



Bericht

an den
Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung
Teil 3: Transformationsphase

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/IV

Bonn, den 2. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
1.1	Anlass	5
1.2	Begleitung der Reform durch den Bundesrechnungshof	5
1.3	Stellungnahmen des BMF und des BMVI	6
2	Zeitplanung für die Transformationsphase	7
3	Risikofaktoren für die Zeitplanung der Transformationsphase	8
3.1	Fehlendes Transformationsregime	8
3.2	Verwaltungsunterschiede	11
3.3	Personalrechtliche Unterschiede	14
3.4	Fazit zur Zeitplanung der Transformationsphase	16
4	Gefahr von Fehlanreizen in der Transformationsphase	17
5	Zusammenfassende Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für die Transformationsphase	19
6	Stellungnahme des BMF	21
7	Abschließende Empfehlung des Bundesrechnungshofes	22

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 dritte Teilbericht befasst sich mit den beabsichtigten gesetzlichen Regelungen zur geplanten Transformationsphase. Bei dieser handelt es sich um den zeitlichen Abschnitt zwischen der Verabschiedung der für die Reform erforderlichen Gesetze und dem Betriebsbeginn der geplanten Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen. Der Bundesrechnungshof will in diesem Teilbericht auf Folgen des Gesetzentwurfs hinweisen und Empfehlungen für mögliche Änderungen geben.

- 0.1 Angesichts der Bedeutung der Bundesfernstraßen für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland muss die Funktionsfähigkeit sowohl der Bundesautobahnen als auch der Bundesstraßen – die in der Auftragsverwaltung verbleiben – durchgehend sichergestellt sein. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern für einen erfolgreichen Transformationsprozess besonders wichtig sind. Er empfiehlt daher, in Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz-Entwurf umfassende Weisungsrechte für den Bund aufzunehmen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist der Zeitplan für den Übergang der Aufgaben und des Personals von der Auftragsverwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft kaum einzuhalten. Hierfür spricht u. a., dass

- die Beschäftigten aus sehr unterschiedlich organisierten Straßenbauverwaltungen der Länder in eine einheitliche Organisation überführt werden müssen und
- arbeitsrechtliche, beamtenrechtliche und personalvertretungsrechtliche Grundlagen anzupassen sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Verwaltungen der Länder im laufenden Betrieb entflochten werden müssen und die Infrastrukturgesellschaft eine leistungsfähige Informationstechnik aufzubauen hat.

Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, die Transformationsphase um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2022 zu verlängern. (Nummern 3 und 5)

- 0.2 Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder in der Transformationsphase bis zum 31. Dezember 2020 ihren gesetzlichen Verpflichtungen aus der Auftragsverwaltung nicht mehr umfassend nachkommen. Die Länder könnten die Planungen von Bauprojekten verzögern, weil der Bund ihnen lediglich 38 % der Planungskosten erstattet. Verzögerungen bei den Planungen könnten die frühzeitige Fertigstellung gesamtwirtschaftlich bedeutsamer Projekte verhindern. Der damit einhergehende volkswirtschaftliche Schaden sollte nach Ansicht des Bundesrechnungshofes vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, die vom Bund zu zahlende Pauschale für die Bundesautobahnen in der Transformationsphase auf 6,5 % zu erhöhen. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes würde dazu führen, dass die Länder in den Jahren 2018 bis 2022 bei den Bundesautobahnen etwa 2/3 der bei ihnen entstehenden Planungskosten vom Bund erstattet bekämen. Der Fehlanreiz bei den Ländern würde damit deutlich sinken. Die Erhöhung der vom Bund zu zahlenden Pauschale wäre für ihn kostenneutral. Weil der Bund mit der erhöhten Pauschale einen Teil der Verwaltungskosten tragen würde, müsste dafür das Grundgesetz in Artikel 143e geändert werden. (Nummern 4 und 5)

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.

1.2 Begleitung der Reform durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof begleitet die Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen und wird das Parlament im Gesetzgebungsverfahren über seine Prüfungserkenntnisse informieren. Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um den dritten Teilbericht, der sich mit der Transformationsphase befasst. Der Bundesrechnungshof will mit diesem Bericht auf Folgen des Gesetzes hinweisen und Empfehlungen für mögliche Änderungen geben.

Bei seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof den Gesetzesentwurf und die Gesetzesbegründung ausgewertet. Zudem führte er örtliche Erhebungen beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) und beim BMVI durch und wertete die zur Vorbereitung des Reformvorhabens vom BMVI eingeholten beratenden Stellungnahmen aus. [REDACTED]

1.3 Stellungnahmen des BMF und des BMVI

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

Das BMF hat zu dem Berichtsentwurf Stellung genommen. Dabei hat es sich inhaltlich auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beschränkt, für die es zuständig ist. Die Ausführungen hierzu hat der Bundesrechnungshof in den vorliegenden Bericht eingearbeitet (siehe Nummer 6). [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme Anmerkungen zum Berichtsentwurf gemacht. Diese hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt.

