

SPD-Bundestagsfraktion
Herrn MdB Sören Bartol,
Frau MdB Kirsten Lühmann,
Herrn MdB Sebastian Hartmann
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, den 15.08.2015

Stellungnahme im Rahmen des Dialogs zur Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes / Ihr Schreiben vom 02.07.2015

Sehr geehrter Herr Bartol, sehr geehrte Frau Lühmann,
sehr geehrter Herr Hartmann,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 02.07.2015 und für die Einladung zum Dialog über die Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes. Wie wir dem uns mit Ihrem Schreiben zugesandten „Eckpunktepapier der AG Verkehr und digitale Infrastruktur der SPD-Bundestagsfraktion für die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft“ (im Folgenden als „SPD-Eckpunktepapier“ bezeichnet) haben entnehmen können, beziehen sich die Reformpläne insbesondere auf die Bereitstellung und Finanzierung sowie die Verwaltungsorganisation (Management und Leistungserstellung) der Bundesfernstraßen (im Folgenden als „BFS“ abgekürzt) im Allgemeinen und der Bundesautobahnen (im Folgenden als „BAB“ abgekürzt) im Speziellen. Mit diesem Themengebiet haben wir uns in mehreren Forschungsvorhaben und Studien beschäftigt und insofern beteiligen wir uns gerne an dem Dialog. Dabei können wir hinsichtlich vieler zentraler Fragen von uns generierte Forschungserkenntnisse zur Verfügung stellen und außerdem lassen wir (Zwischen-)Ergebnisse aus aktuellen Überlegungen zu Reformen bei den BFS in unsere Stellungnahme einfließen.¹

¹ Insbesondere haben wir uns im Rahmen der folgenden Studien mit Fragen der Bereitstellung und Finanzierung sowie auch Verwaltungsorganisation der Bundesautobahnen beschäftigt:

- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Maerschalk, G. (2009): Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen – Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse, Studie im Rahmen des von der Verkehrsforschung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) geförderten Projektes NEMO-BAB, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, Studie im Auftrag des ADAC e.V., Online-Veröffentlichung.

A) Vorbemerkungen und grundsätzliche Themen

A.1) Ziele und Instrumente der Verkehrspolitik und die Bedeutung des Einbezugs wissenschaftlicher Analysen

Um (verkehrs-)politisch gesetzte Ziele durch die Auswahl geeigneter Instrumente effektiv (im Sinne einer Zielerreichung) und effizient (im Sinne einer dabei stattfindenden Minimierung des Einsatzes von Zahlungen der Steuerzahler und / oder Nutzer) zu erreichen, können wissenschaftliche Analysen einen Beitrag leisten. In einigen Ländern (wie z.B. der Schweiz) erfolgen im Bereich der Verkehrspolitik vielfach auf eine sinnvolle Weise zunächst (verkehrs-)politische Zielsetzungen. Nachgelagert werden dann sich auf wissenschaftliche Analysen (erstellt durch die Verwaltung oder durch externe Berater und dabei vielfach auch durch im Forschungsbereich tätige Akteure) stützende Auswahlprozesse hinsichtlich der anzuwendenden Instrumente durchgeführt, wobei am Ende dieser Prozesse dann regelmäßig wiederum finale politische Beschlussfassungen hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes stehen.² In der deutschen Verkehrspolitik hat es in der Vergangenheit diverse Beispiele dafür gegeben, dass – wohl oftmals auch im Kontext von erheblichem „Lobbydruck“ – Instrumente direkt politisch festgelegt und Steuerzahler- /

der Beschaffungsvariantenauswahl und -optimierung und dabei auch der Risikoallokation und Einbindung privaten Kapitals sowie der Risikobewertung und Kostenprognosen haben wir uns mit Bezug zu verschiedenen Anwendungen im Tief- und Hochbau u.a. in den folgenden Studien befasst:

- Beckers, T. / Klatt, J. P. (2008): Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes, Studie im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD), Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Gehrt, J. / Klatt, J. P. (2008): Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten, Studie im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD), Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Corneo, G. / Klatt, J. P. / Mühlenkamp, H. (2009): Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Studie im Auftrag des Bundesrechnungshofs, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Klatt, J. P. / Sommer, H. / Zimmermann, T. (2010): Eignung des PPP-Ansatzes zur Realisierung von Projekten im Bahnsektor sowie zur (Vor-)Finanzierung von ZEB- und Bahn 2030-Projekten, Studie im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Verkehr (BAV), Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Wagemann, F. / Ryndin, A. / Klatt, J. P. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben; Endbericht zu dem mit Förderung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) realisierten Forschungsvorhabens „Ermittlung von Lebenszykluskosten und Vergleich verschiedener Beschaffungsvarianten im Hochbau unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (LV-bau)“, Online-Veröffentlichung.

Mit Fragen der Bürgerbeteiligung bei der Finanzierung von Infrastrukturen und der Regulierung privater (und auch öffentlicher) Infrastrukturanbieter sowie Grundsatzfrage der Privatisierung von Infrastrukturen haben wir uns u.a. in folgender Studie befasst: Beckers, T. / Bieschke, N. / Lenz, A.-K. / Heurich, J. / Kühling, J. / Hertel, W. / Schäfer, D. (2014): Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise; Studie im Rahmen des vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) des Landes Baden-Württemberg, vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH) des Landes Nordrhein-Westfalen und vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) beauftragten Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland“, Online-Veröffentlichung.

² Anzumerken ist, dass es z.T. schwierig ist, klar zwischen der Ziel- und der Instrumentenebene zu unterscheiden, und dass teilweise eine direkte und damit umfangreiche politische Involvierung in Entscheidungen, die eher aus Sicht vieler Akteure der Instrumentenauswahl zugerechnet werden, nicht vermieden werden kann bzw. sollte. Im Kontext von spezifischen Investitionen und Pfadabhängigkeiten kann es im Hinblick auf langfristig geeignete Entscheidungen zunächst sinnvoll sein, dass politische Entscheidungen zu Fragen getroffen werden, die von einigen Akteuren eher als nachgelagerte Fragen der Instrumentenauswahl eingestuft werden. Auch im Falle eines fehlenden wissenschaftlichen Konsenses über die Bewertung alternativer Instrumente dürfte vielfach eine politische Entscheidung geboten sein, wobei dann sinnvollerweise grundsätzlich umfassende Transparenz im Rahmen eines geeigneten Prozesses hinsichtlich der Analysen und Bewertungen zu den verschiedenen Instrumenten bestehen sollte.

und Nutzerinteressen dabei in einer suboptimalen Weise berücksichtigt worden sind. Vor diesem Hintergrund erlauben wir uns anzumerken, dass es unseres Erachtens ein sehr sinnvoller Ansatz ist, dass Sie in einen „offenen Dialog“ hinsichtlich Entscheidungen über eine Modellauswahl / -ausgestaltung zur Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltungsorganisation der BAB treten.

Auch dann, wenn vorgelagert politische Entscheidungen getroffen werden, die aus wissenschaftlicher Sicht eher nicht direkt politisch gefällt werden sollten, ist es grundsätzlich problemlos sinnvoll möglich, nachgelagert wissenschaftliche Analysen zu (Folge-)Fragen des Instrumenteneinsatzes durchzuführen. Dabei sind jedoch die politischen Entscheidungen als Ziele und Nebenbedingungen transparent aufzuzeigen. Unter Berücksichtigung der im vorstehenden Absatz erfolgten Anmerkungen zu Fragen der Zielsetzung und Instrumentenauswahl werden wir in diesem Zusammenhang mit Bezug zu dem vorliegenden SPD-Eckpunktepapier bei unseren weiteren Ausführungen an ausgewählten Stellen (insbesondere in Gliederungspunkt D) anregen, klarer aufzuzeigen, welche Ziele bzw. Instrumente und ggf. hinsichtlich welcher Aspekte politisch „gesetzt“ sind, bzw. nochmals zu hinterfragen, ob ggf. auch alternative Instrumente zur Erreichung bestimmter politisch (letztendlich) intendierter Ziele in Betracht gezogen werden können.

A.2) Politische (Selbst-)Bindung und Anpassung grundgesetzlicher (Meta-)Regeln

Im Bereich der Finanzverfassung und bei der Infrastrukturfinanzierung sind auf hohen Normenebenen – und zwar insbesondere durch grundgesetzliche (Meta-)Regeln sowie für den deutschen Gesetzgeber nicht (alleine) modifizierbare europäische (Meta-)Regeln (u.a. so genannte „Maastricht-Kriterien“) – Vorgaben etabliert, die die Handlungsmöglichkeiten der aktuellen Politiker begrenzen und deren Handlungen kanalisieren. Grundsätzlich ist es sinnvoll, dass zur Vermeidung von politischem Opportunismus und zur Förderung von Langfristorientierung sowie hinsichtlich einer Strukturierung von Entscheidungssituationen politische (Selbst-)Bindungen auf hohen Normenebenen existieren. Auch die Aufgabenzuordnung und Koordination zwischen Bund und Ländern bei der Verwaltung der BFS ist grundgesetzlich geregelt bzw. vorstrukturiert.

Im Hinblick auf die Beseitigung aktueller Defizite bei der Bereitstellung und Finanzierung sowie der Verwaltung der BFS im Allgemeinen und der BAB im Speziellen dürfte es – zumindest bezüglich einiger Aspekte – grundsätzlich vorzugswürdig sein, Reformen auf Ebene des Grundgesetzes durchzuführen, und nicht nur innerhalb der aktuellen grundgesetzlichen Beschränkungen Verbesserungen umzusetzen. In diesem Zusammenhang haben wir zwei Anmerkungen:

- Davon ausgehend, dass politische Mehrheiten für Reformen auf Ebene des Grundgesetzes nicht sicher vorhanden sind, werden wir bei den weiteren Ausführungen z.T. unsere Darstellungen und Empfehlungen danach differenzieren, auf welcher Normenebene (und zwar entweder auf Ebene des Grundgesetzes oder auf der einfachgesetzlichen Ebene) Reformen umgesetzt werden können.³ Sofern tatsächlich unklar ist, auf welcher Normenebene Reformen politisch durchsetzbar sein werden, könnte es im Rahmen des Dialogs über die Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sinnvoll sein, in analoger Weise ggf. auch nicht Grundgesetzänderungen erfordernde Reformen zu berücksichtigen und dann Reformoptionen danach zu differenzieren, ob Reformen auf grundgesetzlicher und einfachgesetzlicher Ebene erfolgen können.
- Sofern Reformen auf der grundgesetzlichen Normenebene ansetzen (können), ist es bedeutsam, dass damit nicht nur kurzfristig Restriktionen im Hinblick auf sinnvolle Veränderungen beseitigt werden, sondern dass – berücksichtigend, dass es auch zukünftig in der Politik Opportunismusprobleme geben wird – gleichzeitig auf der grundgesetzlichen Ebene wieder neue Restriktionen etabliert werden, welche einen Schutz gegen zukünftige einfachgesetzliche und sonstige Reformen etablieren, die allenfalls kurzfristig betrachtet

³ Eine nicht nur partielle sondern umfassende Differenzierung der Darstellungen und Empfehlungen in Abhängigkeit der im Kontext der politischen Mehrheitsverhältnisse veränderbaren Normenebene bezüglich sämtlicher betrachteter Themen ist uns im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich, was durch zeitliche Restriktionen und dadurch bedingt ist, dass uns der dafür erforderlich juristische Sachverstand fehlt.

vorteilhaft sind. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass Situationen vorstellbar sind, in denen auf sinnvolle Reformen ermöglichende Beseitigung grundgesetzlicher Schranken verzichtet werden sollte, wenn es damit einhergehend nicht möglich ist, für die Zukunft sinnvolle politische (Selbst-)Bindungen grundgesetzlich zu verankern, und infolgedessen langfristig nachteilige Entwicklungen zu erwarten sind.

