das BMWi verständigten sich darauf in den Statuten der Gesellschaft sicherzustellen, *„dass die Gesellschaft wirtschaftlich unabhängig agieren kann. Jenseits von kurzfristigen Liquiditätsdarlehen des Bundes soll sie Kredite und andere Formen des Fremdkapitals erst aufnehmen können, wenn die Gesellschaft nicht dem Sektor Staat zugeordnet wird. Für die Zuordnung zum Nicht-Staat ist eine wichtige, aber noch nicht hinreichende Voraussetzung erfüllt, wenn die Gesellschaft nach der Gründungsphase das Nießbrauchrecht an den Straßen hat und Mautgläubigerin ist. Daher sollte dann ein sogenanntes Ex ante Advice bei Eurostat eingeholt werden. Bei einer Zuordnung der Gesellschaft zum Nicht-Staat aufgrund des Ex ante Advice wird eine Kreditaufnahmemöglichkeit der Gesellschaft zugelassen.“*

(2) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann eine begrenzte Kreditaufnahme durch die Infrastrukturgesellschaft gerechtfertigt sein, weil sowohl die Mauteinnahmen als auch die Ausgaben der Infrastrukturgesellschaft gewissen Schwankungen unterliegen können. Um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen, könnte der Bund hierzu z. B. durch haushaltsgesetzliche Regelung der Infrastrukturgesellschaft Liquiditätshilfen als Darlehen gewähren. Solche Liquiditätshilfen sieht das Haushaltsgesetz auch für andere Einrichtungen vor (vgl. § 12 HG 2017). Ein darüber hinaus gehendes Recht zur Kreditaufnahme sollte der Infrastrukturgesellschaft nicht eingeräumt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dem § 7 InfrGG folgenden Absatz 4 anzufügen.

„(4) Die Gesellschaft hat kein Recht zur Kreditaufnahme am Markt; notwendige Kredite gewährt der Bund nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes.“

Falls die Bundesregierung der Infrastrukturgesellschaft das Recht einräumt, Darlehen bei Dritten aufzunehmen, werden die von ihr zu zahlenden Zinsen über denen des Bundes liegen. Da der Bund letztlich bei der Infrastrukturgesellschaft ohnehin das Risiko trägt, sollte er Garantien übernehmen, 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.

Grundsätzlich darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit der Gründung der Infrastrukturgesellschaft nicht das Ziel verfolgt werden, Kredite außerhalb des Bundeshaushaltes aufzunehmen, um die nationale Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz und die europäische Schuldenregel zu umgehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, zunächst – unabhängig von den europäischen Fiskalregeln – nach effizienten Organisations- und Finanzierungslösungen für die Infrastrukturgesellschaft zu suchen. Erst nachdem eine 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.

6 Stille Gesellschaft und Unterbeteiligung

(1) Neben der klassischen Kreditaufnahme kommt als Mittel der Kapitalbeschaffung für die Infrastrukturgesellschaft auch die Beteiligung Privater über eine stille Gesellschaft in Betracht. Eine weitere Variante der Beteiligung Privater liegt in der Möglichkeit, eine Unterbeteiligung an den vom Bund gehaltenen Geschäftsanteilen der Infrastrukturgesellschaft einzugehen.

Stille Gesellschaft

Nach dem Gesetzentwurf ist nicht ausgeschlossen, dass die Infrastrukturgesellschaft mit einem oder mehreren Privaten stille Gesellschaften gründen kann. Hierfür genügt es, dass die Infrastrukturgesellschaft und der Private einen formfreien Gesellschaftsvertrag abschließen, durch den der Private zum „stillen Gesellschafter“ (der Stille) wird. Die Gesellschaft wird in keinem Register eingetragen; daher die Bezeichnung als „stille“ Gesellschaft.

Durch den Gesellschaftsvertrag verpflichtet sich der Stille zu einer Vermögensbeteiligung (§ 230 Absatz 1 HGB). Die Vermögenseinlage des Stillen geht in das Vermögen seines Vertragspartners über. Der Stille hat nach dem Jahresabschluss einen im Gesellschaftsvertrag zu vereinbarenden Anteil an Gewinn und Verlust des Handelsgewerbes zu tragen.

Der Gesellschaftsvertrag kann die Beteiligung des Stillen an etwaigen Verlusten ausschließen, nicht jedoch seine Gewinnbeteiligung (§ 231 Absatz 2 HGB).

Ist der Stille an den Verlusten des Handelsgewerbes beteiligt, ist seine Haftung gemäß § 232 Absatz 2 HGB auf den Betrag der übernommenen Einlage begrenzt.

Der Stille ist grundsätzlich nicht zur Geschäftsführung berechtigt. Entscheidungen, die die Grundlagen des Handelsgeschäfts betreffen, bedürfen jedoch der Zustimmung des Stillen.