(2) Zur Empfehlung des BMF, den Bericht stärker auf den Gesetzentwurf [REDACTED] [REDACTED], weist der Bundesrechnungshof auf Folgendes hin: Die bei den geprüften Stellen erhobenen Unterlagen sind regelmäßig Gegenstand der Prüfungen des Bundesrechnungshofes, wenn sie Grundlage für Entscheidungen und das Handeln der geprüften Stellen sind. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] 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 Zeitplanung für die Transformationsphase

Der Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften enthält in Artikel 15 das Gesetz zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen und zum Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes sowie steuerliche Vorschriften (ÜberleitungsG). Das ÜberleitungsG regelt u. a. den sogenannten Transformationsprozess, an dessen Ende die Infrastrukturgesellschaft in der Lage sein soll, die ihr ab dem 1. Januar 2021 obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Dazu muss sie mit den für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb, vermögensmäßige Verwaltung und Finanzierung der Bundesautobahnen erforderlichen Beschäftigten, sächlichen Betriebsmitteln sowie Grundstücken und Gebäuden ausgestattet sein.

Gemäß § 1 Absatz 1 ÜberleitungsG müssen die Länder innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes die Beschäftigten benennen, die seit dem 1. Januar 2014 Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen ausschließlich, überwiegend oder teilweise wahrgenommen haben. Die Länder sollen auch Angaben zur Wechselbereitschaft der Beschäftigten machen. Überdies sollen sie Vorschläge zum Arbeitsort und zum Arbeitsplatz sowie Angaben zur Befähigung und dienstlichen Erfahrung der Beschäftigten liefern. Das BMVI wird im Benehmen mit den Ländern Vorgaben machen, nach welchen Kriterien die Länder den Verwendungsvorschlag für die jeweiligen Beschäftigten festlegen. Das BMVI wird die Verwendungsvorschläge der Länder prüfen und anschließend bei seinen Planungen berücksichtigen.

Überdies müssen die Länder die sächlichen Betriebsmittel sowie die Grundstücke benennen, die diese seit dem 1. Januar 2014 für Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen eingesetzt haben.

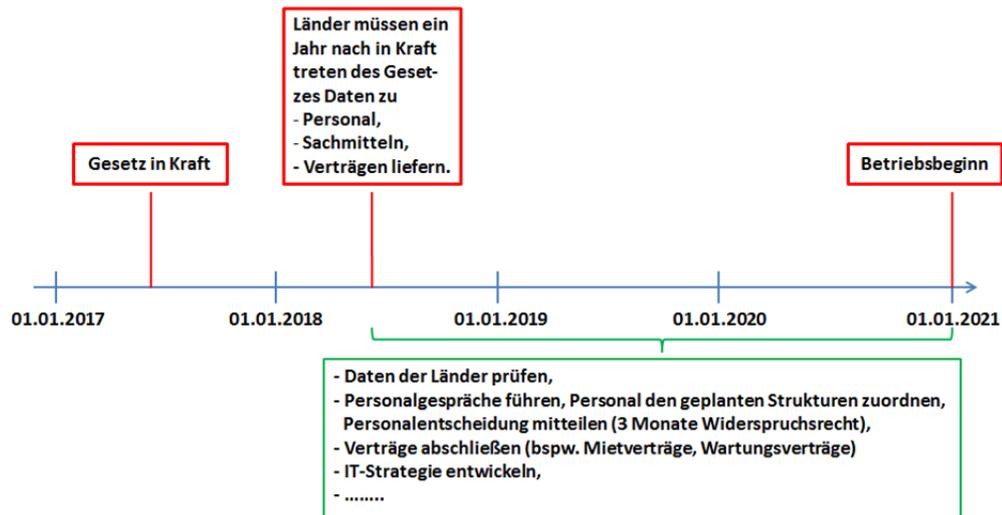
Daneben sind die in Bezug auf die Verwaltung der Bundesautobahnen bestehende Vertragsverhältnisse zu erfassen.

Die auf Basis des Vorschlages der Länder ausgewählten Beamtinnen und Beamten werden mit Wirkung zum 31. Dezember 2020 zum Fernstraßen-Bundesamt versetzt; ihnen werden mit Wirkung zum 1. Januar 2021 Tätigkeiten der Infrastrukturgesellschaft zugewiesen. Die ausgewählten Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildenden gehen ebenfalls mit Wirkung zum 1. Januar 2021 auf die Infrastrukturgesellschaft über. Ihnen steht jedoch ein

Widerspruchsrecht zu. Die Länder werden spätestens drei Monate nachdem das BMVI entschieden hat, welche Beschäftigten zur Infrastrukturgesellschaft wechseln sollen, dem BMVI mitteilen, wer von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch gemacht hat.

Abbildung 1:

Zeitlicher Ablauf der Neuorganisation Autobahnverwaltung



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

3 Risikofaktoren für die Zeitplanung der Transformationsphase
 Angesichts der Bedeutung der Bundesfernstraßen für den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum in Deutschland muss die Funktionsfähigkeit sowohl der Bundesautobahnen als auch der Bundesstraßen – die in der Auftragsverwaltung verbleiben – durchgehend sichergestellt sein. Daher ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besonders wichtig, dass der Zeitplan für den Übergang der Aufgaben und des Personals von der Auftragsverwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft realistisch ist. Der Bundesrechnungshof sieht für die Zeitplanung der Transformationsphase nachfolgende Risikofaktoren.

3.1 Fehlendes Transformationsregime

[REDACTED]

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht in Artikel 143e Absatz 1 Grundgesetz-E vor: Die Bundesautobahnen sollen abweichend von Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz-E bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt werden. Noch im Referentenentwurf vom 14. November 2016 waren in Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz-E [REDACTED] umfassenden Weisungsrechte für den Bund vorgesehen.¹ So sollte die zuständige oberste Bundesbehörde den Landesbehörden Weisungen für die Umwandlung der Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung erteilen und hierzu allgemeine Verwaltungsvorschriften ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen können. In der weiteren Behandlung des Referentenentwurfs wurde diese Regelung aufgrund einer Einigung mit den Ländern gestrichen.² Der im ÜberleitungsG skizzierte Zeitplan wurde hingegen beibehalten.

