

Autobahnprivatisierung durch die Hintertür



Kurz vor Ende der 18. Legislaturperiode hat die Bundesregierung Großes angeschoben: Ab 2020 soll eine Infrastrukturgesellschaft Verkehr für unsere Autobahnen und die Bundesfernstraßen zuständig sein. Das sehen zumindest die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vor. Experten sehen darin den ersten Schritt Richtung Autobahnprivatisierung. Ist diese Sorge berechtigt? Fragen an den Düsseldorfer Fachanwalt Dr. Clemens Antweiler.

NJW: Herr Dr. Antweiler, künftig soll die Autobahnverwaltung zentralisiert durch eine noch zu gründende Infrastrukturgesellschaft Verkehr erfolgen. Ist das rechtlich überhaupt möglich?

Antweiler: Bisher geht das nicht. Das folgt aus Art. 90 II GG. Danach verwalten die Länder die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf Private kommt daher nach geltendem Verfassungsrecht nicht in Betracht. Das ist unstrittig. Deshalb hat die Bundesregierung gleichzeitig mit dem Entwurf des Gesetzes über die Errichtung der Infrastrukturgesellschaft auch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht. Der neue Art. 90 II GG sieht vor, dass die Verwaltung der Bundesautobahnen in Zukunft in Bundesverwaltung geführt wird. Außerdem soll geregelt werden, dass sich der Bund zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen kann. Diese Gesellschaft soll – so heißt es in dem Entwurf – im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen. Im Falle einer solchen Grundgesetzänderung kann die Infrastrukturgesellschaft also gegründet werden.

NJW: Was werden die Aufgaben dieser Gesellschaft sein und was hat deren Gründung eigentlich mit der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu tun?

Antweiler: Beide Fragen lassen sich eindeutig beantworten. Zum ersten Punkt – den Aufgaben: Diese werden sehr weit gefasst. Sie erstrecken sich auf Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen. Damit werden sämtliche Kompetenzen für die Autobahnen zentral bei der Infrastrukturgesellschaft gebündelt. Zweitens: Der Zusammenhang mit der Novellierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern liegt auf der Hand. Bisher stehen die Bundesfernstraßen zwar im Eigentum des Bundes; die finanzielle Verantwortung ist aber geteilt: Der Bund trägt bei der Bundesauftragsverwaltung grundsätzlich die Finanzierungsverantwortung; abweichend davon müssen die Länder die Verwaltungskosten tragen, das heißt insbesondere die Planungs- und Personalkosten. Wenn die Grundlagen der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern geändert werden, besteht also auch im Bereich der Bundesauftragsverwaltung Regelungsbedarf. Der Entwurf des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes ist deshalb Teil des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020.

NJW: Die Bundesregierung versichert, dass die zu gründende Gesellschaft zu 100% im Besitz des Bundes bleiben soll. Trotzdem befürchten Experten eine Privatisierung der Autobahnen durch die Hintertür. Sie auch?

Antweiler: Ja. Zwar soll sowohl im neuen Art. 90 II GG als auch im Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz ausdrücklich bestimmt werden, dass die Infrastrukturgesellschaft im unveräußerlichen Eigentum des Bundes steht. Damit sind aber nur die unmittelbaren Beteiligungsverhältnisse angesprochen. Eine stille Beteiligung Privater wird dagegen nicht verboten. Unabhängig davon gibt es bei der geplanten Verfassungsänderung einen entscheidenden systematischen Widerspruch: Einerseits soll der Bund nach Art. 90 I GG zwingend Eigentümer der Bundesautobahnen sein; das entspricht der bisherigen Rechtslage. Andererseits aber werden alle Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen auf die Infrastrukturgesellschaft verlagert. Die typischen Befugnisse eines Eigentümers stehen dem Bund damit nicht mehr zu. Das passt nicht zusammen.

NJW: Was würde das für die Bürger – insbesondere die Autofahrer – bedeuten? Tatsächlich bessere Straßen oder nur zusätzliche finanzielle Belastungen?