A.3) Zwei Gestaltungsbereiche („Bereitstellung und Finanzierung“ sowie „Verwaltungsorganisation (Management und Leistungserstellung)“, die Bedeutung privater Risikotragung und darauf ausgerichteter privater Kapitalbereitstellung sowie Überblick über die weiteren Ausführungen

Im Hinblick auf die Analyse von Defiziten und die Gestaltung von Reformmodellen ist es grundsätzlich sinnvoll, zwischen den (Aufgaben- und Gestaltungs-)Bereichen der Bereitstellung und Finanzierung zum einen sowie der Verwaltungsorganisation zum anderen zu differenzieren, welche die Fragen des Managements (bezüglich der Erhaltung des Bestandsnetzes und der Kapazitätserweiterungsvorhaben) und der Leistungserstellung umfasst. Diese beiden Bereiche können grundsätzlich zunächst separat betrachtet werden und ergänzend sind dann Interdependenzen zu berücksichtigen.⁴

In dem SPD-Eckpunktepapier ist dargelegt, dass auch zukünftig über Investitionsvorhaben und die Priorisierung von Investitionsvorhaben politisch entschieden werden soll. Aufgrund der grundsätzlich nicht sinnvoll lösbaren Probleme bei in erster Linie betriebswirtschaftlich getriebenen Entscheidungen gewinnorientierter Unternehmen hinsichtlich der Kapazitätsbereitstellung bei (Bundes-)Fernstraßen sehen wir diese Vorgabe als grundsätzlich sinnvoll an. In diesem Kontext besteht keine Rationalität mehr dafür, dass private Kapitalgeber Risiko hinsichtlich der grundsätzlichen Bereitstellungsentscheidungen tragen. Im Bereich der Leistungserstellung ist es hingegen sehr wohl sinnvoll, dass beauftragte private Unternehmen (unabhängig von der Frage, ob diese im Rahmen von „normalen“ Bauverträgen, für die es diverse Ausgestaltungsformen gibt, oder von PPP-Vorhaben tätig sind) zeitweise Kapital bereitstellen und damit einhergehend Risiko tragen.⁵

Folgend werden wir nun zunächst in Gliederungspunkt B auf die Verwaltungsorganisation (Management und Leistungserstellung) eingehen und dabei im ersten Abschnitt („Aufgaben einer Bundesfernstraßengesellschaft“) und zweiten Abschnitt („Struktur einer Bundesfernstraßengesellschaft“) des SPD-Eckpunktepapiers adressierte Themen ansprechen. Anschließend werden wir in Gliederungspunkt C grundsätzliche Fragen der Bereitstellung und Finanzierung der BAB thematisieren, welche im SPD-Eckpunktepapier insbesondere im dritten Abschnitt („Finanzierung der Bundesfernstraßen“) thematisiert werden. Nachgelagert werden wir dann in Gliederungspunkt D auf Modelle einer privaten Kapitalbereitstellung eingehen, Fragen der Rationalität und Umsetzung einer Beteiligung von (Klein-)Sparern und institutionellen Anlegern an der Finanzierung der BAB ansprechen sowie die Finanzierung von BAB über einen staatlichen (Infrastruktur-)Fonds thematisieren, was

⁴ Interdependenzen können sich zunächst daraus ergeben, dass die für Finanzierungsfragen relevante Wirksamkeit von „Schuldenbremsen“ durch Ausgestaltungsfragen bei der Verwaltungsorganisation beeinflusst sein kann, worauf folgend noch eingegangen werden wird. Ansonsten bestehen noch gewisse Interdependenzen hinsichtlich Fragen der ex ante-Kostenschätzungen bei (Groß- und sonstigen) Projekten und hinsichtlich der Erhaltung sowie der Risikoallokation bezüglich Kostenunter- und -überschreitungen, was sowohl die Koordination zwischen Bund und Ländern als auch zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten (Bau- und sonstigen) Unternehmen tangiert. Während die Festlegung der Risikoallokation zwischen Bund und Land eine im Kontext langer Planungs- und Realisierungsphasen nicht triviale, aber „lösbare“ Aufgabe darstellt und diesbezügliche Festlegungen vielfach dauerhafte Interdependenzen zwischen der Finanzierung und Leistungserstellung etablieren werden, kann grundsätzlich klar empfohlen werden, dass die Risikoallokation zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen bei der Leistungserstellung grundsätzlich auf eine Minimierung der erwarteten Kosten ausgerichtet sein sollte; auf diese nur eine vergleichsweise begrenzte Bedeutung aufweisende Aspekte wird folgend nicht oder nur kurz eingegangen.

⁵ Beispielsweise ist eine (private) Kapitalbereitstellung durch private Unternehmen während der Bauphase üblich und auch die nach einer Bauabnahme i.d.R. temporär zu hinterlegenden Garantien stellen mit Blick auf eine private Risikotragung und Haftung in gewisser Hinsicht (privates) Kapital dar.

ebenfalls im dritten Abschnitt („Finanzierung der Bundesfernstraßen“) des SPD-Eckpunktepapiers angesprochene Themen betrifft. In Gliederungspunkt E werden wir die Rationalität von (Meta-)Regeln zum Verbot (direkter und indirekter) Privatisierungsmodelle bei den BAB thematisieren und auf Umsetzungsherausforderungen hinweisen. Gliederungspunkt F beinhaltet Anmerkungen zum weiteren Prozess der politischen Diskussion und Entscheidungsfällung über Reformen bei den BAB.

B) Verwaltungsorganisation (Management und Leistungserstellung)

Im Bereich der Verwaltung der BFS liegen derzeit diverse Defizite vor, was ja im SPD-Eckpunktepapier angesprochen wird. Bevor wir uns (Gliederungspunkt B.2) mit Blick auf konkrete Optionen zur Beseitigung dieser Defizite mit der grundgesetzlich verankerten Auftragsverwaltung und Fragen hinsichtlich ihrer Abschaffung oder Reform beschäftigen, gehen wir zunächst vorgelagert (in Gliederungspunkt B.1) auf grundsätzliche (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse zur Leistungserstellung und Verwaltung bei Fernstraßen ein. Abschließend werden wir (in Gliederungspunkt B.3) Interdependenzen zwischen einer Abschaffung bzw. Beibehaltung der Auftragsverwaltung und der rechtlichen Umsetzbarkeit von Finanzierungsmodellen ansprechen.

B.1) Grundsätzliche (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse zur Leistungserstellung und Verwaltung bei Fernstraßen

Mit Blick auf das Ziel einer effizienten Leistungserstellung, mit der die Kosten aus Sicht von Nutzern und Steuerzahlern für die Bereitstellung der Fernstraßen in der gewünschten Qualität bei einer langfristigen Betrachtung minimiert werden, stellt sich die Frage, in welcher Weise Aufgaben von der öffentlichen Hand an private Unternehmen übertragen werden sollten. Dies betrifft insbesondere zum einen die Frage der Vertrags- / Auftrags- / Losgrößenwahl (bzw. – anders formuliert – die Frage der Bündelung von Gewerken, Losen etc.) und zum anderen die Frage der Risikoallokation. Bei der konventionellen Beschaffungsvariante werden die Aufgaben des Baus, der Erhaltung und des Betriebsdienstes separat in mehr oder weniger großen (Los-)Bündeln ausgeschrieben (bzw. – speziell beim Betriebsdienst und ggf. bei kleineren Erhaltungsarbeiten – von der öffentlichen Hand in Eigenregie wahrgenommen), wobei es diverse Ausgestaltungsoptionen gibt, auf die hier nicht weiter einzugehen ist. Konstitutives Charakteristikum des in den vergangenen Jahren in wenigen Ländern auf ganzen Netzen und national auf einzelnen Strecken gelegentlich angewendeten PPP-Ansatzes ist die gebündelte und damit einhergehend langfristige (i.d.R. 20 bis 30 Jahre überspannende) Auftragsvergabe über Bau und Erhaltung sowie vielfach auch Betriebsdienst hinweg. Empirische Erkenntnisse berücksichtigende theoriegeleitete (institutionen-)ökonomische Analysen weisen deutlich darauf hin, dass bei Netzen im Allgemeinen und Bestandsnetzen im Besonderen (unabhängig von Detailfragen der Risikoallokation und dabei auch der Ausgestaltung einer etwaigen Regulierung) Kostensteigerungen durch die Anwendung des PPP-Ansatzes zu erwarten sind. Infolgedessen sind – ergänzend berücksichtigend, dass Kapazitätsbereitstellungsentscheidungen grundsätzlich politisch gefällt werden soll(t)en – Privatisierungsmodelle, die ja neben der Leistungserstellung auch Finanzierungsaufgaben umfassen, grundsätzlich strikt abzulehnen. Auch hinsichtlich der Anwendung des PPP-Ansatzes auf Neu- und Ausbaustrecken, bei denen im Vergleich zu anderen Anwendungsgebieten der PPP-Ansatz noch am besten abschneiden dürfte, kann inzwischen die Aussage getroffen werden, dass dadurch grundsätzlich (mehr oder weniger hohe) Kostensteigerungen zu erwarten sind, worauf bereits einfache Kalkulationen hindeuten, die die Differenzen zwischen öffentlichen und bei derartigen Vorhaben zu beobachtenden privaten Kapitalkosten berücksichtigen. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Beschaffungsvariantenauswahl und Risikoallokation sind in vielen Stellungnahmen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) sowie auch in den Berichten der so genannten „Daehre-Kommission“ und „Bodewig-Kommission“ übrigens Darstellungen enthalten, die aus (institutionen-)ökonomischer Sicht nicht zutreffend sind und zu Fehlschlüssen führen können, was insbesondere die folgenden Aspekte betrifft:

- Eine Risikoübertragung von der öffentlichen Hand an private Auftragnehmer geht nicht nur mit (je nach Konstellation mehr oder weniger großen) Vorteilen aus einer Anreizsetzung auf privater Seite einher, sondern auch mit (je nach Konstellation mehr oder weniger großen) Nachteilen, die sich aus den grundsätzlich höheren Kosten der Risikoübernahme auf privater Seite sowie

Kontrahierungs- und auch damit in Verbindung stehenden Commitment-Problemen ergeben. Gerade bei langfristigen (PPP-)Vertragsbeziehungen nehmen die Kontrahierungs- und Commitment-Probleme vielfach ein sehr großes Ausmaß ein und für private Auftragnehmer ist es dann eine besonders wichtige Aufgabe, die damit in Verbindung stehenden (institutionellen) Vertrags- und Regulierungsrisiken zu managen. Infolge der vielfach deutlich unterschätzten Implikationen von Kontrahierungs- und Commitment-Problemen und der damit einhergehenden (institutionellen) Vertrags- und Regulierungsrisiken geht übrigens eine langfristige private Kapitalbereitstellung in Privatisierungs- und PPP- (sowie anderen indirekten Privatisierungs-) Modellen regelmäßig (bzw. eigentlich (fast) immer) mit recht hohen Kapitalkosten einher, was vielfach einen kaum noch ausgleichbaren Nachteil darstellt.