(2) Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Transformationsregime entspricht nicht mehr [REDACTED], weil der Bund über keine gesonderten Weisungsrechte verfügt. Vielmehr soll die Bundesauftragsverwaltung bis zum Abschluss des Transformationsprozesses unverändert

¹ Ressortabstimmung; Referentenentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Schreiben des BMF vom 14. November 2016, Az.: V A 1 - FV 1020/14/10001:003).

² Das BMVI kann daher nach § 2 ÜberleitungsG lediglich Anordnungen durch Erlass treffen, um eine einheitliche, ordnungsgemäße und rechtzeitige Erfassung und Dokumentation der von den Ländern zu liefernden Daten sicherzustellen.

beibehalten werden. Damit kann der Bund keine organisatorischen Umgestaltungen der Landesstraßenbauverwaltungen in der Transformationsphase erzwingen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass damit ein großes Risiko für zahlreiche Auseinandersetzungen und Rechtsunsicherheiten zwischen Bund und Ländern besteht. Die Länder besitzen außerdem gegenüber dem Bund einen erheblichen Wissensvorsprung. Sie kennen ihre Straßenbauverwaltung und die Beschäftigten. Es ist nicht auszuschließen, dass die Länder diesen Wissensvorsprung zu ihren Gunsten nutzen werden. So könnten sie zum Beispiel versucht sein, weniger leistungsstarke Beschäftigte an die Infrastrukturgesellschaft abzugeben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, wie ursprünglich geplant, im Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz-E umfassende Weisungsrechte für den Bund aufzunehmen. Der Bundesrechnungshof ist sich bewusst, dass dies vermutlich am Widerstand der Länder scheitern wird.

Ohne diese Einflussmöglichkeiten des Bundes muss er auf die Kooperationsbereitschaft der Länder hoffen. Der Bund müsste dann gemeinsam mit 16 Ländern – mit teils sehr unterschiedlichen Interessen – Lösungen für die Transformationsphase finden. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass dadurch die Transformationsphase deutlich länger dauern wird als ursprünglich geplant.

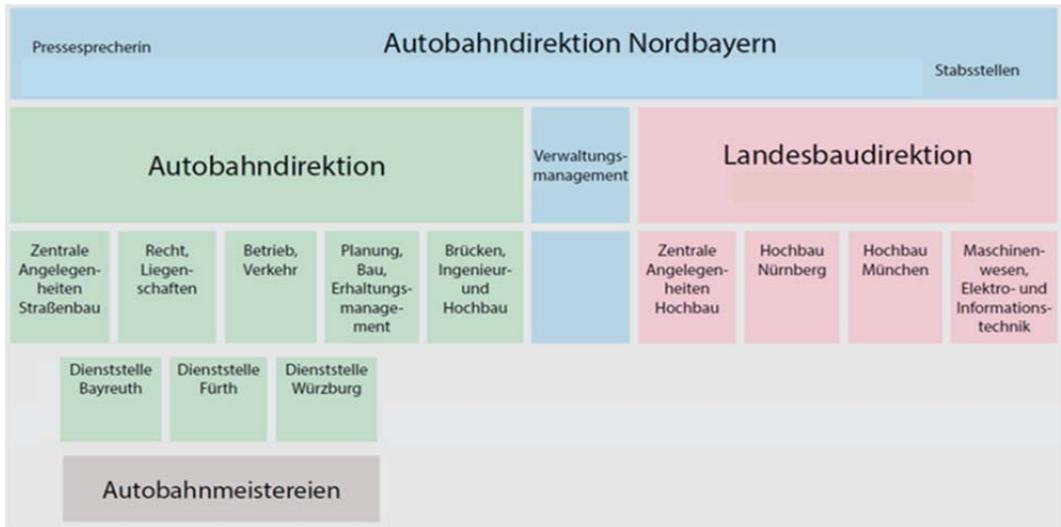
3.2 Verwaltungsunterschiede

(1) Das bisherige System der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen hat zur Folge, dass die Länder die Einrichtung ihrer Behörden und die Verwaltungsverfahren eigenverantwortlich regeln. Der Bund hat daher keine umfassenden Informationen zu den Länderverwaltungen. Er hat auch nicht das Recht, eine umfassende Organisations- und Aufgabenanalyse bei den Landesverwaltungen durchzuführen. Die zugänglichen Informationen zeigen jedoch, dass sich die Organisation der bisher zuständigen Straßenbauverwaltungen in den 16 Bundesländern erheblich unterscheidet.

So ist Bayern das einzige Flächenland mit zwei Organisationseinheiten, die ausschließlich für die Bundesautobahnen zuständig sind.