Antweiler: Da wird man abwarten müssen. Allein die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft bringt noch keine Verbesserung beim Zustand der Straßen. Ebenso wenig führt sie zwingend zu höheren Kosten. Problematisch ist aber, dass die personellen und fachlichen Kompetenzen in Bezug auf die Autobahnen zurzeit in erster Linie bei den Landesverwaltungen vorhanden sind; der Infrastrukturgesellschaft werden sie zunächst fehlen. Außerdem: Die Infrastrukturgesellschaft ist gesetzlich nicht verpflichtet, ihre Gewinne in die Instandhaltung des Autobahnnetzes zu investieren. Hier drohen also Zustände wie im Schienenverkehr: Die DB Netz AG verwendet ihre Einnahmen aus dem Netzbetrieb nicht vollständig zur Verbesserung der Eisenbahninfrastruktur, sondern führt sie teilweise an die Deutsche Bahn AG ab, die damit beispielsweise Unternehmen im Ausland kauft. Solche Entwicklungen müssen bei den Autobahnen verhindert werden. Schließlich bringt die umfassende Aufgabenübertragung auf die Infrastrukturgesellschaft erhebliche Gefahren für die Transparenz von Planfeststellungsverfahren. Auch dafür gibt es negative Beispiele aus dem Bereich Schienenverkehr.

NJW: Enthalten die Gesetzentwürfe der Bundesregierung wenigstens Mechanismen, die eine Kontrolle der Gesellschaft durch den Bund ermöglichen?

Antweiler: Nein. Dass der Bund irgendwann keine ausreichende Kontrolle mehr über die Infrastrukturgesellschaft haben könnte, ist zum einen deshalb zu befürchten, weil die Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft im neuen Art. 90 II GG nicht festgeschrieben werden soll. Der Entwurf des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes sieht nur vor, dass es sich zunächst um eine GmbH handelt. Eine spätere Umwandlung in eine

*Öffentliches Wirtschaftsrecht und Vergaberecht bilden die Beratungsschwerpunkte des Düsseldorfer Rechtsanwalts Dr. **Clemens Antweiler**. In Fachkreisen wird er vor allem für seine Expertise im Energie- und Verkehrssektor geschätzt. Dabei hat er sich insbesondere auf den Schienen- sowie den öffentlichen Personennahverkehr spezialisiert und berät in komplexen Vergabeverfahren auf der Bieterseite, ist aber auch für öffentliche Auftraggeber tätig. Ganz aktuell hat er für zwei private Verkehrsunternehmen im Rahmen von Nachprüfverfahren vor dem OLG Düsseldorf erreicht, dass der EuGH die Praxis der Direktvergabe im kommunalen Busverkehr überprüft. Für den Verband der nordrhein-westfälischen Busunternehmer sowie diverse Gemeinden ist Antweiler gegen das Tarif- und Vergabegesetz NRW vorgegangen.*

Kapitalgesellschaft mit anderer Rechtsform – etwa eine Aktiengesellschaft – wäre danach also möglich. Aktiengesellschaften aber kann der Bund schon wegen der aktienrechtlich zwingend vorgeschriebenen Weisungsfreiheit des Vorstands nicht ausreichend kontrollieren. Zum anderen wird eine Infrastrukturgesellschaft in privater Rechtsform vorrangig betriebswirtschaftliche, nicht aber gesamtwirtschaftliche Interessen verfolgen. Das kann dazu führen, dass gesamtwirtschaftlich sinnvolle Investitionen aus betriebswirtschaftlichen Gründen unterbleiben. Der Vorrang gesamtwirtschaftlicher Interessen ist in den Entwürfen der Bundesregierung nicht sichergestellt.

NJW: Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) gelten vielfach als Mittel der Wahl, um Bauvorhaben der öffentlichen Hand trotz knapper Kassen kostengünstig zu realisieren. Wie sind Ihre Erfahrungen?

Antweiler: Sehr gut. Insbesondere im Hochbau profitiert der Staat von ÖPP-Projekten. Beispiele dafür sind die Errichtung und der Betrieb von Schulen oder Behördengebäuden. Die stärkere Einbindung privaten Know-hows ermöglicht hier deutliche Kostensenkungen. Bei diesen ÖPP-Projekten bleibt die Aufgabenverantwortung aber beim Staat. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Privatisierung der Autobahnverwaltung geht wesentlich weiter.

NJW: Ihr Fazit zur geplanten Infrastrukturgesellschaft Verkehr?

Antweiler: An der Reformbedürftigkeit der Autobahnverwaltung besteht kein Zweifel. In den aktuellen Entwürfen fehlen aber Mechanismen, die die effektive Kontrolle durch den Bund dauerhaft sicherstellen. •

Interview: Monika Spiekermann