Dem Stillen stehen gem. § 233 HGB Kontrollrechte zur Verfügung. So sind dem Stillen die Jahresabschlüsse zu übergeben und ihm die Prüfung durch Einsicht in Bücher und Papiere zu ermöglichen. Häufig verleihen die Vertragsparteien dem Stillen im Gesellschaftsvertrag aus steuerlichen Gründen weitere Rechte.

Unterbeteiligung

Die Unterbeteiligung ist gesetzlich nicht geregelt, sie ähnelt aber stark der stillen Beteiligung. Im Gegensatz zur stillen Gesellschaft wird die Beteiligung nicht an dem Handelsgewerbe, sondern an einem Geschäftsanteil eingeräumt. Bei Unterbeteiligung wäre der Bund als Inhaber des Geschäftsanteils an der Infrastrukturgesellschaft Vertragspartner. Sie unterscheidet sich insofern von der stillen Gesellschaft, bei der die Infrastrukturgesellschaft Vertragspartner wäre. Im Übrigen entspricht die Rechtslage derjenigen bei der stillen Gesellschaft.

(2) Der vorliegende Gesetzentwurf lässt eine stille Beteiligung an der Infrastrukturgesellschaft und/oder einer Unterbeteiligung an den Anteilen des Bundes an der Infrastrukturgesellschaft zu. Lediglich die Veräußerung der Anteile ist durch Grundgesetz und Errichtungsgesetz ausgeschlossen. Die Begründung einer Unterbeteiligung stellt aber keine Veräußerung dar. So ist allgemein anerkannt, dass ein Gesellschafter eine Unterbeteiligung an dem von ihm gehaltenen Geschäftsanteil ohne Zustimmung der Mitgesellschafter einräumen kann, selbst wenn die Veräußerung des Geschäftsanteils nur mit Zustimmung der Mitgesellschafter wirksam wäre.

Die Begründung einer Unterbeteiligung an den Geschäftsanteilen wäre zumindest vom Wortlaut her nicht ausgeschlossen, da diese Beteiligung ja gerade nicht an dem Handelsgewerbe der Gesellschaft, sondern an den Anteilen des Bundes an der Infrastrukturgesellschaft gewährt werden würde.

Der Bundesrechnungshof hält die stille Gesellschaft und die Unterbeteiligung für problematisch, weil bei diesen Kapitalbeschaffungsvarianten Private auf Entscheidungen einwirken könnten, die die Grundlagen der Tätigkeit der Infrastrukturgesellschaft betreffen. Dadurch könnten die Einflussmöglichkeiten des Bundes und die Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit des Parlaments beschränkt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dem bisherigen § 1 Absatz 2 InfrGG (jetzt Absatz 3, siehe Empfehlungen zu Nr. 3) folgenden Satz 2 anzufügen:

"Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft oder den Geschäftsanteilen an der Gesellschaft ist ausgeschlossen."

7 Steuerliche Aspekte

7.1 Körperschaft- und Gewerbesteuer

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

In einem Referentenentwurf war ursprünglich eine Befreiung von der Körperschaft- und Gewerbesteuer vorgesehen. Diese war nach Auffassung des BMF aus fachlicher Sicht nicht zu rechtfertigen. Daher ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Befreiung der Infrastrukturgesellschaft von der Körperschaft- und Gewerbesteuer nicht mehr vorgesehen.

(2) Der Bundesrechnungshof ist – [REDACTED] – der Auffassung, dass die Infrastrukturgesellschaft unbeschränkt körperschaftsteuer- und gewerbesteuerpflichtig sein wird. Damit muss die Infrastrukturgesellschaft auf die bei ihr entstehenden Gewinne Steuern entrichten. Die Steuerzahlungen

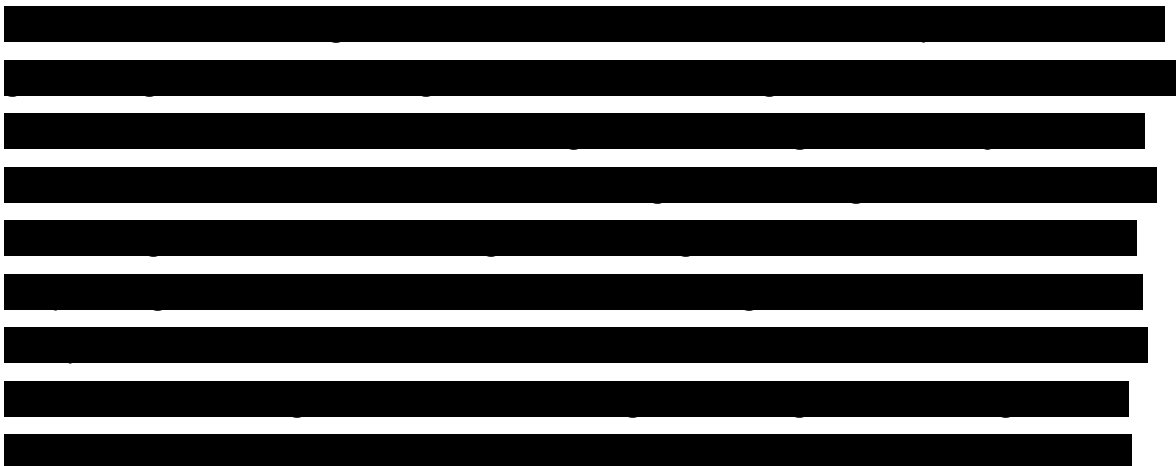
vermindern die für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel der Gesellschaft.