Abbildung 1:

Organisation der Autobahndirektion Nordbayern

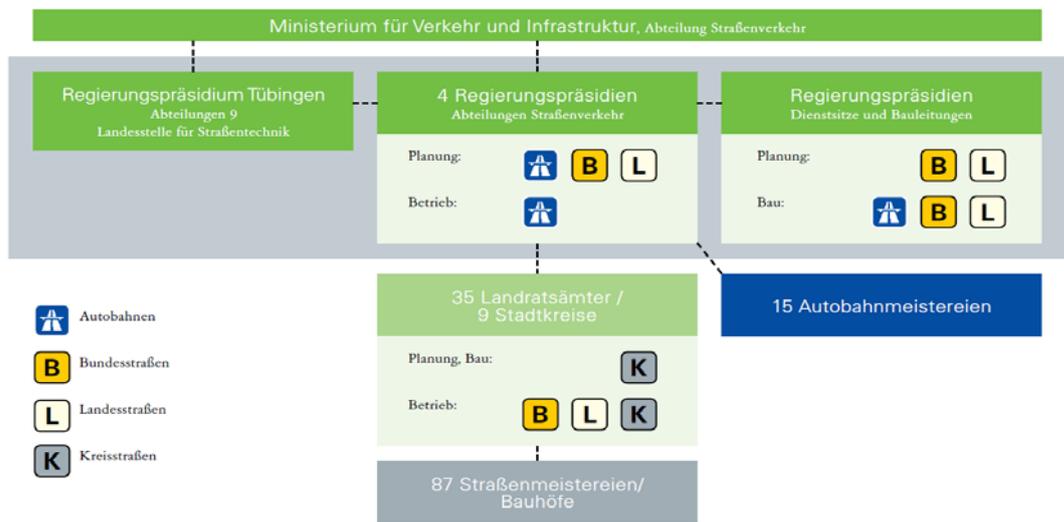


Quelle: Autobahndirektion Nordbayern

In Baden-Württemberg gibt es bis auf die Autobahnmeistereien keine Organisationseinheiten, die ausschließlich Bundesautobahnen verwalten. Vielmehr sind die Regierungspräsidien sowohl für die Planung und den Bau der Bundesautobahnen als auch der Bundes- und Landesstraßen verantwortlich. Dies führt in der Praxis dazu, dass eine erhebliche Anzahl der Beschäftigten zugleich für Bundesautobahn-, Bundesstraßen- und Landesstraßenprojekte zuständig sind.

Abbildung 2:

Organisation der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg



Quelle: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur des Landes Baden-Württemberg

Zudem ist von der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung nicht nur das Personal betroffen, welches unmittelbar Aufgaben der Straßenbaulast an den Bundesautobahnen übernommen hat. Vielmehr sind auch diejenigen Beschäftigten der Landesverwaltung einzubeziehen, die interne Verwaltungsleistungen für diese Beschäftigten erbringen. Hier sind Personalverwaltung, Personalwirtschaft, Gehalts- oder Bezügeabrechnung sowie Reisekostenabrechnung, Beihilfezahlungen, (tarifliche) Dienstpostenbewertung, Organisationsaufgaben, Haushaltsangelegenheiten, Aufgaben des inneren Dienstes etc. zu nennen. Insbesondere gilt dies für den Aufgabenbereich der Informationstechnik, für den neue Strategien entwickelt werden müssen. Die hierfür zuständigen Beschäftigten sind in den Ländern teilweise nicht in den unmittelbaren Straßenbauverwaltungen tätig. Dennoch müssen auch diese Aufgaben von der Infrastrukturgesellschaft bzw. vom Bund übernommen werden.

Derzeit plant die Bundesregierung, dass die Infrastrukturgesellschaft in der Fläche vertreten ist und die Bundesautobahnen im Wesentlichen durch regionale Tochtergesellschaften verwaltet.

(2) Lediglich in Bayern gibt es, wie oben dargestellt Organisationseinheiten, die ausschließlich für die Bundesautobahnen zuständig sind. Damit wäre nur hier eine sogenannte „Türschildlösung“ möglich. In den übrigen Ländern müssen die Verwaltungsstrukturen an die von der Bundesregierung geplante Zielstruktur angeglichen werden. Dazu müssten in den Ländern die Verwaltungen entflochten und die bisherigen Zuständigkeiten für Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie Landesstraßen neu geordnet werden.

Schafft der Bund neue Verwaltungsstrukturen oder verändert er bestehende, sind zunächst Ziele und Aufgaben festzulegen. Im nächsten Schritt sind nach den Empfehlungen der Bundesregierung³ die Geschäftsprozesse zu analysieren und der Personalbedarf zu ermitteln. Auf Grundlage der Ergebnisse der Geschäftsprozessanalyse und Personalbedarfsermittlung sind dann die Aufbauorganisation und die Standorte der neuen Verwaltung festzulegen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die dargestellte Vorgehensweise geeignet ist, eine effiziente Verwaltung aufzubauen. Da der Bund nach dem derzeitigen Gesetzesentwurf jedoch nicht das Recht hat, Geschäftsprozessanalysen und Personalbedarfsermittlungen bei den Landesverwaltungen

³ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Herausgeber Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt, Stand: Dezember 2016.

durchzuführen, ist er auf die Informationen der Länder hinsichtlich ihrer Geschäftsprozesse, des Personalbedarfs sowie der benötigten Sachmittel etc. angewiesen.