- Eine Risikoallokation an private Auftragnehmer kann sowohl im Rahmen von Bauverträgen (und sonstigen Verträgen mit privaten Auftragnehmern bei der konventionellen Beschaffungsvariante) als auch in PPP-Verträgen vereinbart werden. Insofern unterscheiden sich beide Vertragsformen in erster Linie durch die Vertragsgröße bzw. die Umfänge und Art der Bündelung von Aufgaben. Das Potential zur langfristig „erfolgreichen Risikoübertragung“ an private Unternehmen wird im Übrigen im Kontext erheblicher Kontrahierungsprobleme vielfach deutlich überschätzt.

Die Verwaltung der Bundesfernstraßen umfasst hier insbesondere gewisse Mitwirkungsaufgaben bei der Vorbereitung der Fällung von Bereitstellungsaufgaben (u.a. Kostenprognosen), die Verantwortung für die Objektplanung sowie die Wahrnehmung von (weiteren) Planungs-, Bauherren- und Überwachungsaufgaben bei Kapazitätserweiterungs-, Umbau- und Erhaltungsmaßnahmen.⁶ Es kann dabei grundsätzlich – gerade auch Erfahrungen der österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) und bei den Schweizer Fernstraßen berücksichtigend – als gesicherte Erkenntnis angesehen werden, dass weite Leistungsbestandteile von der zuständigen öffentlichen Hand (hier die Frage der Organisation der öffentlichen Hand und dabei auch der Rechtsformwahl erst einmal ausklammernd) und dabei auch Planungsaufgaben selber wahrgenommen werden sollten. Darauf weisen auch negative Erfahrungen hin, die mit einem (zu) umfangreichen Personalabbau in vielen Bundesländern im Rahmen der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen gesammelt worden sind. Übrigens ist vom Bund im Bereich des Hochbaus ebenfalls der Fehler eines zu umfangreichen Personalabbaus begangen worden, wobei zwischenzeitlich vom für die Durchführung der Hochbauvorhaben zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ja angekündigt worden ist, dass hier gegengesteuert werden soll und dass intendiert ist, die Personalkapazitäten für Projektplanungen und -steuerungen im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wieder zu erhöhen.

B.2) Defizite im Status quo und Reformmodelle

Es ist weitgehender Konsens, dass derzeit diverse und nicht nur geringfügige Defizite im Bereich der Verwaltung der Bundesfernstraßen vorliegen, wo insbesondere auf folgende Punkte verwiesen werden kann:

- (a) Infolge von (überzogenen) Personalabbaumaßnahmen im Verwaltungsbereich in vielen Bundesländern werden dort Planungsaufgaben sowie Aufgaben der Ausschreibungs- und Bauvorbereitung sowie der Bauüberwachung in einer sehr suboptimalen Weise durchgeführt, was zu vermeidbaren Verzögerungen und unnötig hohen Kosten führt. Die überzogenen Personalabbaumaßnahmen dürften im Kontext der bestehenden Regeln und Praktiken zur Kostentragung zwischen Bund und Ländern in erster Linie durch die Kurzfristorientierung der Länder zu erklären sein, die vor allem die (kurzfristigen) Liquiditätseffekte bei Personaleinsparungen berücksichtigen.
- (b) Synergiepotentiale über Bundesländergrenzen hinweg werden unzureichend genutzt. Dies betrifft zunächst sinnvollerweise zentral durchzuführende Aktivitäten hinsichtlich des Wissensmanagements. Außerdem bietet es sich an, dass die Betreuung von Großbauvorhaben

⁶ Außerdem kann auch der Betriebsdienst der Verwaltung zugerechnet werden.

- stärker in einem umfangreicheren Ausmaß zentral erfolgt, was auch, aber nicht nur mit der zu starken Einsparung von Verwaltungspersonal in den Ländern zusammenhängt.⁷
- (c) Dem Bund fließen zu wenige Informationen aus den Ländern hinsichtlich Planungsentwicklungen, Kostenprognosen, Straßenzuständen etc. zu, was wohl insbesondere durch die schwache Rechtsstellung des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung, aber – hierauf verweist insbesondere der die Rechtsposition des Bundes als nicht so schwach wie andere Akteure ansehende Bundesrechnungshof in einem aktuellen Gutachten zum Kostenmanagement bei den Bundesfernstraßen hin – auch durch eine unzureichende Nutzung bestehender Rechtspositionen erklären lässt. Dies beeinflusst die Möglichkeiten zur Kontrolle und Steuerung dezentraler Aktivitäten sowie zur Strategiebildung negativ. Die unzureichende Nutzung bestehender rechtlicher Möglichkeiten dürfte auch durch organisatorische Defizite und dabei nicht zuletzt durch eine unzureichende Personalausstattung bedingt sein.
 - (d) In Verbindung mit dem vorgenannten Punkt ist auch darauf zu verweisen, dass es viele Hinweise darauf gibt, dass der Bund z.T. seine Investitions- und Priorisierungsstrategie nicht in der von ihm gewünschten Weise umsetzen kann, da Bundesländer durch strategische Planungsverzögerungen und -beschleunigungen bei den einzelnen Projekten den Mittelfluss maßgeblich steuern.

Reformoptionen können insbesondere unter Berücksichtigung der Vornahme von Veränderungen auf grundgesetzlicher Ebene (oder eben nicht) sowie der Frage der Abschaffung der Auftragsverwaltung differenziert werden. Folgend wird auf ausgewählte idealtypische Modelle eingegangen:

- (i) Zunächst können Reformen ohne grundgesetzliche Modifikationen und damit innerhalb des bestehenden Rahmens der Auftragsverwaltung durchgeführt werden. Dem Defizit (a) kann in einem gewissen Ausmaß ggf. durch eine verstärkte Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund entgegengewirkt werden, wobei man sich mit zunehmender Kostenübernahme durch den Bund immer weiter in rechtliche Grauzonen begibt. Außerdem kann dieses Defizit bezüglich einzelner Länder beseitigt werden, indem Länder Anträge auf Übernahme der Verwaltung durch den Bund stellen und der Bund diesen Anträgen zustimmt, was die Notwendigkeit des Aufbaus einer entsprechenden Verwaltungsorganisation zur Folge hat.⁸ Eine Reduktion des Defizits (b) erfordert ein verstärktes Engagement des Bundes bei der Wahrnehmung zentraler Aufgaben des Wissensmanagements, was die politische Bereitschaft zur Bereitstellung der dafür erforderlichen Finanzmittel erfordert. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass – wie bereits gelegentlich praktiziert – bei Projekten und insbesondere bei Großbauvorhaben verstärkt die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) einbezogen werden könnte,⁹ wobei dann auch die Eigentümerschaft und Rechtsform der DEGES nochmal in Frage gestellt sowie ihre (derzeit zu geringe) Eigenerstellungsquote erhöht werden sollte. Den Defiziten (c) und (d) könnte durch verstärkte (Aus-)Nutzung der (wenn auch eher geringen) rechtlichen Möglichkeiten

⁷ In diesem Zusammenhang sei auch auf das Defizit hingewiesen, dass in Fällen, in denen Länder von ihrer Personalausstattung her – sei es aufgrund von zu starkem Personalabbau in der Vergangenheit oder speziell aufgrund von grundsätzlichen Schwierigkeiten aufgrund der geringen Größe des BAB-(Teil-)Netzes in dem jeweiligen Bundesland in effizienter Weise die entsprechenden Kompetenzen vorzuhalten – nicht in der Lage sind bzw. sein könnten, große Kapazitätserweiterungsprojekte wie insbesondere den Ausbau längerer Strecken von 4 auf 6 (bzw. von 6 auf 8) Spuren in den Bereichen der Planung, Bauüberwachung etc. adäquat vorzubereiten bzw. zu begleiten, derzeit oftmals der (wie unter Gliederungspunkt B.1 thematisiert) mit erhöhten Kosten einhergehende PPP-Ansatz zur Projektrealisierung angewendet wird. Die sich im Eigentum von Bund und Ländern befindliche DEGES sollte grundsätzlich in der Lage sein, derartige Projekte auch für eine bauliche Umsetzung nach der konventionellen Beschaffungsvariante zu betreuen. Dass die DEGES bislang in derartigen Fällen nicht stets eingebunden wird, wirft die Frage auf, ob ihre Personalausstattung und – im Kontext ihrer recht geringen Eigenerstellungsquote – ggf. auch ihre sonstige Ressourcenausstattung (u.a. eigenes Know how bezüglich Planungs- und Steuerungsaufgaben) zu gering sind.

⁸ Auf die bei Aufbau einer Verwaltung durch den Bund auftretenden Fragen wie Rechtsformwahl, Eigenerstellungsquote etc. wird im Folgenden noch eingegangen werden.

⁹ Damit würde auch das in der Fußnote 8 angesprochene spezielle Defizit beseitigt werden können.

des Bundes zur Kontrolle der Länder wohl nur sehr begrenzt entgegengewirkt werden. In diesem Zusammenhang wäre dann im Rahmen einer Diskussion von Reformmodellen zu klären, ob bei den Ländern eine Bereitschaft zur Zustimmung zur als sinnvoll einzustufenden Stärkung der Bundesposition durch den Beschluss allgemeiner Verwaltungsvorschriften besteht. Im Hinblick auf eine adäquate „Aufstellung“ im Bundesbereich zur Wahrnehmung von Kontroll- und Steuerungsaufgaben wären verschiedene Reformen erforderlich, u.a. eine Bereitstellung von Finanzmitteln für eine Verbesserung des Personaleinsatzes.

- (ii) Wenn eine Reform auf grundgesetzlicher Ebene möglich ist, kann diese auch zur Veränderung der Regelungen bezüglich der Auftragsverwaltung bei den BFS im Allgemeinen oder ggf. speziell bei den BAB genutzt werden. Damit einhergehend dürften dann im Status quo vorliegende Defizite deutlich umfangreicher reduziert werden können als bei den unter Punkt (i) thematisierten Reformen innerhalb der derzeitigen grundgesetzlichen Regelungen.
- (iii) Im Falle einer Abschaffung der Auftragsverwaltung gibt es insbesondere zwei (grundsätzlich sinnvolle) Varianten für die Endstufe des Reformprozesses. Eine Möglichkeit ist, dass der Bund sämtliche BAB-Strecken verwaltet. Eine andere Variante ist, dass dauerhaft (mehr oder weniger und dabei ggf. differenziert je nach Einzelfall (also Land)) Aufgaben vom Bund wieder zurück an einzelne Länder übertragen werden, bei denen dies im Kontext der Überschreitung mindestoptimaler (Betriebs-)Größen sinnvoll ist und die dies wünschen.

