

## **Stellungnahme**

---

**Entwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des  
bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020  
und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften**

**und**

**eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**

Berlin, im November 2016  
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

## **Entwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,34 Millionen Beschäftigten und rund 420.000 Auszubildenden.

### **Allgemeine Anmerkungen**

Das Handwerk ist im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeit in hohem Maße auf die Sicherstellung individueller Mobilität angewiesen – sowohl im regionalen und als auch im überregionalen Maßstab. Ein guter Zustand des deutschen Fernstraßennetzes ist für die handwerklichen Unternehmen deshalb von großer Bedeutung. Hinzu kommt, dass auch zahlreiche mittelständische Betriebe des Tiefbaus direkt an der Erstellung und Wartung von Bundesfernstraßen beteiligt sind und deshalb unmittelbar von Regelungen zur Organisation und Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus betroffen sind.

**Angesichts der extremen Kürze der Frist zur Stellungnahme sind die folgenden Ausführungen nur als vorläufig anzusehen. Wir behalten uns vor, im weiteren Verfahren noch detaillierter Stellung – auch zu weiteren Aspekten der Gesetzentwürfe – zu beziehen. Der ZDH wurde zudem nicht mit direktem Schreiben um Stellungnahme gebeten. Wir bitten darum, zukünftig bei entsprechenden Beteiligungsverfahren von Anfang an einbezogen zu werden.**

### **Grundsätzlich zur Infrastrukturgesellschaft**

Im Rahmen der Grundsatzvereinbarung über die zukünftige Struktur der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 14. Oktober 2016 stimmten die Länder auch der Reform der Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen zu. Als koordinierende Instanz soll eine Infrastrukturgesellschaft (mit Fokus auf Bundesautobahnen) in alleiniger Bundesverantwortung organisiert werden.

**Das Handwerk begrüßt die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr für die Bundesautobahnen und die autobahnähnlichen Bundesstraßen.** Die Konzeption der neuen Infrastrukturgesellschaft entspricht im Grundsatz unseren bisherigen Forderungen, die wir u.a. gemeinsam mit ZDB, ADAC und BVMB im Januar 2016 im Papier "Verkehrsinfrastruktur nachhaltig sichern - Voraussetzung für den Standort Deutschland" skizziert haben. Es besteht die Chance, durch die Schaffung dieser Gesellschaft die bestehenden Ineffizienzen im aktuellen System der Auftragsverwaltung zu überwinden, Planungen und Umsetzungen zu beschleunigen sowie eine nachhaltige Mittelbewirtschaftung und Wartung zu erreichen.

Die Erreichung dieser Ziele ist jedoch nur unter der Voraussetzung möglich, dass Bauherrenkompetenz (Konzeption, Umsetzungsplanung, Vergabe und Kontrolle) und solide Finanzierung auf allen Ebenen der bisherigen Fernstraßenverwaltung aufgebaut – und ohne Brüche während der Übergangsphase – gesichert werden. Eine Optimierung der Auftragsverwaltung für die in Länderhoheit verbleibenden Bundesstraßen muss parallel zum Aufbau der Infrastrukturgesellschaft erfolgen. Eine effektive Verzahnung

und Zusammenarbeit zwischen Infrastrukturgesellschaft und fortbestehenden Länderinstitutionen ist für die Zukunft zu sichern.

Vor diesem Hintergrund sehen wir insbesondere die geplante sehr zentralistische Struktur der neuen Gesellschaft und die Form ihrer Installation kritisch (siehe unten).