Die Standorte der Infrastrukturgesellschaft und ihrer Tochtergesellschaften werden für die Wechselbereitschaft der Beschäftigten der Landesverwaltung entscheidend sein. Diese werden nur dann wechseln, wenn die Standorte mit ihrer persönlichen Lebenssituation vereinbar sind. Wenn nicht alle bisherigen Standorte der Landesverwaltung erhalten bleiben sollen, müsste die Personalauswahl durch den Bund und die Standortwahl in einem sich wiederholenden Prozess in der Transformationsphase optimiert werden. Sollen hingegen alle Standorte erhalten bleiben, würde dies vermutlich mit Effizienzverlusten einhergehen. So wäre bei zu vielen Standorten die Abstimmung der Beschäftigten innerhalb der Infrastrukturgesellschaft behindert und die innerbetriebliche Zusammenarbeit beeinträchtigt. Letztlich wäre eine umfassende Organisationsuntersuchung nach Betriebsbeginn der Infrastrukturgesellschaft erforderlich.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass der Bund eine umfassende Organisationsuntersuchung der Auftragsverwaltung in der Transformationsphase durchführt. Dies setzt jedoch voraus, dass ihm entsprechende Rechte im Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz-E eingeräumt werden. Erhält der Bund diese Rechte nicht, sollte er die Personalauswahl und die Standortwahl in einem sich wiederholenden Prozess optimieren. Dies, wie auch eine umfassende Organisationsuntersuchung, würde angesichts der Größe der Verwaltung und der damit einhergehenden Anzahl der Beschäftigten den Transformationsprozess deutlich verlängern.

3.3 Personalrechtliche Unterschiede

(1) Das BMVI hat den Personalbedarf der Infrastrukturgesellschaft auf 11 200 Beschäftigte geschätzt. Davon sollen 5 700 im Betriebsdienst und 5 500 Beschäftigte in Planung und Bau tätig sein. Die Zahl der Beamtinnen und Beamten soll 1 300 betragen. Grundlage dieser Schätzung sind für das gesamte Streckennetz der Bundesautobahnen hochgerechnete Daten aus dem Zuständigkeitsbereich der Autobahndirektion Nordbayern. Die Gesellschaft wird dabei ihren Personalbedarf im Wesentlichen durch die Übernahme von Beschäftigten aus den bestehenden Straßenbauverwaltungen decken müssen.

Beamtinnen und Beamten

Durch Änderungen des Grundgesetzes ist mit der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen „Föderalismusreform I“ eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Besoldungs- und Versorgungsrechts eingetreten. Dadurch sind beim Bezahlungsniveau von Bund und Ländern, aber vor allem im Vergleich der Länder untereinander, erhebliche Unterschiede entstanden. Darüber hinaus ist bedeutsam, ob die Beamtinnen und Beamten „gleicher“ Besoldung (z. B. nach Besoldungsgruppe A 7 oder A 11) bisher die „qualitativ gleichen Aufgaben“ erledigt haben. So werden zum Beispiel beim Bund und in Bayern Polizeivollzugsaufgaben auch von Beamtinnen und Beamten des mittleren Dienstes wahrgenommen, während in Nordrhein-Westfalen oder Hessen die gleichen Aufgaben nur von Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes erledigt werden. Zudem würde der Bund mit der Übernahme von Personal aus den Landesverwaltungen grundsätzlich die Verpflichtung übernehmen, für die Altersversorgung der Beschäftigten aufzukommen. Für die Fälle des Dienstherrnwechsels ist im Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag geregelt, dass der abgebende Dienstherr – hier das Land – an den aufnehmenden Dienstherrn – hier der Bund – zum Zeitpunkt des Wechsels einen einmaligen pauschalierten Abfindungsbetrag zu entrichten hat. Die Länder gehen davon aus, dass der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag hier nicht gilt. Er sei nur für Einzelfälle des Personalübergangs konzipiert und lediglich für Dienstherrnwechsel aufgrund erfolgreicher Bewerbungen von Beamtinnen und Beamten gedacht. Nach Auffassung der Länder solle bei der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung das "Verursacherprinzip" gelten und der Bund die Lasten vollständig übernehmen. Dies hat die Bundesregierung zurückgewiesen.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Auch die Bezahlung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat sich zwischen Bund und Ländern im Laufe der letzten zehn Jahre auseinanderentwickelt. Mit dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), der den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und den Manteltarifvertrag für Arbeiter (MTArb) ablöste, wurden für den Arbeitnehmerbereich des Bundes und der Kommunen (Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände, ö-VKA) neue tarifvertragliche Regelungen getroffen. Für den Arbeitnehmerbereich der Länder gilt der Tarifvertrag der Länder (TV-L). Damit haben die Tarifvertragsparteien zwar ähnliche, aber nicht immer gleiche tarifliche Regelungen vereinbart.

Nach § 5 Absatz 4 ÜberleitungsgG sind für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Infrastrukturgesellschaft die jeweils geltenden Tarifverträge und sonstigen Bestimmungen des Bundes anzuwenden. Dies soll auch für die betriebliche Altersversorgung gelten, die eine Pflichtversicherung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder vorsieht.

Abweichend von der Regelung des Gesetzentwurfes hat der Koalitionsausschuss am 29. März 2017 beschlossen, für die Überleitung der Beschäftigten Überleitungstarifverträge anzustreben.

(2) Bei den **Beamtinnen und Beamten** werden die Unterschiede beim Zahlungsniveau zwischen Bund und Ländern durch die Gewährung einer Ausgleichszulage kompensiert. Grundlage hierfür ist § 19b Absatz 3 Bundesbesoldungsgesetz. Inwieweit Beamtinnen und Beamte bei gleicher Besoldung gleichwertige Aufgaben wahrnehmen, müsste in der Transformationsphase festgestellt werden. Darüber hinaus müsste der Bund nach § 18 Bundesbesoldungsgesetz sogenannte Dienstpostenbewertungen vornehmen. Dabei muss er die Funktionen der Beamtinnen und Beamten den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht bewerten und Ämtern zuordnen. Diese sind dann nach ihrer Wertigkeit den Besoldungsgruppen zuzuordnen. Dieser Prozess ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aufwendig und dürfte dazu führen, dass die Transformationsphase länger dauern wird als ursprünglich geplant.