(iii-1) Bei der ersten Variante sollte die Bundesgesellschaft – oben stehende Darstellungen aus Gliederungspunkt B.1) aufgreifend – eine keinesfalls zu geringe Eigenerledigungsquote aufweisen. Als Rechtsform für die Gesellschaft halten wir die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) für tendenziell sinnvoller als die GmbH, da durch speziell angepasste öffentlich-rechtliche Regelungen Aufgaben der Gesellschaft und Kontrollmechanismen im öffentlichen Bereich (einschließlich Kontrollrechte für das Parlament etc.) grundsätzlich effektiver definiert werden können als beim Rückgriff auf um durch die Satzung ergänzte GmbH-rechtliche Standardregelungen.¹⁰ Außerdem trägt die AöR-Rechtsform ggf. dazu bei, etwaige zukünftige kurzfristorientierte Privatisierungsbestrebungen (ggf. in Form von im Hinblick auf die Umgehung von formalen Privatisierungsverboten ausgestaltete Privatisierungsvarianten („indirekte Privatisierungsmodelle“)) entgegenzuwirken. Eine AG als Rechtsform sollte aus verschiedenen Gründen keinesfalls in Betracht gezogen werden. Es dürfte sich anbieten, die DEGES in eine derartige Bundesorganisation zu integrieren bzw. diese als deren Keimzelle zu nutzen. Auch gewisse Aufgaben des (Finanz-)Managements der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) sollten wohl in diese Bundesgesellschaft integriert werden; die organisatorischen Implikationen verschiedener Finanzierungsmodelle werden ansonsten im Gliederungspunkt C angeschnitten. Eine dauerhafte Etablierung von Vertragsbeziehungen zwischen Bundesgesellschaften im Bereich des Managements und der Verwaltung der BFS sehen wir übrigens grundsätzlich nicht als sinnvoll an. Die Bundesstraßen (BS) sollten unseres Erachtens – übrigens unabhängig von der Frage der zukünftigen Zuordnungen und ggf. Aufteilung der Bereitstellungskompetenzen und Finanzierungsverpflichtungen bei diesen Straßen – weiter von den Bundesländern verwaltet werden, wobei es bei Autobahn-ähnlich ausgestalteten Strecken sinnvoll sein kann, diese mit in eine Lösung für die BAB zu integrieren. In jedem Fall besteht bei dieser ersten Reformvariante die Aufgabe, einen Übergangspfad zu definieren, um einen möglichst effizienten Aufgabenübergang zu gewährleisten.

(iii-2) Bei der zweiten Variante und der dauerhaften Involvierung einzelner Länder in die Verwaltung der BAB besteht die Aufgabe, sinnvolle Koordinationsregeln zu definieren, die adäquate (und dabei die richtige – weder zu hohe noch zu niedrige – Intensität

¹⁰ Zur Frage der Rechtsformwahl sei angemerkt, dass dabei Rechtsgebiete tangiert werden, die klar außerhalb unserer eigentlichen Kompetenzbereiche liegen. Infolgedessen sind unsere diesbezüglichen Empfehlungen mit einer entsprechenden Vorsicht zu behandeln und unter Einbezug der passenden rechtlichen Expertise zu hinterfragen.

aufweisende) Anreize setzen und eine effiziente Abstimmung erlauben. Diese Herausforderung sollte nicht unterschätzt werden, auch wenn diese keine unlösbare Aufgabe sein dürfte. Unseres Erachtens bietet es sich dabei grundsätzlich an, auf öffentlich-rechtliche Regelungen zurückzugreifen, was mit der Empfehlung zur Anwendung öffentlich-rechtlicher Organisationsstrukturen korrespondiert. Bei der Koordination zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Finanzmittel und der Strategie für die Erhaltung ist übrigens bedeutsam, dass in diesem Bereich – (institutionen-) ökonomisch gesprochen – Kontrahierungsprobleme vorliegen (sowie außerdem auch die Tatsache, dass die Länder im Vergleich zum Bund tendenziell eine stärkere Kurzfristorientierung aufweisen), was zur Folge hat, dass keinesfalls sehr „harte Anreizregime“ zwischen Bund und Ländern angewendet werden sollten. Wichtig wäre es unseres Erachtens, dass es bei der Entwicklung der Zuordnung der Verwaltungsaufgaben nur eine Richtung gibt: hin zum Bund, d.h. Länder können zwar temporär oder dauerhaft die Verwaltungsaufgaben behalten, aber wenn sie diese abgeben, dann an den Bund und dies ohne Rückholoption. Denkbar könnte sein, dass Bundesländer übergreifend tätige Verwaltungsgesellschaften bilden, die dann eine öffentlich-rechtliche Form aufweisen sollten, aber es sollte gründlich überlegt werden, ob diese Option wirklich mehr Vor- als Nachteile aufweist. Ein (mehr oder weniger hart ausgetragener) Wettbewerb zwischen Ländern und ggf. außerdem einer Bundesorganisation um die Übernahme der Verwaltung des (Teil-)Netzes eines sich seiner Aufgaben entledigenden Landes ist unseres Erachtens nicht sinnvoll; PPP-Modelle für ganze (Teil-)Netze sollten auch in diesem Zusammenhang – wie grundsätzlich bereits unter Gliederungspunkt B.1) angeschnitten – keinesfalls in Betracht gezogen werden. Für die Koordination zwischen Bund und Ländern sollte es gewisse gesetzliche Vorstrukturierungen geben. Auch den anschließenden Abschluss privatrechtlicher Verträge zwischen Bund und Ländern (oder länderübergreifender Gesellschaften) würden wir grundsätzlich als nicht sinnvoll erachten und sehen eine Vorteilhaftigkeit bei öffentlich-rechtlichen Koordinationsformen.¹¹

Wenn die Auftragsverwaltung bei den BAB abgeschafft und (einige oder alle) Länder nicht mehr in die Verwaltung der BAB involviert sind, werden neue Koordinationsherausforderungen im föderalen System entstehen. Wir würden in diesem Zusammenhang zunächst empfehlen, dass – übrigens anders als vom Bundesrechnungshof in einigen Stellungnahmen und Gutachten (explizit oder zumindest implizit) praktiziert – angestrebt wird, dass die BAB nicht nur auf den Fernverkehr ausgerichtet werden sondern in effizienter Weise in das gesamte Straßennetz integriert werden, wobei sie natürlich dabei insbesondere die Aufgabe haben, eine effiziente Abwicklung des Fernverkehrs zu ermöglichen. Die adäquate Berücksichtigung dezentraler Bedürfnisse und die Abstimmung mit den dezentral zuständigen Behörden dürften dann komplizierter sein als derzeit. Auch eine Bundesgesellschaft wird (gerade auch mit Blick auf diese Aufgaben) dezentrale Organisationseinheiten etablieren, die jedoch sicherlich deutlich besser von zentraler Stelle aus gesteuert werden können als dies aktuell im Mehrebenensystem der Fall ist.

Wenn (einige oder alle) Länder nicht mehr in die Verwaltung der BAB involviert sind, aber noch (ggf. abgesehen von Ausnahmen wie machen BAB-ähnlich ausgebauten Strecken) für die BS zuständig sind, werden in den Ländern gewisse Synergieeffekte verloren gehen. Es kann sich dann anbieten, dass zentral (Länder-übergreifend und dabei sinnvollerweise möglichst vom Bund finanziert sowie vom Bund – ggf. unter Einbezug der Länder – verantwortet und umgesetzt) gewisse Aufgaben des Wissensmanagements wahrgenommen werden. Dabei können dann (auf zentraler Ebene) wiederum Synergien zwischen BAB und den BS genutzt werden.

¹¹ Auch bezüglich dieser Frage gelten die in Fußnote 11 gemachten Anmerkungen.

Während ein Vergleich zwischen den Reformoptionen (i) und (ii) – die allenfalls begrenzt abschätzbaren Kosten der politischen Durchsetzung außer Acht lassend – vergleichsweise gut möglich ist und vieles dafür spricht, im Falle der Möglichkeit zu sinnvollen grundgesetzlichen Anpassungen sich für die Reformoption (ii) zu entscheiden, ist ein bewertender Vergleich der Reformoption (ii), aber auch der Reformoption (i) zum einen mit der Reformoption (iii) zum anderen lediglich begrenzt durchführbar. Abgesehen von den Problemen bei der Ermittlung der ex-ante anfallenden Design- und politischen Durchsetzungskosten sowie der Implementierungs- und Übergangskosten ist es kaum möglich, die nach der Implementierung der Modelle auftretenden Effekte sinnvoll zu prognostizieren und zu vergleichen.¹² Bei der Reformoption (iii) dürfte es eine erhebliche Varianz hinsichtlich der Wirkungen geben. Dabei dürfte die Qualität des Regeldesigns und der Umsetzung der Reform eine erhebliche Rolle auf die eintretenden Effekte haben, was dafür spricht, dass eine derartige Reform insbesondere dann zu recht guten Ergebnissen führt, wenn sie sorgfältig vorbereitet und durchgeführt wird. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, gerade nicht nur der Auswahl zwischen den Optionen (ii) (bzw. ggf. ersatzweise der Option (i)) und (iii) (sowie dabei auch die Auswahl zwischen den Optionen (iii-1) und (iii-2)) Aufmerksamkeit zu widmen, sondern vielmehr auch dafür zu sorgen, dass die ausgewählte Option sorgfältig institutionell „abgebildet“ und umgesetzt wird. Die diesbezüglichen Herausforderungen dürften übrigens bei der Option (ii) geringer sein als bei der Option (iii), aber dies stellt keinesfalls eine gesamthaft wertende vergleichende Aussage dar.

B.3) Interdependenzen zwischen einer Abschaffung bzw. Beibehaltung der Auftragsverwaltung und der rechtlichen Umsetzbarkeit von Finanzierungsmodelle

Bislang sind Interdependenzen zwischen einer Abschaffung bzw. Beibehaltung der Auftragsverwaltung und der Verwaltungsorganisation bei den BAB zum einen sowie der rechtlichen Umsetzbarkeit von Finanzierungsmodellen für die BAB zum anderen, die (je nach Modell in einer unterschiedlichen Weise) eine „Umgehung“ der die Kapitalaufnahme und Verschuldung des Staates begrenzenden so genannten „Schuldenbremsen“ ermöglichen, nicht berücksichtigt worden. Es stellt sich die Frage, inwieweit es politisch gewünscht wird (bzw. politisch als vorteilhaft angesehen wird), dass durch Reformen im Bereich der Verwaltungsorganisation, die ggf. (insbesondere im Bereich der aktuellen Auftragsverwaltung) eine Grundgesetzänderung erfordern, die rechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt werden, dass durch eine für die Finanzierung der BAB zuständige Gesellschaft aufgenommenen (oder bei ihrer Gründung aus dem Bundeshaushalt übernommene) Schulden im Lichte der gemäß dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhaltenden so genannten „Maastricht-Kriterien“ und / oder der in Artikel 115 Grundgesetz (bzw. in Artikel 109 Abs. 3, 115 GG) verankerten Schuldenbremse für den Bund (folgend auch „neue grundgesetzliche Schuldenbremse“ genannt) nicht dem öffentlichen Bereich im Allgemeinen und dem Bund im Speziellen zugerechnet werden. Derartige Vorgaben können dazu führen, dass dann die Modellauswahl nicht (oder zumindest nicht nur) mit Blick auf eine sinnvolle Verwaltungsorganisation erfolgen kann, was entsprechend negative langfristige Konsequenzen für die die Kosten tragenden Nutzer und Steuerzahler hat. Wie unseren unten stehenden Anmerkungen zur Vorteilhaftigkeit von Reformoptionen im Bereich der Bereitstellung und Finanzierung der BAB entnommen werden kann, haben wir – auch wenn wir uns im Kontext von intertemporalen und -generativen Verteilungsfragen und Werturteilen kein finales Urteil erlauben wollen – eine gewisse Skepsis gegenüber auf die Umgehung von Schuldenbremsen ausgerichteten (Finanzierungs-)Gesellschaften, wobei wir speziell auf die Umgehung der Maastricht-Kriterien ausgerichtete Auslagerungen aus dem haushaltsrechtlichen Bereich kritisch sehen. Jedoch sollte unabhängig davon Klarheit hinsichtlich der politischen Vorgaben bestehen.

¹² Für die Prognose der (Aus-)Wirkungen der Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation können (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse nur begrenzte Beiträge leisten. Bedeutsam dafür werden auch Praxiserfahrungen und Expertise hinsichtlich Verwaltungsorganisationen und Koordination im föderalen System sowie Reformvorhaben im Verwaltungsbereich sein.