### **Regelungen zum Eigentum an Netz und Gesellschaft**

Ausdrücklich begrüßt das Handwerk die vorgesehene Festschreibung des unveräußerlichen Bundeseigentums sowohl für die baulichen Straßeninfrastrukturen als auch für die zu gründende Infrastrukturgesellschaft. Eine Teilprivatisierungsmöglichkeit der Gesellschaft wäre weder finanziell notwendig noch organisatorisch sachdienlich gewesen. Eine Teilprivatisierung dieser Gesellschaft hätte zu einer Orientierung an rentierlichen und sicheren Anlageformen für Versicherungen und Banken geführt, die mit den verkehrspolitischen Zielen der öffentlichen Hand nicht deckungsgleich sein muss. Zum anderen zeigen bereits die Erfahrungen aus Frankreich mit seinem (de facto) privatisierten Autobahnnetz, dass solche Renditemodelle über steigende Belastungen zu Lasten der Autobahnnutzer – also der Steuer- und Mautzahler – gehen, ohne dass damit für die tatsächliche Qualität des Autobahnnetzes irgendetwas gewonnen wäre.

**Die Festschreibung des öffentlichen Eigentums auf Ebene des Grundgesetzes findet deshalb die ausdrückliche Zustimmung des Handwerks.**

### **Rechtsform der Gesellschaft**

Entsprechend dem Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes soll die neue Infrastrukturgesellschaft privatrechtlich organisiert werden. Nach Festlegung des Errichtungsgesetzes der Infrastrukturgesellschaft soll dies zunächst in Form einer GmbH geschehen. Nach drei Jahren soll die Rechtsform der Gesellschaft evaluiert werden.

Um auch die Option einer öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsform offen zu halten, sollte im Grundgesetz keine privatrechtliche Organisationsform festgeschrieben werden. Sollte nach einem möglichen Ergebnis einer Evaluation doch eine öffentlich-rechtliche Form – in Alternative zu verschiedenen privatrechtlichen Organisationsstrukturen – als sachdienlich erscheinen, wäre andernfalls bei einer engen Festschreibung im Grundgesetz eine entsprechende Änderung nur noch unter großem Aufwand möglich.

### **Form des Übergangs der Auftragsverwaltung zur neuen Infrastrukturgesellschaft**

Eine der zentralen Fragen bei einer solch umfassend angelegten Reform ist die Form des Übergangs zwischen den Systemen. Nach bisheriger Bewertung sehen wir im Rahmen des vorgesehenen Übergangs von der Auftragsverwaltung zur Infrastrukturgesellschaft bis 2021 erhebliche Gefahren für eine kontinuierliche Umsetzung des laufenden Investitionshochlaufs.

So wäre fraglich, ob im Übergangszeitraum in den Länderverwaltungen überhaupt noch die notwendige Personalentwicklung erfolgt. Schon jetzt gibt es einen deutlichen Mangel an qualifiziertem Personal. Die mögliche (zeitweise oder dauerhafte) Reduzierung von Bauherrenkompetenz und regionaler Sachkenntnis in bestehenden Strukturen kann dazu führen, dass keine soliden Planungs- und Vergabeverfahren mehr

durchgeführt werden können. Bis zur vollständigen Schaffung der Infrastrukturgesellschaft könnte deshalb schon aus bloßer Organisationsnot – ohne Vorliegen zwingender sachlicher Gründe – ein vermehrtes Ausweichen auf ÖPP-Verfahren erfolgen.

Auch nach dem Übergang zur absehbar sehr zentralisierten Infrastrukturgesellschaft ist – nach erfolgter Reduzierung regionaler Kompetenzen – sogar ein weiterer Anstieg von ÖPP-Vergaben möglich. In der Begründung des Änderungsgesetzes klingt dies bereits an, indem auf die ergänzende Mobilisierung von privaten Investitionen auf Projektebene verwiesen wird.

**Um Brüche zu vermeiden, ist Kontinuität beim Personalübergang und bei der qualifizierten Personalentwicklung sicherzustellen. Der Aufbau von Bauherrenkompetenz ist jederzeit und innerhalb der öffentlichen Strukturen (ob in den Straßenbauverwaltungen oder der neuen Infrastrukturgesellschaft) sicherzustellen.**

Möglichkeiten der schrittweisen Reform und des gestuften Aufbaus von Bauherrenkompetenz auf den unterschiedlichen Ebenen der Träger der Straßennetze sollten im weiteren Verfahren noch intensiver geprüft werden.