7.2 Umsatzsteuer

(1) § 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) regelt, dass die Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt, der Umsatzsteuer unterliegen. Selbstständig tätige juristische Personen des Privatrechts sind nach § 2 Absatz 1 UStG Unternehmer, wenn sie nachhaltig Leistungen gegen Entgelt ausführen. Diese Auffassung hat bisher auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) vertreten. Damit wären die Leistungen, die die Infrastrukturgesellschaft in Phase 1 und 2 an den Bund erbringt, umsatzsteuerpflichtig.

Auch im bisherigen System der Auftragsverwaltung hat der Bund für durch Private erbrachte Leistungen (zum Beispiel Bauleistungen) Umsatzsteuer gezahlt. Leistungen, die die Auftragsverwaltungen der Länder mit eigenem Personal erbracht haben, unterlagen hingegen nicht der Umsatzsteuer. Hier sind insbesondere Leistungen des Betriebsdienstes sowie Planungs- und Verwaltungsleistungen zu nennen.

Im Jahr 2015 hat der EuGH im Fall einer portugiesischen Gesellschaft entschieden, dass eine juristische Person des Privatrechts bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen als sonstige Einrichtung des öffentlichen Rechts in den Anwendungsbereich des Artikels 13 der Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL) fallen kann. Nach Artikel 13 MwStSystRL gelten Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts nicht als Steuerpflichtige, soweit sie die Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen.



[REDACTED]

(2) Der Bundesrechnungshof teilt die kritische Einschätzung des BMF. Er geht davon aus, dass in Phase 1 und 2 Umsatzsteuer auf die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft anfällt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, rechtzeitig eine verbindliche Auskunft bei dem für die Gesellschaft zuständigen Finanzamt zu beantragen. Nur so kann der Bund Rechtssicherheit für die künftige umsatzsteuerliche Behandlung der Gesellschaft erlangen und damit umsatzsteuerliche Risiken vermeiden.

Falls auf die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft Umsatzsteuer anfällt, würde dies im Vergleich zum bestehenden System den Bundeshaushalt zusätzlich belasten. Der Bund müsste dann auch auf Leistungen Umsatzsteuer zahlen, die bislang nicht der Umsatzsteuer unterlagen, weil die Auftragsverwaltungen der Länder diese mit eigenem Personal erbracht haben. Von der gezahlten Umsatzsteuer fließen lediglich 52 % an den Bund zurück.

In Phase 3 fällt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sowohl auf die Lkw-Maut als auch auf die Infrastrukturabgabe Umsatzsteuer an. Bei der Lkw-Maut würde dies zu einer zusätzlichen Belastung der Endverbraucher und bei der Infrastrukturabgabe zu einer zusätzlichen Belastung der Pkw-Besitzer führen. Für die Haushalte von Bund und Ländern würde dies hingegen erhebliche Mehreinnahmen bedeuten.

8 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(1) § 7 Absatz 1 InfrGG regelt, dass der Bund der Infrastrukturgesellschaft die Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgabengesetz in der jeweils geltenden Fassung für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung stellt, soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist. Ergänzend kann der Bund zur Finanzierung dieser Aufgaben weitere Haushaltsmittel zur Verfügung stellen.

Nach § 7 Absatz 2 InfrGG verpflichtet sich die Infrastrukturgesellschaft, die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel unter Beachtung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung einzusetzen.

(2) Nach der geplanten gesetzlichen Regelung hat die Infrastrukturgesellschaft den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lediglich für die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel anzuwenden. Für die Mittel, die ihr als Mautgläubigerin zufließen, gilt dies nicht. Insofern wäre die Infrastrukturgesellschaft in Phase 3 nicht mehr gehalten, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den § 7 Absatz 2 InfrGG folgendermaßen zu fassen:

„(2) Die Gesellschaft ist an den haushaltsrechtlichen Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung gebunden.

Ahrendt

Moebus

Ringel