C) Zentrale Fragen der Finanzierung und Bereitstellung

Im Bereich des Designs der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen und der Finanzierung der BAB gibt es erhebliche Defizite. Diese führen dazu, dass auch für die Finanzierung von Kapazitätserweiterungsprojekte, hinsichtlich deren baldiger Realisierung ein recht breiter und partei- und fraktionsgrenzenübergreifender Konsens besteht, sowie für die Finanzierung des Ausgabenbereiches der Erhaltung, hinsichtlich dessen unzureichender Finanzausstattung in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls breites Einvernehmen vorliegt, keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen.¹³ Diese beiden Ausgabenbereiche werden folgend auch als „prioritäre Ausgabenbereiche“ bezeichnet, wobei z.T. (implizit) davon ausgegangen wird, dass insbesondere der Ausbau von BAB-Strecken von 4 auf 6 (bzw. 6 auf 8) Spuren und der Ausbau von Knoten etc. zu den prioritären Kapazitätserweiterungsmaßnahmen zählen.

Folgend werden zunächst (in Gliederungspunkt C.1) Maßnahmen und Modelle zur Behebung der Defizite betrachtet, bei denen (ggf. abgesehen von temporären und eher geringfügigen sowie durch Regeln strikt in der Maximalhöhe begrenzten Verschuldungen im Rahmen eines jahresübergreifenden Liquiditätsmanagements) keine Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Investitionen erfolgt, was dem Grundgedanken der in Art. 115 GG verankerten Schuldenbremse entspricht. Der spezielle Aspekte der Kostenschätzung im Vorfeld der Erstellung mehrjähriger Finanzierungspläne wird anschließend nachgelagert (in Gliederungspunkt C.2) thematisiert. Danach werden (in Gliederungspunkt C.3) Modelle diskutiert, die eine Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Investitionen bei den BAB beinhalten.¹⁴

C.1) Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung der BAB ohne Aufnahme von Kapital

Erfolgsversprechende Reformmodelle hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung der BAB, mit denen zumindest eine adäquate Finanzmittelbereitstellung für die erwähnten prioritären Ausgabenbereiche erreicht werden dürfte, umfassen die folgenden Elemente:

- Die Möglichkeiten zur überjährigen verbindlichen Finanzmittelbereitstellung für die prioritären Ausgabenbereiche und dort auch für einzelne (Groß-)Projekte sind zu verbessern.¹⁵
- Weiterhin ist das Design der politischen Entscheidungsfällung zur Finanzmittelbereitstellung im Bereich der BAB so zu modifizieren, dass zunächst und dabei in jedem Fall überjährig (z.B. für fünf oder acht oder ggf. sogar zehn Jahre) die Finanzmittel für die prioritären Ausgabenbereiche festgelegt werden. Dies bedeutet, dass in gewisser Hinsicht ein prioritärer bzw. bevorzugter „Finanzmittelzugang“ für prioritäre Ausgabenbereiche geschaffen wird. Für diese Bereiche sind insofern überjährige Finanzierungspläne zu erstellen.
- Zuletzt sollten – und dies dürfte die Wahrscheinlichkeit, dass Reformen effektiv sind, deutlich erhöhen – insofern Kreislaufstrukturen durch die Vorstrukturierung von Entscheidungssituationen für die Politik etabliert werden, als dass erhöhte (bzw. geringere) Finanzmittelbedarfe durch erhöhte (bzw. geringere) Einnahmen aus Zahlungen der Nutzer der BAB abgedeckt werden

¹³ Ein weiteres derzeit vorliegendes Defizit ist, dass für größere Investitions- und speziell Kapazitätserweiterungsprojekte Finanzmittel nur über einen sehr langen Zeitraum bereitgestellt werden, was zu unnötig langen Realisierungsdauern führt und dabei aus verkehrlicher Sicht und im Hinblick auf eine Minimierung von Realisierungskosten nachteilig ist. Dieses Defizit würde bei einer ausreichenden Finanzmittelausstattung für prioritäre Kapazitätsausbauprojekte grundsätzlich quasi „automatisch“ mitbeseitigt werden, weshalb es im Folgenden nicht gesondert thematisiert wird.

¹⁴ Die Ausführungen in diesem Gliederungspunkt B folgen in weiten Teilen den in der interdisziplinären Studie BECKERS / KLATT / KÜHLING / BÄUML (2011) enthaltenen Ergebnissen (siehe Fußnote 1, in der die kompletten Quellenangaben aufgeführt sind). Die folgende Monographie, die in weiten Teilen in die erwähnte Studie integriert ist, enthält darüber hinaus eine ausführliche Aufarbeitung der (institutionen-)ökonomischen Grundlagen für die Gestaltung von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung bei (Bundes-)Fernstraßen: Klatt, J. P. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungs Lösungen für die Bundesfernstraßen; Baden-Baden: Nomos..

¹⁵ Bereits derzeit existieren übrigens im Straßenbauhaushalt des Bundes umfangreiche und weit über den Standard des Haushalts hinausreichende Möglichkeiten zu einem bei einer Gesamtbetrachtung überjährigen Mitteleinsatz.

können, wobei diese Einnahmen aus bei den Nutzern der BAB erhobenen Steuern (Mineralöl-/Energiesteuer und / oder Kfz-Steuer) und / oder Mautgebühren (LKW-Maut, ggf. PKW-Maut) stammen können.

Sämtliche der drei erwähnten Reformelemente betreffen das Design der Entscheidungsfällung durch die Politik, die ja – siehe oben – weiter für diese Entscheidungen zuständig bleiben soll. Dafür ist jeweils der Umfang sowie die Art und Weise der politischen (Selbst-)Bindungen hinsichtlich einer Finanzmittelbereitstellung zu verändern. Derartige politische (Selbst-)Bindungen können insbesondere auf einem informellen Konsens und Gewohnheiten, auf einfachgesetzlichen Regelungen oder auf grundgesetzlichen Regelungen basieren.¹⁶ Sofern diese politischen (Selbst-)Bindungen sich dauerhaft „lediglich“ auf die prioritären Ausgabenbereiche erstrecken und (sehr) langfristig wirkende Schranken vorgesehen werden, sprechen aus (institutionen-)ökonomischer Sicht eher keine Argumente dagegen, sie – sofern dies rechtstechnisch möglich ist, was folgend unterstellt wird – grundgesetzlich zu verankern. Regeln, die eine ökonomische Rationalität aufweisen und hinsichtlich derer dabei grundsätzlich ein breiter Konsens besteht, werden aber tendenziell auch dann Bestand haben und beachtet werden, wenn sie lediglich auf einer einfachgesetzlichen Ebene verankert sind. Die Wahrscheinlichkeit ist unseres Erachtens hoch, dass dies auch hier der Fall wäre.¹⁷ Im Übrigen bietet es sich an, die Erstellung überjähriger Finanzierungspläne für die prioritären Ausgabenbereiche mit der Erstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans (BVWP) und der anschließenden legislativen Beschlussfassung von Investitionslisten integriert zu durchdenken.

Wir würden empfehlen zur Umsetzung dieser Reformmodellvariante grundsätzlich ausschließlich öffentlich-rechtliche Regelungen anzuwenden. Dies würde auf Basis des haushaltsrechtlichen Rahmens erfolgen, der dabei dann durch spezielle Regelungen ergänzt würde. Eine gewisse Verschuldungsmöglichkeit im Hinblick auf ein überjähriges Liquiditätsmanagement oder alternative Instrumente, mit denen dieses Liquiditätsmanagement-Ziel erreicht werden könnte, sollten unkompliziert implementierbar sein.¹⁸ Sämtliche organisatorischen Aufgaben könnten in die bestehenden Verwaltungsstrukturen integriert werden, wobei diese dann adäquat auszustatten wären. Es gibt jedoch durchaus gewichtige Argumente dafür, eine eigene, dem öffentlichen Recht unterliegende Gesellschaft (z.B. AöR) mit Aufgaben des Finanzmanagements zu beauftragen, in die mit diesen Aufgaben derzeit im BMVI und in der VIFG betraute Bereiche zu integrieren wären. Dazu, wie im Falle der Etablierung einer derartigen Gesellschaft verschiedene im SPD-Eckpunktepapier angesprochene (Detail-)Aspekte der rechtlichen Ausgestaltung (wie Zuordnung Mauteinnahmen, Gewährung eines Nießbrauchsrechts), die keinesfalls unwichtig und vermutlich auch im Hinblick auf eine adäquate politische (Selbst-)Bindung bei diesem Modell bedeutsam sind, beantwortet werden sollten, kann hier nicht Stellung genommen werden, da Aussagen dazu vertiefte rechtliche Kenntnisse erfordern, über die wir nicht verfügen. In diesem Zusammenhang bietet es sich unseres Erachtens an, erst Ziele einer Modellbildung klar zu definieren und zur Erreichung der Ziele aus (institutionen-)ökonomischer Sicht grundsätzlich geeignete Modellstrukturen zu identifizieren und danach (bzw. teilweise auch schon parallel) die rechtlichen Analysen zu den angesprochenen Fragen durchzuführen. Im Übrigen sprechen viele, aber auch nicht alle Argumente dafür, eine derartige für die Finanzierung zuständige Bundesgesellschaft mit einer im Bereich der Verwaltungsorganisation umfassend zuständigen Bundesgesellschaft, die gemäß den Darstellungen unter Gliederungspunkt B gegründet ggf. werden sollte, zusammenzuführen.

¹⁶ Die Option zur politischen (Selbst-)Bindung zukünftiger Politiker und damit der Einengung von deren (zukünftigen) Handlungsspielräumen durch Verschuldung gegenüber (privaten und sonstigen) Kapitalgebern wird hier (noch) nicht berücksichtigt, denn es werden in diesem Gliederungspunkt C.1 ja zunächst keine eine Kapitalaufnahme und eine Verschuldung beinhaltende Reformmodelle betrachtet.

¹⁷ Derzeit existieren einfachgesetzliche Vorstrukturierungen hinsichtlich der Verwendung von Mitteln der Nutzer der BAB, die jährlich per Haushaltsgesetz außer Kraft gesetzt werden. Es besteht allerdings ein breiter Konsens in der Politik, dass diese Vorstrukturierungen so nicht (mehr) sinnvoll sind, und weiterhin hat sich infolgedessen die informelle Regel etabliert, dass diese Vorstrukturierungen jährlich per Haushaltsgesetz aufzuheben sind.

¹⁸ Dabei wäre auf einer hohen Normenebene festzulegen, dass der Verschuldungsspielraum sehr begrenzt und lediglich auf das Liquiditätsmanagement-Ziel bezogen ist.