Hinsichtlich der Übernahme der Versorgungslasten der auf den Bund übergehenden Beamtinnen und Beamten muss frühzeitig geklärt werden, ob die Länder die Abfindungen für die übergehenden Versorgungslasten zum Zeitpunkt des Personalübergangs vollständig zahlen müssen. Ohne eine entsprechende Klärung könnte sich die Transformationsphase verlängern.

Für die **Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** werden laut Beschluss des Koalitionsausschusses Überleitungstarifverträge angestrebt. Dies ist im Gesetzentwurf bisher nicht vorgesehen und könnte aufgrund der notwendigen Verhandlungen zwischen den Tarifvertragsparteien ebenfalls zu einer längeren Transformationsphase führen.

3.4 Fazit zur Zeitplanung der Transformationsphase

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Länder für einen erfolgreichen Übergang der Aufgaben und des

Personals von der Auftragsverwaltung auf die Infrastrukturgesellschaft unabdingbar sind. Er empfiehlt daher, im Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz-E umfassende Weisungsrechte für den Bund aufzunehmen. Selbst mit diesen Weisungsrechten dürfte der Zeitplan für die Transformationsphase kaum einzuhalten sein. Hierfür spricht u. a., dass

- die Beschäftigten aus sehr unterschiedlich organisierten Straßenbauverwaltungen in eine einheitliche Organisation überführt werden müssen und
- arbeitsrechtliche, beamtenrechtliche und personalvertretungsrechtliche Grundlagen anzupassen sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Verwaltung im laufenden Betrieb entflochten werden muss und die Infrastrukturgesellschaft eine leistungsfähige Informationstechnik aufzubauen hat.

4 Gefahr von Fehlanreizen in der Transformationsphase

(1) Eine Eigenart der Bundesauftragsverwaltung ist, dass der Bund zwar die Zweckausgaben zum Bau und Unterhalt der Bundesstraßen übernimmt, Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben jedoch jeweils selbst tragen.⁴ Der Bund finanziert daher die Ausgaben für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen sowie für die Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens und zahlt den Ländern eine Pauschale für die Entwurfsbearbeitung (2 % der Neu-, Aus- und Umbau sowie Erhaltungskosten) und für die Bauaufsicht (1 % der Kosten).⁵ Die Länder tragen ihre Verwaltungsausgaben sowohl für ihre Bediensteten und die Gebäude der Straßenbaubehörden, als auch für Externe, wenn sie diese - z. B. wegen fehlenden eigenen Fachpersonals - beauftragen.

Im Jahre 1986 führte das BMVI auf untergesetzlicher Ebene eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Ausgabenzuordnung ein. Diese enthält einen Katalog von Tätigkeiten, die bei der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Straßenbaumaßnahmen anfallen und deren Kosten zusätzlich zur Pauschale vom Bund übernommen werden. Die Kosten der Tätigkeiten summieren sich auf 2 % der Neu-, Aus- und Umbau sowie Erhaltungskosten.

⁴ Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz.

⁵ Artikel 104a Absatz 2 Grundgesetz und § 6 Absatz 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG).

Damit erstattet der Bund den Länder derzeit insgesamt (pauschale Abgeltung und Ausgabenzuordnungen) 5 % der Kosten als Planungskosten (siehe Tabelle 1).

Das BMVI schätzt, dass die Planungskosten bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen bei 18 % der Baukosten und bei Erhaltungsmaßnahmen bei 10 % der Erhaltungskosten liegen.⁶ Untersuchungen und Nachweise der Länder zur Höhe Planungskosten liegen dem BMVI nicht vor.

Nach Artikel 143e Absatz 1 Grundgesetz-E sollen die Bundesautobahnen bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt werden. Solange bleiben die bisherigen Regelungen zur Finanzierung der Zweck- und Verwaltungsausgaben bestehen. Auf Basis der bisherigen Planungsrechnung des BMVI hat der Bundesrechnungshof errechnet, dass der Bund in den Jahren 2018 bis 2020 etwa 38 % der geschätzten Planungskosten tragen wird. Mit der Auflösung der Auftragsverwaltung wird er sie in den Folgejahren vollständig übernehmen.

Tabelle 1:

Planungskosten und vom Bund bisher zu tragenden Kosten bei Bundesautobahnen (BAB)

		2018	2019	2020	2021	2022	Summe
		Mio. Euro					
Geplante Investitionen für BAB (Planungsrechnung des BMVI)							
Neu-, Aus und Umbau		1.505	1.552	1.600	1.626	1.652	
Erhaltung		2.398	2.474	2.550	2.591	2.632	
Investitionen		3.903	4.026	4.150	4.216	4.284	
Geschätzte Planungskosten							
Neu-, Aus und Umbau	18%	271	279	288	293	297	
Erhaltung	10%	240	247	255	259	263	
		511	526	543	552	560	
Vom Bund zu tragende Kosten							
Pauschale	3%	117	121	125			
Ausgabenzuordnung	2%	78	81	83			
Planungskosten Neu- und Ausbau					293	297	
Planungskosten Erhaltung					259	263	
		195	202	208	552	560	
							1.717
Bundesanteil an geschätzten Planungskosten							
		38%	38%	38%	100%	100%	

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

⁶ Alfen Consult GmbH, AVISO GmbH, IVM (2014) im Auftrag des BMVI: Berechnung der Wegkosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2013 bis 2017, S. 56 ff.