Zudem erwarten wir eine deutliche rechtliche Klarstellung, dass ÖPP-Projekte nur nach einer intensiven Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Prüfung aller anderen Beschaffungsvarianten umgesetzt werden. Bau- und Erhaltungsmaßnahmen dürfen nur dann als ÖPP vergeben werden, wenn deren langfristiger wirtschaftlicher Vorteil für die öffentliche Hand gegenüber klassischer Beschaffung unzweifelhaft und transparent nachgewiesen werden und eine gleichwertige konventionelle Vergabe nicht möglich ist.

Die bisherigen Erfahrungen in Deutschland mit ÖPP als Ausgestaltungsinstrument für den Autobahnbau sind unbefriedigend: Die Auslagerung der Planungs- und Realisierungskompetenzen hat die weitere Erosion öffentlicher Bauherrenkompetenz begünstigt und verdrängt den Mittelstand aus dem Markt für Straßenbauleistungen.

Absolutes Primat müssen weiterhin klassische Verfahren im Rahmen des deutschen Vergaberechts mit dem Vorrang der mittelstandsgerechten Vergabe in Fach- und Teillosten haben.

Es ist dazu klarzustellen, dass die Gesellschaft vollumfänglich an das deutsche Vergaberecht gebunden bleibt. Dies wird bislang nur in der Begründung erwähnt. Unabhängig von der in der Zukunft zu wählenden Rechtsform (und weiteren Entwicklungen im Vergaberecht und der Rechtsprechung) sollte deshalb auch im Gesetz festgeschrieben werden, dass eine Bindung an das Vergaberecht in jedem Fall und dauerhaft besteht.

Bei allen Maßnahmen zur Umstrukturierung von Bau und Finanzierung der Fernstraßeninfrastruktur ist sicherzustellen, dass für kleine und mittlere Unternehmen **weiterhin ein fairer und diskriminierungsfreier Zugang zu Aufträgen für Bau und Instandhaltung gesichert** bleibt. Die Verdrängung des Mittelstandes hätte für den Erhalt von Arbeitsplätzen und regionaler Wertschöpfung sowie für die Volkswirtschaft insgesamt negative Auswirkungen (Kompetenzverlust, langfristig steigende Baupreise, Verkleinerung der Steuerbasis).

Soweit nach sorgfältiger Prüfung ÖPP für einzelne Maßnahmen als adäquates Modell angesehen wird, ist die mittelstandsgerechte Ausgestaltung sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere Ausschreibungs- und Finanzierungsmodalitäten, begrenzte Projektgrößen und Laufzeiten sowie Ermöglichung von Bietergemeinschaften.

### Kontrolle der Infrastrukturgesellschaft

Weiterhin obliegt der öffentlichen Hand die alleinige Verantwortung für eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur als zentraler Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Entscheidungsgrundlage bei der Auswahl von Neu- und Ausbaumaßnahmen müssen damit auch die politischen Prioritäten bleiben, wie sie im jeweils aktuellen Bundesverkehrswegeplan manifestiert sind. Eingebettet in diesen Ordnungsrahmen und die haushaltsrechtlichen Vorgaben hat die Infrastrukturgesellschaft ihre Tätigkeit daher an verkehrspolitischen Zielen auszurichten.

Bisher hat der Bundestag auch über die Beschlussfassung von Bundesverkehrswegeplan und Ausbaugesetzen hinaus über jährliche Haushaltspläne unmittelbaren Einfluss auf den Fernstraßenbau. Diese Möglichkeit ist – nach bisheriger Prüfung – in Zukunft nicht mehr in diesem Umfang zu erkennen und würde nur durch die Vorlage des Verkehrsinvestitionsberichts ersetzt, dessen Bedeutung noch nicht im Einzelnen bewertbar ist. Die Kontrolle der Gesellschaft obläge in erster Linie dem zuständigen Bundesministerium. In § 5 im Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft wird zudem festgelegt, dass bei Neubau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen die Festlegungen des Bedarfsplans nur zu „beachten“ seien, was auf eine eher schwache Bindungswirkung verweist.