Denkbar wäre auch, eine im Bundeseigentum befindliche GmbH als privatrechtliche Gesellschaft mit Aufgaben der Finanzierung zu beauftragen. Im Hinblick auf eine adäquate Ausrichtung und die Gewährleistung eines adäquaten Ausmaßes an politischer Steuerung und Kontrollen sehen wir dieses Modell als suboptimal an, aber im Falle eines geeigneten (insbesondere gesetzlichen und ggf. auch grundgesetzlichen) Regelrahmens für die Tätigkeit (und dabei gerade auch Grenzen der Tätigkeit) sowie die Steuerung und Kontrolle dieser Gesellschaft dürfte auch eine privatrechtliche Gesellschaftsform nur mit begrenzten Nachteilen einhergehen. Als „Extremmodell“ wäre es dabei auch vorstellbar, dass diese Gesellschaft außerhalb des dem Staat im Lichte der Maastricht-Kriterien zugerechneten Bereichs „platziert“ wird, wofür diverse rechtliche Voraussetzungen zu erfüllen wären, die tendenziell auch mit Nachteilen im Bereich der Verwaltungsorganisation einhergehen würden (siehe dazu auch den folgenden Gliederungspunkt C.3 und vgl. weiterhin Gliederungspunkt B.3).¹⁹ Dieses Modell würde dem einer um ein (weitgehendes) Verschuldungsverbot ergänzten österreichischen ASFINAG ähneln. Gewichtige Argumente, die im Bereich der Finanzierung (in diesem Gliederungspunkt, in dem eine Kapitalaufnahme noch nicht betrachtet wird) für ein derartiges Modell sprechen und damit den Nachteilen im Bereich der Verwaltungsorganisation entgegenstehen, sind nicht erkennbar. Vielmehr gilt das gesagte, dass öffentlich-rechtliche Organisationsstrukturen vorzuziehen sind. Im Vergleich zu einer privatrechtlichen Finanzierungsgesellschaft, die nicht außerhalb des staatlichen Bereichs im Licht der Maastricht-Kriterien steht, dürfte ein ASFINAG-Modell mit Verschuldungsverbot insofern Nachteile aufweisen bzw. schwieriger zu gestalten sein, als dass der Bedarf zur Verankerung von Schutzmechanismen, die eine bei diesem Modell ja per Definition nicht intendierte zukünftige Verschuldung oder Privatisierung verhindern, erhöht ist. Derartige (Meta-)Regeln wären zwingend auf einer grundgesetzlichen Ebene zu „platzieren“. Im Übrigen ist keinesfalls davon auszugehen, dass die Auswahl einer GmbH als privatrechtlicher Gesellschaftsform und infolgedessen ein ggf. erhöhtes betriebswirtschaftliches Kalkül bei den späteren Entscheidungen der Gesellschaft in einer effektiven Weise dazu führen, dass speziell in den definierten prioritären Ausgabenbereichen von der Gesellschaft ihr zur Verfügung stehende Finanzmittel adäquat eingesetzt werden. Vielmehr wird insbesondere durch den (mehr oder weniger (un-)vollkommenen) Regelrahmen für die Tätigkeit der Gesellschaft deren Finanzierungsfokus auf die prioritären Ausgabenbereiche zu lenken sein. Dann spricht jedoch auch kein wirklich gewichtiges Argument dagegen, direkt und zielgerichtet ausschließlich im öffentlich-rechtlichen Bereich (und damit einer politischen und gerade auch parlamentarischen Kontrolle besser zugänglich) die Regeln zu etablieren, die den Finanzierungsfokus definieren.

C.2) Spezielle Aspekte der Kostenschätzungen im Vorfeld der Erstellung mehrjähriger Finanzierungspläne

Für die im Zusammenhang mit einer überjährigen Mittelbereitstellung speziell für prioritäre Ausgabenbereiche erforderliche Aufstellung überjähriger Finanzierungspläne sind ex ante Kostenschätzungen durchzuführen, bei denen anzustreben ist, den Erwartungswert und das Risiko (im Sinne einer Varianz) der Kosten zu „(er-)fassen“.²⁰ Die Instrumente für die Durchführung entsprechender Prognosen bei den Kapazitätserweiterungsmaßnahmen stehen grundsätzlich bereit. Für eine adäquate und dabei auch anreizkompatible Form der Finanzmittelbereitstellung während der Realisierung der Projekte sind Regelregime zu bilden. Es ist zu prüfen, ob die Diversifizierung des Risikos der Kostenentwicklung bei verschiedenen Vorhaben ausreichend ist, um mit Abweichungen der sich

¹⁹ Außerdem ist bei diesem Modell auch die Problematik denkbar, dass die Gesellschaft zur Erzielung ausreichender Einnahmen Mautgebühren auf den BAB erheben muss, die nicht mit der Bepreisung auf dem untergeordneten Straßennetz abgestimmt sind und die ggf. so hoch sind, dass es zu einer ineffizienten Verkehrsverdrängung kommt. Weiterhin kann auch die Problematik bestehen, dass bei derzeit nicht Maut-pflichtigen Fahrzeugkategorien zur Einnahmeerzielung trotz sehr hoher Erhebungskosten bei Mautgebühren (z.B. im Vergleich mit den Kosten der Erhebung zusätzlicher Einnahmen über die bei Nutzern der BAB erhobenen Steuern) diese einzuführen sind. Siehe dazu auch Gliederungspunkt C.3 und dort den Punkt (5).

²⁰ Diese Aufgabe überschneidet sich im Übrigen mit Aufgaben der Verwaltungsorganisation; vgl. dazu auch Fußnote 5 (insbesondere Satz 2).

tatsächlich realisierenden von den erwarteten Kosten umzugehen oder ob im Kontext sehr hoher Investitionsvolumina bei einigen wenigen Projekten dabei ggf. in einem gewissen Umfang auch so genannte „Vorsorgekonten“ (auch als „Risikokonten“ oder „Risikotöpfe“ bezeichnet) eingerichtet werden sollten.²¹ Auch hier können ausländische Erfahrungen (u.a. aus der Schweiz) Hinweise auf eine adäquate Ausgestaltung liefern.

Die adäquate Prognose des zukünftigen Erhaltungsbedarfs stellt eine große Herausforderung dar. Hier wird es eventuell nicht in einer sinnvollen (und dabei langfristige Effizienz gewährleistenden) Weise möglich sein, im Vorfeld der Laufzeit mehrjähriger Finanzierungspläne – speziell wenn diese für einen längeren Zeitraum als etwa fünf Jahre aufgestellt werden – konkrete Beträge festzulegen, die dann genau so abgerufen werden. Hierfür fehlt sowohl (zentrales) Methodenwissen als auch (dezentrales) Wissen über die Straßenzustände. Beide Wissensdefizite werden sich zumindest mittelfristig reduzieren, aber sicherlich nicht ganz beseitigen lassen. Vor diesem Hintergrund könnte es – gerade kurzfristig – sinnvoll sein, für den prioritären Ausgabenbereich der Erhaltung in überjährigen Finanzierungsplänen und insbesondere dann, wenn diese für Zeiträume länger als fünf Jahre aufgestellt werden, tendenziell „einige Mittel zu viel“ vorzusehen. Damit einhergehend wäre ein System zum jährlichen und unterjährlichen Abruf der Mittel zu etablieren, das gewisse „Nicht-Abrufe“ und dann ggf. auch Umwidmungen von Mitteln ermöglicht (die im Kontext des ex ante einkalkulierten Puffers auch z.T. erfolgen sollten), aber mit dem insbesondere zu umfangreiche Umwidmungen von eigentlich für die Erhaltung vorgesehenen Mitteln verhindert werden.

Anzumerken ist, dass die adäquaten Finanzmittel zur Abdeckung des Erhaltungsbedarfs – hier zunächst abstrakt argumentierend und von einem adäquaten Erhaltungszustand ausgehend – keinesfalls direkt aus den Abschreibungen ermittelt werden können bzw. sollten. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass dabei nicht die zeitliche Struktur des Aufbaus eines Straßennetzes berücksichtigt würde, weshalb es auch grundsätzlich nicht sinnvoll ist, pauschal ein „Nettosubstanzerhaltungs-Ziel“ bei Bestandsnetzen vorzugeben. Zum anderen bestehen im Kontext von ingenieurwissenschaftlichen Wissensdefiziten (sowohl Kontrahierungs- als auch) Bewertungsprobleme bei Straßennetzen. An dieser Stelle sei auch darauf verwiesen, dass effiziente Unternehmen grundsätzlich – zumindest sofern sie nicht durch (Fehl-)Anreize im Rahmen einer Monopolregulierung darauf ausgerichtet sind, ihren Kapitaleinsatz im Bestandsnetzbereich nicht zu reduzieren – Erhaltungsinvestitionen (zumindest nachgelagert zu einer bilanztechnischen Betrachtung und final entscheidend) auch einer Cash-Flow-Betrachtung unterziehen und keinesfalls vornehmlich das Ziel des Nettosubstanzerhalts verfolgen. Die vorstehenden Ausführungen von uns korrespondieren nicht mit einigen Darstellungen in den Berichten der „Daehre-Kommission“ und der „Bodewig-Kommission“, die hier unseres Erachtens in einer falschen oder zumindest problematischen (bzw. missverständlichen) Weise Zusammenhänge darstellen. In diesem Kontext sei auch darauf verwiesen, dass es für die Ableitung einer adäquaten Erhaltungsstrategie für Fernstraßen im Allgemeinen und die Bundesfernstraßen im Speziellen absolut irrelevant ist, ob verfügbare Informationen in Form einer (eine Vermögensbetrachtung enthaltenden) erweiterten Kameralistik oder einer (mehr oder wenig direkt nach handelsrechtlichen Vorschriften gebildeten) Bilanz dargestellt werden. Entscheidend im Hinblick auf eine sinnvolle Strategiebildung und Finanzmittelallokation ist vielmehr, dass die adäquaten Informationen (Baujahr, technischer Aufbau,

²¹ Die Einrichtung derartiger Vorsorgetöpfe kann zu Konflikten mit den Standardregeln des Haushaltsrechts führen. Um derartige Konten doch einrichten zu können sehen wir insbesondere folgende Optionen: Zunächst könnte geprüft werden, ob eine begrenzte Verschuldungsmöglichkeit im Rahmen der Bildung derartiger Vorsorgekonten eingesetzt werden könnte. Außerdem könnte derartige haushaltsrechtliche Standardregeln wohl durch eine Auslagerung der BAB-Finanzierung aus dem Kernhaushalt (z.B. in eine AöR „hinein“) „umgangen“ werden. Nicht zuletzt könnte zur Abdeckung unerwartet hoher (und analog unerwartet niedriger) Kosten kommunizierende Röhren in Richtung der Mittel für die nicht prioritären Ausgabenbereiche vorgesehen und genutzt werden, für die ja in der überjährigen Haushaltsplanung auch Mittelansätze vorausgeplant werden (wenn auch mit einer geringeren Verbindlichkeit als dies für die prioritären Ausgabebereiche empfohlen wird).

diverse Zustandsparameter etc.) verfügbar sind und in geeigneten Kennziffern verdichtet werden.²² Zur Vermeidung von Missverständnissen möchten wir noch explizit darauf hinweisen, dass wir der Einschätzungen in den Berichten der „Daehre-Kommission“ und der „Bodewig-Kommission“, dass die Erhaltung der BFS im Allgemeinen und der BAB im Speziellen in den vergangenen Jahren umfangreich vernachlässigt worden ist, absolut zustimmen und dass es auch unseres Erachtens durch eine Vornahme der im Kontext dieses Defizits nun erforderlichen Maßnahmen (und dabei gerade auch „Nachholmaßnahmen“) einen Anstieg des Nettoanlagevermögens geben wird bzw. sollte.