(2) Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder in der Transformationsphase bis zum 31. Dezember 2020 ihren gesetzlichen Verpflichtungen aus der Auftragsverwaltung nicht mehr umfassend nachkommen. Die Länder könnten die Planungen von Bauprojekten verzögern, weil der Bund ihnen lediglich 38 % der Planungskosten erstattet. Ab dem 1. Januar 2021 ist der Bund alleine für die Planung der Bundesautobahnen zuständig und trägt die gesamten Planungskosten.

Verzögerungen bei den Planungen könnten die frühzeitige Fertigstellung gesamtwirtschaftlich bedeutsamer Projekte verhindern. Der damit einhergehende volkswirtschaftliche Schaden sollte nach Ansicht des Bundesrechnungshofes vermieden werden.

5 Zusammenfassende Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für die Transformationsphase

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, umfassende Weisungsrechte für den Bund im Artikel 143e Absatz 2 Grundgesetz-E zu verankern und die Transformationsphase zu verlängern.

Nach dem derzeitigen Zeitplan würde der Bund mit dem Betriebsbeginn der Infrastrukturgesellschaft ab dem Jahr 2021 die gesamten Verwaltungskosten für die Bundesautobahnen tragen. Diese lägen für die Jahre 2021 und 2022 bei 1,1 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1). Ein späterer Betriebsbeginn würde dazu führen, dass die Länder weiterhin die Bundesautobahnen im Auftrag des Bundes verwalten und vom Bund weiterhin eine Pauschale sowie die Kosten der Tätigkeiten nach der Ausgabenzuordnung erhalten (siehe Nummer 4). Damit die Länder einem späteren Betriebsbeginn zustimmen, sollte dieser bei ihnen zu keinen zusätzlichen Kosten führen. Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, die vom Bund zu zahlende Pauschale in der Transformationsphase entsprechend zu erhöhen. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes müsste dafür bei sonst gleichen Rahmenbedingungen⁷ die Pauschale für die Bundesautobahnen auf 6,5 % erhöht werden.

⁷ Die pauschale Erstattung für Bundesfernstraßen bliebe bei 3 %.

Tabelle 2:

**Vorschlag des Bundesrechnungshofes für vom Bund künftig
zu tragenden Kosten bei Bundesautobahnen (BAB)**

		2018	2019	2020	2021	2022	Summe
		Mio. Euro					
Geplante Investitionen für BAB (Planungsrechnung des BMVI)							
Neu-, Aus und Umbau		1.505	1.552	1.600	1.626	1.652	
Erhaltung		2.398	2.474	2.550	2.591	2.632	
Investitionen		3.903	4.026	4.150	4.216	4.284	
Geschätzte Planungskosten							
Neu-, Aus und Umbau	18%	271	279	288	293	297	
Erhaltung	10%	240	247	255	259	263	
		511	526	543	552	560	
Vom Bund zu tragende Kosten							
Pauschale	6,50%	254	262	270	274	278	
Ausgabenzuordnung	2%	78	81	83	84	86	
Planungskosten Neu- und Ausbau							
Planungskosten Erhaltung							
		332	343	353	358	364	1.750
Bundesanteil an geschätzten Planungskosten		65%	65%	65%	65%	65%	

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes würde dazu führen, dass die Länder in den 2018 bis 2022 etwa 1,75 Mrd. Euro und damit 2/3 der bei ihnen entstehenden Planungskosten vom Bund erstattet bekämen. Damit würde sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Gefahr verringern, dass die Länder in der Transformationsphase ihren gesetzlichen Verpflichtungen aus der Auftragsverwaltung nicht mehr umfassend nachkommen.

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, die Transformationsphase um zwei Jahre zu verlängern und in Artikel 143e Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz-E die Jahreszahl 2020 durch 2022 zu ersetzen. Die einfachgesetzlichen Regelungen sollten entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus sollte in Artikel 143e Grundgesetz-E folgender Absatz 2 eingefügt werden:

„(2) Die zuständige oberste Bundesbehörde kann den Landesbehörden Weisungen für die Umwandlung der Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung erteilen und hierzu allgemeine Verwaltungsvorschriften ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen.“

Überdies sollte in Artikel 143e Grundgesetz-E der folgende Absatz 4 angefügt werden:

„(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass der Bund für die Bundesautobahnen ab dem 1. Januar 2018 abweichend von Art. 104a Abs. 5 einen Anteil der Verwaltungskosten zu tragen hat.“

Dem § 6 BStrVermG sollte folgender Absatz 3 geändert und folgender Absatz 4 angefügt werden:

„(3) Der Bund trägt die Zweckausgaben aus der Wahrnehmung der Straßenbaulast und die Zweckausgaben im Zusammenhang mit der Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens. Er gilt den Ländern Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht für die von ihnen verwalteten Bundesstraßen entstehen, durch die Zahlung einer Pauschale ab, die für Kosten der Entwurfsbearbeitung 2 v. H. der Baukosten, für Kosten der Bauaufsicht 1 v. H. der Baukosten beträgt.