Wir regen an, weiterhin eine angemessene parlamentarische Mitwirkung bei verkehrspolitischen Grundsatzentscheidungen der Infrastrukturgesellschaft vorzusehen. Dazu gehört auch die – schon heute unzureichend gegebene – Beteiligung des Parlamentes an weitreichenden Entscheidungen, wie der Vergabe von großvolumigen ÖPP-Projekten mit jahrzehntelanger Bindungswirkung.

### Finanzierung des Fernstraßenbaus

Die feste Einbindung der Mittel aus der Lkw-Maut in die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung über die Infrastrukturgesellschaft ist sinnvoll. Die **enge Zweckbindung des gesamten Aufkommens für den Straßenbau** sollte auch **bei der Infrastrukturabgabe** (Pkw-Maut) nachgeholt und im Gesetz verankert werden.

Eine im Grundsatz sinnvolle Fortentwicklung der Nutzerfinanzierung darf jedoch nicht zu neuen Mehrfachbelastungen der Straßennutzer führen: Der Anspruch einer vollständigen Nutzerfinanzierung, wie er in der Gesetzesbegründung formuliert wird, ist insoweit kritisch zu sehen, wie er Nutzerfinanzierung ausschließlich auf Mautsysteme verengt.

Bereits jetzt tragen private und gewerbliche Fahrzeugnutzer jährlich über Energie-, Mehrwert- und Kfz-Steuer in erheblichem Maße zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte und damit auch zur Verkehrsinfrastruktur bei. Anders als schwere Lkw, bei denen eine zusätzliche Belastung durch eine streckenabhängige Maut aufgrund des überproportionalen Straßenverschleißes gerechtfertigt ist, ist bei den Haltern von Pkw und leichten und mittelschweren Nutzfahrzeugen bereits über die Energiesteuer ("Mineralölsteuer") eine ausreichende und auf die Nutzungsintensivität bezogene Beteiligung gesichert. Eine dauerhafte und feste Einbindung von Haushaltsmitteln in die Fernstraßenfinanzierung ist deshalb sinnvoll.

Wachsender Finanzierungsbedarf der Infrastrukturgesellschaft(en) darf daher nicht über eine immer umfänglichere Ausdehnung der Mautsysteme erfolgen, sondern muss auch weiterhin aus Haushaltsmitteln gedeckt werden. Jegliche Eigendynamik zur Ausweitung streckenbezogener Mautsysteme ist zu vermeiden.

### **Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Die im Zuge der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Finanzausstattung der Länder und Kommunen begrüßt der ZDH ausdrücklich (u.a. in GG Art. 104b).

Grundsätzlich unterstützen wir zudem die im Grundgesetz vorgesehenen Instrumente zur zielgenaueren Steuerung und Zweckbindung der Mittel. Das Handwerk ist in besonderer Weise daran interessiert, dass Zuweisungen des Bundes, die für die Kommunen und deren Infrastruktur vorgesehen sind, auch vollständig von den Ländern weitergereicht und vor Ort sachgemäß verwendet werden. Ob die bisher vorgesehenen Mechanismen dazu im Detail ausreichen, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden.

### **Bildungsinfrastrukturen (GG Art. 104c)**

Die Schaffung der Möglichkeit, im Bereich der Bildungsinfrastrukturen wieder verstärkte Finanzierungen durch den Bund vorzusehen, wird vom Handwerk begrüßt. Im Rahmen der weiteren Ausgestaltung sollte sichergestellt werden, dass auch – zur gesamtstaatlich bedeutsamen Sicherung der zunehmend schwierigen Fachkräfteversorgung – Investitionen seitens des Bundes in die Infrastrukturen der beruflichen Bildung (vor allem Berufsschulen) ermöglicht werden.

./.