(4) Für die von den Ländern verwalteten Bundesautobahnen trägt der Bund ab dem 1. Januar 2018 neben den Zweckausgaben auch einen Anteil an den Verwaltungskosten. Er gilt beides durch die Zahlung einer Pauschale ab, die für Kosten der Entwurfsbearbeitung 5,5 v. H. der Baukosten, für Kosten der Bauaufsicht 1 v. H. der Baukosten beträgt.“

6 Stellungnahme des BMF

Das BMF lehnt die Übernahme eines Teils der Verwaltungskosten der Länder durch den Bund bereits ab 2018 ab. Nach seiner Auffassung sollte das politische und wirtschaftliche Interesse der Länder an der zügigen Umsetzung der Baumaßnahmen nicht unterschätzt werden. Eine Übernahme eines nicht näher bestimmten Anteils der Verwaltungskosten könne den Anreiz der Länder verstärken, den Transformationsprozess in die Länge zu ziehen. Die Höhe des Anteils wäre aufgrund des Informationsungleichgewichts von Bund und Ländern, das sich aus den Gegebenheiten der Auftragsverwaltung erkläre, voraussichtlich nur in langwierigen Verhandlungen zu bestimmen, die mit einer Verzögerung bei der Herstellung von Planungssicherheit verbunden wären. Durch die Empfehlung bestehe ein erhebliches Risiko für den Bundeshaushalt 2018. Zudem berge eine solche Regelung die Gefahr der Präjudizierung für andere Bereiche, in denen Auftragsverwaltungen der Länder bestehen.

Die Erhöhung der Zweckausgabenpauschale für die Bundesautobahnen auf 6,5 % lehnt das BMF ab. Der Bund trage die in dem Katalog des BMVI beschriebenen Zweckausgaben und zusätzlich die Zweckausgabenpauschale von 3 % für schwer zuzuordnende Tätigkeiten in den Bereichen der Bauvorbereitung und Bauüberwachung. Bei einer Erhöhung der Zweckausgabenpauschale bestünde die Gefahr, dass damit nicht nur die Zweckausgaben, sondern partiell auch die Verwaltungsausgaben der Länder abgegolten würden. Durch die

prozentuale Ausgestaltung der Pauschale sei sichergestellt, dass bei komplexen Baumaßnahmen mit hohen Baukosten auch die durch den Bund zu leistende Zweckausgabenpauschale steige. Die Zweckausgabenpauschale solle nicht der Abgeltung der Verwaltungskosten der Länder dienen. Zudem würde dadurch die Forderung der Länder bekräftigt werden, auch für die in den Auftragsverwaltungen verbleibenden Bundesstraßen eine höhere Zweckausgabenpauschale zu fordern und damit den Bundeshaushalt über die Transformationsphase hinaus zusätzlich zu belasten. Im Übrigen sei die Pauschale von 6,5 % in dem Bericht nicht rechnerisch abgeleitet.

7 Abschließende Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Länder ein politisches und wirtschaftliches Interesse an der Umsetzung von Baumaßnahmen an Bundesautobahnen haben. Dennoch besteht bei ihnen gleichzeitig ein fiskalischer Anreiz, die Planungen von Bauprojekten zu verzögern, weil der Bund ihnen lediglich 38 % der Planungskosten erstattet. Das BMF berücksichtigt nicht, dass der Bund lediglich in der Transformationsphase für die Bundesautobahnen einen Teil der Verwaltungskosten übernehmen soll. Der Bundesrechnungshof sieht damit keine Gefahr einer Präjudizierung für andere Leistungsbereiche. Insbesondere hält er die bisherigen Pauschalen für die Abgeltung der Zweckausgaben bei den Bundesstraßen für ausreichend, weil der Bund damit bereits jetzt 38 % der Planungskosten übernimmt. Der Bundesrechnungshof hat daher die Pauschalen für die Zweckausgaben der Bundesstraßen in seinem Gesetzesvorschlag auch unverändert gelassen.

Die Einschätzung des BMF, dass die Länder aufgrund des Vorschlages des Bundesrechnungshofes den Transformationsprozess in die Länge ziehen und ein erhebliches Risiko für den Bundeshaushalt entsteht, kann der Bundesrechnungshof nicht teilen. Zum einen soll die Transformationsphase nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes am 31. Dezember 2022 enden und zum anderen ist die dann vom Bund zu zahlende Pauschale für ihn kostenneutral. Nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung trüge der Bund in den Jahren 2018 bis 2022 Kosten von 1,7 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1). Der Bundesrechnungshof hat die Erhöhung der Pauschale so berechnet, dass im Bundeshaushalt bei einem Betriebsbeginn im Jahr 2023 keine nennenswerten Mehrausgaben über den o. a. Gesamtzeitraum anfallen würden (siehe Tabelle 2). Er teilt die Auffassung des BMF, dass der Bund mit der Erhöhung der Pauschale

einen Teil der Verwaltungskosten trägt. Aus diesem Grund empfiehlt der Bundesrechnungshof Artikel 143e Grundgesetz-E um einen Absatz 4 zu ergänzen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die von ihm vorgeschlagenen Gesetzesänderungen umzusetzen. Nach seiner Auffassung können damit die Fehlanreize bei den Ländern verringert werden, ohne den Bundeshaushalt – auf den Zeitraum 2018 bis 2022 bezogen – zusätzlich zu belasten.

Ahrendt

Moebus

Ringel