C.3) Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung der BAB, die eine Kapitalaufnahme und Verschuldung vorsehen

Reformmodelle, bei denen eine Kapitalaufnahme zur heutigen Finanzierung von Investitionen erfolgt, können danach differenziert werden, wie im Lichte der neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse und der Maastricht-Kriterien die Verschuldung angerechnet wird und ob diese dabei dem (Bundes-)Haushalt bzw. dem Staat zugerechnet wird oder nicht. Folgend sind mit Bezug zu diesen beiden Regelungen idealtypische Modelle hinsichtlich ihres Potentials zur Kapitalaufnahme und hinsichtlich der rechtlichen Voraussetzung für ihre Etablierung grob dargestellt, wobei wir explizit darauf verweisen, dass hier rechtliche Themen tangiert werden, die außerhalb unseres Kompetenzbereichs liegen, weshalb unsere Aussagen mit „Vorsicht zu genießen“ sind und als erste Hinweise hinsichtlich einer Modellauswahl einzuordnen sind, die unter Einbezug rechtlicher Expertise überprüft werden sollten:

- Gemäß den Maastricht-Kriterien darf die jährliche Neuverschuldung des Staates maximal 3,0% des BIP betragen (folgend auch als „Maastricht-Schuldenbremse“ bezeichnet) und außerdem hat der Gesamtschuldenstand des Staates maximal 60% des BIP aufzuweisen, wobei sich hinsichtlich der letztgenannten Vorgabe wohl ein informeller Standard etabliert hat, dass dieses Kriterium (zumindest kurzfristig) nicht „hart angewendet“ wird. Der Staat umfasst dabei die verschiedenen Ebenen des föderalen Systems, also neben dem Bund auch die Länder und diese einschließlich der Kommunen. Durch eine im Lichte der Maastricht-Kriterien „erfolgreiche“ Auslagerung der Finanzierung der BAB in eine eigene Gesellschaft wäre es nun – Vorgaben der

²² Es stellt sich im Übrigen die Frage, ob nicht auch aus polit-ökonomischer Sicht vorliegende (Fehl-)Anreize einen Erklärungsbeitrag zur intensiven Propagierung der Anwendung der Doppik und handelsrechtlicher (sowie weiterer) Standardregelungen zur Bewertung des Anlagevermögens bei den BAB leisten können. In diesem Kontext sei auf folgende Aspekte verwiesen:

- Im Kontext von Kontrahierungs- und Bewertungsproblemen hinsichtlich der Substanz(-qualität) bei Fernstraßen sind Bewertungen im Hinblick auf eine Bilanzierung im Allgemeinen und im Hinblick auf eine mit nationalen und internationalen Rechnungslegungsstandards kompatible Bilanzierung im Speziellen sehr aufwendig durchzuführen. Dies führt dazu, dass Akteure, deren Geschäftsmodell die Vornahme derartiger Bewertungen sind, ein großes Interesse daran haben, dass eine Bewertung und bilanzielle Abbildung von (Fern-)Straßen nach Rechnungslegungsstandards erfolgt. Unabhängig davon dürfte der durch derartige Bewertungen generierte Beitrag im Hinblick auf die Ableitung sinnvoller Erhaltungsstrategien und hinsichtlich einer Transparenz zum Erhaltungszustand bescheiden sein. Unabhängig davon sollte unter maßgeblichem Einbezug ingenieurwissenschaftlichen Sachverstands die Entwicklung der Altersstruktur und des (Substanz-)Zustands sowie – auf Bewertungsprobleme hinweisend – des (Brutto- und Netto-) Anlagevermögens ermittelt und transparent dargestellt werden. Dies kann dann im Rahmen einer erweiterten Kameralistik oder einer Doppik berücksichtigt und dargestellt werden.
- Im Falle von Kontrahierungs- und Bewertungsproblemen bietet sich Akteuren, die ungeeigneten Anreizregimen „ausgesetzt“ sind, die Möglichkeit diese Anreizregime durch die eigennutzorientierte (Aus-) Nutzung von Bewertungsspielräumen „auszuspielen“.
- Privatisierungs- und auch (viele) so genannte „indirekte Privatisierungsmodelle“ (siehe dazu den späteren Gliederungspunkt E) erfordern, dass Anlagevermögen bewertet sowie bilanziell abgebildet und dabei einer Kapitalbereitstellung gegenübergestellt wird. Insofern haben an den genannten Modellen interessierte Akteure einen Anreiz, dass eine Bilanzierung der BAB nach Rechnungslegungsstandards erfolgt. Im Übrigen ist auch für eine Übertragung von „alten“ Haushaltsschulden in den Bereich der BAB (siehe dazu Gliederungspunkt C.3) deren Bilanzierung erforderlich.

neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse hier ignorierend – zusätzlich zu einer Nettokreditaufnahme von insgesamt maximal 3,0% des BIP im Haushalt und in den weiteren dem Staat zugerechneten Bereichen möglich, dass für die Finanzierung von Investitionen bei den BAB weiteres Kapital und dies grundsätzlich ohne Beschränkungen seitens der Maastricht-Kriterien aufgenommen werden kann. Allerdings sind die rechtlichen Voraussetzungen dafür recht hoch, dass eine derartige Auslagerung der BAB-Finanzierung in eine eigene Gesellschaft gelingt. So haben z.B. Mautgebühren direkt und grundsätzlich ohne Umwege über den Haushalt an die Gesellschaft zu fließen, die politischen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Aktivitäten der Gesellschaft sind zu beschränken, die in diesem Zusammenhang hinsichtlich vieler Aspekte wie ein Unternehmen zu agieren hat, und es sind Veränderungen im Bereich der Verwaltungsorganisation erforderlich. Eine Abschaffung der Auftragsverwaltung und die weitgehende Übernahme der Verwaltungsaufgaben durch eine Kapitalgesellschaft im Besitz des Bundes würden grundsätzlich ausreichen, um eine Maastricht-neutrale Verschuldung der Gesellschaft zu ermöglichen.²³ Es wäre auch möglich, dass – wie bei der Gründung der österreichischen ASFINAG erfolgt, Schulden aus dem Haushalt in die Gesellschaft übertragen werden. Beispielsweise wäre es denkbar, Schulden in Höhe des Nettoanlagenvermögens der BAB an die Gesellschaft bei ihrer Gründung zu übertragen. Im Folgenden wird für das eine Maastricht-neutrale Verschuldung ermöglichende (Grund-)Modell der Finanzierung der BAB die Bezeichnung „ausgelagertes BAB-Unternehmen“ verwendet, was darauf verweist, dass die für die Finanzierung der BAB zuständige Gesellschaft trotz der vollständigen Bundeseigentümerschaft recht weit aus dem öffentlichen Bereich ausgelagert ist.

- Die neue grundgesetzliche Schuldenbremse verbietet (abgesehen von einer folgend ignorierten erlaubten jährlichen Neuverschuldungskomponente in Höhe von 0,35% des BIP und ebenfalls nicht weiter berücksichtigten Sonderregeln für Konjunkturerinbrüche, Katastrophen etc.) eine Nettokreditaufnahme des Bundes und ist somit bezüglich der Neuverschuldungsmöglichkeiten strenger als die Maastricht-Kriterien, enthält aber keine Vorgabe hinsichtlich des Schuldenstandes des Staates. Eine Auslagerung der Finanzierung von Investitionen bei den BAB aus dem Haushalt, die zu einer Nicht-Berücksichtigung der Kreditaufnahme im Lichte der neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse führt, ist im Vergleich zu einer im Lichte der Maastricht-Kriterien erfolgreichen Auslagerung relativ einfach möglich. Vermutlich würde z.B. eine Übertragung der Finanzierung an eine AöR, die vom Bund Aufgaben bei der Finanzierung der BAB (wie Anwendung von Priorisierungsregeln, Durchführung des Liquiditäts- und Finanzmanagements etc.) und auch bei der Verwaltungsorganisation erhält bereits zu einer im Lichte der neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse erfolgreichen Auslagerung führen. Ob für eine derartige (erfolgreiche) Auslagerung grundgesetzliche Modifikationen hinsichtlich Veränderungen an der Auftragsverwaltung oder deren Abschaffung erforderlich wären, kann hier nicht ansatzweise klar beurteilt werden; wir vermuten, dass dies nicht der Fall ist, wovon wir im Folgenden ausgehen. Das (Grund-)Modell für die Finanzierung der BAB, das eine im Lichte der neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht dem Bund zugerechnete Kapitalaufnahme zur Realisierung von Investitionen erlaubt, wird im Folgenden auch als „haushaltsnahe BAB-Gesellschaft“ bezeichnet, was darauf verweist, dass ein öffentlich-rechtliches Organisationsmodell Anwendung finden kann und dass die politischen Einwirkungs- und dabei auch Steuerungs- und Kontrollrechte nicht so sehr wie beim ausgelagerten BAB-Unternehmen eingeschränkt werden.

Im Folgenden gehen wir – sofern nicht anders erwähnt – davon aus, dass sowohl bei einem ausgelagerten BAB-Unternehmen als auch bei einer haushaltsnahen BAB-Gesellschaft die unter Gliederungspunkt C.1 empfohlenen Reformen (Überjährigkeit, mehrjährige Finanzierungspläne,

²³ Es wird wohl auch die Position vertreten, dass eine Maastricht-Neutralität erreichbar ist, wenn unterhalb einer öffentlichen Finanzierungsgesellschaft eine privatrechtliche Gesellschaft im Eigentum der Länder mit der Verwaltung betraut ist, die im Rahmen der Auftragsverwaltung von den Ländern Verwaltungsaufgaben übertragen bekommen hat.

Etablierung von Kreislaufstrukturen) grundsätzlich implementiert sind. Für die Bewertung des ASFINAG- und des AöR-Modells in ihrer Grundform sowie auch von Modellvarianten sind unseres Erachtens insbesondere die folgende Aspekte zu berücksichtigen, wobei auch hier gilt, dass auf juristischen Einschätzungen beruhende Aussagen nochmals einer adäquaten fachlichen Überprüfung unterzogen werden sollten:

- (1) Zunächst sind – wie vorstehend angesprochen – bei der Gründung eines ausgelagerten BAB-Unternehmens mehr Nebenbedingungen hinsichtlich der Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen als bei der Etablierung einer haushaltsnahen BAB-Gesellschaft.
- (2) Wie in Gliederungspunkt A.3 erwähnt, besteht im Kontext einer politischen Fällung der Bereitstellungsentscheidungen keine Rationalität dafür, dass private Kapitalgeber Risiko hinsichtlich der grundsätzlichen Bereitstellungsentscheidungen tragen. Sofern im Bereich der Leistungserstellung privates Kapital als Haftungs- und Anreizinstrument angewendet werden soll(te), kann und sollte dies unabhängig von der Kapitalbereitstellung für die Vornahme der (spezifischen) Investitionen im Bereich der BAB und vielmehr im Rahmen von Beschaffungsverträgen erfolgen (vgl. Gliederungspunkt B.1). Bei dem Modell des ausgelagerten BAB-Unternehmens hat das Unternehmen selber das Kapital aufzunehmen und die rechtlichen Vorgaben stehen einer direkten Staatshaftung entgegen. Dies führt zunächst dazu, dass die Kapitalkosten höher sind als bei Staatsanleihen, wobei sich der Kapitalkostenaufschlag für die am Kapitalmarkt aufzunehmenden Mittel in erster Linie aus der Klarheit und Eignung des rechtlichen und dabei auch regulatorischen Rahmens für die Mautfestsetzung und aus dem Anteil des (ja zu 100% öffentlichen) Eigenkapitals, der das am Kapitalmarkt aufgenommene (private) Kapital gegen Haftungsrisiken „schützt“, sowie außerdem aus den Prognosen hinsichtlich der zukünftigen Ausgaben- und Einnahmen ergibt, die jedoch maßgeblich wiederum durch den institutionellen Rahmen bedingt sind. Die Kapitalgeber tragen dabei nahezu ausschließlich bzw. zumindest weit überwiegend institutionelles (Regulierungs-)Risiko und die durch diese Risikotragung erhöhten Kapitalkosten gehen grundsätzlich im Kontext der politischen erfolgten Entscheidungsfällung zu den zentralen Bereitstellungsfragen mit keinen oder allenfalls geringfügigen (aber dabei ggf. – im Zusammenspiel von Kontrahierungsproblemen hinsichtlich der Substanzqualität von Fahrbahnen und Ingenieurbauwerken zum einen sowie einer relativ hohen Kurzfristorientierung in einem privatrechtlichen Unternehmen zum anderen – sogar negativen) Effizienzwirkungen einher. Allerdings zeigt das Vorbild der österreichischen ASFINAG, dass der Nachteil der erhöhten Kapitalkosten infolge der Erfordernis des Verzichts auf eine direkte Staatsgarantie – die umfassenden Überschneidungen zwischen den Gruppen der Steuerzahler zum einen und der Nutzer der BAB und Mautzahler zum anderen bei der Bewertung berücksichtigend – sehr weitgehend eliminiert werden kann, indem die Gesellschaft beim Staat eine Garantie kauft, was im Folgenden als „indirekte Gewährung einer Staatsgarantie“ bezeichnet wird. Für den Fall der Anwendung des Modells des ausgelagerten BAB-Unternehmens kann daher klar empfohlen werden, dem österreichischen Vorbild zu folgen. Bei dem Modell der haushaltsnahen BAB-Gesellschaft etabliert die neue grundgesetzliche Schuldenbremse mit großer Wahrscheinlichkeit keine rechtlichen Restriktionen, die der Gewährung einer Garantie des Bundes für das aufgenommene Kapital gegenüber den Gläubigern entgegenstehen, wobei diese Frage nicht von sämtlichen Juristen einheitlich bewertet wird. Sofern die direkte Gewährung einer Staatsgarantie wider Erwarten doch nicht möglich sein sollte, empfiehlt es sich hier ebenfalls dem österreichischen Beispiel folgend auf eine indirekt gewährte Staatsgarantie zurückzugreifen.
- (3) Wenn die Möglichkeit zur Kreditaufnahme auf Investitionen im Bereich der prioritären Ausgabenbereiche und dabei ggf. insbesondere auf das Netto-Anlagevermögen erhöhende Investitionen beschränkt ist, dann ist die Kapitalaufnahme Element eines Priorisierungsregimes. Sofern jedoch sämtliche Investitionen in BAB und ggf. auch in BS über eine Kapitalaufnahme finanziert werden können, stellt sich die Frage, ob die Politik durch die dann sehr weitgehenden Verschuldungsmöglichkeiten eine zu umfangreiche (Selbst-)Bindung vorgenommen hat. Denn auch die nicht prioritären Investitionsmaßnahmen sind aus dem üblichen haushälterischen Verteilungskampf entzogen worden, was ggf. die zukünftigen Freiheitsgrade für die Politik

hinsichtlich der Entscheidungen über Mittelverwendungen zu sehr einschränkt. Außerdem ist dann eine entsprechend umfangreichere Kapitalaufnahme zu erwarten, was ebenfalls zukünftige politische Flexibilität einengt, worauf folgend (insbesondere im übernächsten Punkt (5)) noch eingegangen wird.

- (4) Die Finanzierung von Investitionen aus aufgenommenen Kapital und nicht aus laufenden (Maut- oder Steuer-)Einnahmen führt zu einer Lastenverschiebung in die Zukunft. Diese stellt eine intertemporale und intergenerative Verteilungsfrage dar, die politisch, aber nicht wissenschaftlich bewertet werden kann. Im Vergleich zu dem ausgelagerten BAB-Unternehmen bestehen bei einer haushaltsnahen BAB-Gesellschaft wohl umfangreiche(re) Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich der Einnahmequellen, mit denen zukünftig die Mittel zur Zins- und Tilgungszahlung erhoben werden. Bei einem ausgelagerten BAB-Unternehmen ist (zumindest überwiegend) auf Mautmittel zurückzugreifen. Bei der haushaltsnahen BAB-Gesellschaft kann wohl umfangreich(er) auch auf Steuermittel zurückgegriffen werden, insbesondere wenn die Steuern von den Nutzern erhoben werden. Insofern als dass sich die Gruppen, die zum einen Maut auf den BAB und zum anderen im Zusammenhang mit der Nutzung der BAB (Energie- / Mineralöl- und / oder Kfz-)Steuern zahlen, umfangreich überschneiden, sind hier die Verteilungswirkungen eher begrenzt.
- (5) Eine Verschuldung geht jedoch nicht nur mit den dargestellten Verteilungsfragen einher, sondern führt auch zu einer Einschränkung der zukünftigen politischen Flexibilität, da zukünftig die Zusagen gegenüber den Gläubigern den Handlungsspielraum der Politik einengen. Daher stellt eine Verschuldung in gewisser Hinsicht auch ein Instrument der politischen (Selbst-)Bindung dar. Eine Verschuldung bei einem ausgelagerten BAB-Unternehmen begrenzt die zukünftige verkehrspolitische Flexibilität hinsichtlich der Mautfestsetzung, denn mit den Mautgebühren sind auch die Einnahmen zu erzielen, die zur Deckung von Zins- und Tilgungszahlungen benötigt werden. Dies kann dazu führen, dass Mauttarife nicht mehr mit Bezug zu verkehrlichen Steuerungs- / Effizienzzielen festgelegt werden können. Dann besteht beispielsweise die Gefahr, dass zukünftig die Mautsätze auf den BAB so hoch sein werden, dass es eine ineffiziente Verkehrsverdrängung auf das nachgelagerte Netz gibt. Wenn zukünftig alle Straßenkategorien bemautet werden (sollten), wäre es effizient, die Mauthöhen unter verkehrlichen Gesichtspunkten zu vereinheitlichen bzw. im Hinblick auf eine übergreifende Optimierung zu gestalten; diese Möglichkeit kann bei einer hohen Verschuldung eines ausgelagerten BAB-Unternehmens verloren gehen. Auch besteht die Gefahr, dass eine Verschuldung und die Notwendigkeit zur Erzielung von Mehreinnahmen die Einführung einer Maut oder einer bestimmten Variante einer Maut bei Fahrzeugkategorien (insbesondere bei PKW) erfordert, bei denen (absolut und relativ betrachtet) die Erhebungskosten dafür sehr hoch sind. Vor diesem Hintergrund gibt es gewichtige Argumente dafür, auf einer hohen (und am besten wohl der grundgesetzlichen) Normenebene eine Beschränkung für die Kapitalaufnahme eines ausgelagerten BAB-Unternehmens vorzusehen. Dabei bietet sich zunächst die auch Priorisierungsziele fördernde Beschränkung der Kapitalaufnahme für bestimmte Investitionen (z.B. im Bereich der prioritären Ausgabenbereiche) an, weiterhin ist eine absolute Obergrenze für die Kapitalaufnahme zu empfehlen, um (ganz) sicher zu gehen, dass keine zu umfangreichen Bindungen für zukünftige verkehrspolitische Entscheidungen entstehen können. Auch die Verschuldung einer haushaltsnahen BAB-Gesellschaft engt zukünftige politische Spielräume ein. Allerdings dürften bei diesem Modell ja weitergehende Möglichkeiten zur zukünftigen Einnahmeerzielung bestehen und beispielsweise bei der Kfz-Steuer sind die Effizienzwirkungen von Niveauanhebungen anders einzuordnen als bei einer nur auf den BAB erhobenen Maut. Unabhängig davon bietet es sich auch hier – insbesondere zur Förderung von Priorisierungszielen – an, Regeln zur Beschränkung der Verschuldung zu etablieren.
- (6) Im Rahmen der Gründung eines ausgelagerten BAB-Unternehmens könnte diesem einen Teil der Staatsverschuldung übertragen werden. Denkbar wäre z.B., eine Übertragung von Schulden an die neu gegründete Gesellschaft in Höhe des Nettoanlagevermögens der BAB darüber zu rechtfertigen, dass die Mautgebühren (zumindest im LKW-Bereich aufgrund der

europarechtlichen Vorgaben) an den Kosten orientiert sind und diese auch Bestandteile für eine (derzeit in gewisser Hinsicht hypothetische) Zins- und Tilgungszahlung beinhalten.²⁴ Durch einen „Schuldentransfer“ an ein ausgelagertes BAB-Unternehmen würde der Schuldenstand des Staates absinken, was förderlich im Hinblick auf eine zukünftige Unterschreitung des 60%-Schuldenstand-Kriteriums (als Teil der Maastricht-Kriterien) wäre. Allerdings ist es – zunächst von identischen Kapitalkosten beim Bundes und einem ausgelagerten BAB-Unternehmen ausgehend – egal, ob durch das (mit einer Gründungsschuld „ausgestattete“) ausgelagerte BAB-Unternehmen oder ob aus dem (sämtliche Altschulden verantwortenden) Haushalt unter Rückgriff auf abgeführte Überschüsse des ausgelagerten BAB-Unternehmens in der Vergangenheit begründete Schulden bedient und abgetragen werden. Lediglich wenn die Verschuldung des ausgelagerten BAB-Unternehmens zu einem veränderten Ausgabeverhalten und einer veränderten Entscheidungen hinsichtlich der Einnahmeerzielung durch die Bemaunung führt, entstehen „spürbare“ Unterschiede. Unseres Erachtens ist es – nicht zuletzt wegen der dargestellten Effizienzfragen – extrem problematisch, wenn speziell die Verkehrspolitik durch eine Verschuldung bei den BAB gebunden wird. Dies spricht grundsätzlich dagegen, ein mit einer „Gründungsschuld“ versehenes ausgelagertes BAB-Unternehmen zu etablieren. Sofern bei einem ausgelagerten BAB-Unternehmen die Kapitalkosten – z.B. aufgrund des Fehlens einer Staatsgarantie – (mehr oder weniger) höher sind als beim Bund, ist eine Schuldenverlagerung in das Unternehmen hinein auch ineffizient.²⁵ Im Falle der Gründung einer haushaltsnahen BAB-Gesellschaft bestehen keine (polit-ökonomisch erklärbaren) Anreize, Staatsschulden in die Gesellschaft zu verlagern, da der Art. 115 GG ja keine Regelungen bezüglich des Schuldenstandes enthält.

- (7) Bei einem ausgelagerten BAB-Unternehmen, das eine Staatsgarantie stets käuflich erwerben muss, was kaum in die Zukunft hinein verpflichtend vorgegeben werden kann, sind die Gefahren für polit-ökonomisch erklärbare Entwicklungen, die nicht mit langfristigen gesellschaftlichen Zielen korrespondieren, im Vergleich zu einer haushaltsnahen BAB-Gesellschaft groß. Wenn – was dringend empfohlen wird – im Falle der Anwendung eines der hier diskutierten Modelle Schutzmechanismen gegen zukünftige Fehlentwicklungen entwickelt und implementiert werden sollten, wird die Herausforderungen, dies adäquat vorzunehmen, bei dem ausgelagerten BAB-Unternehmen relativ betrachtet deutlich größer sein.

Die Fällung eines finalen Gesamturteils über die relative Eignung der beiden diskutierten Modelle erfordert die Vornahme von Werturteilen hinsichtlich intergenerativer Verteilungsfragen, was uns als Wissenschaftlern nicht möglich ist. Wir erlauben uns jedoch auf folgende Aspekte hinzuweisen und drücken damit vor dem Hintergrund unseres heutigen Wissensstandes für den Fall, dass durch Kapitalaufnahme Investitionen bei den BAB finanziert werden sollen, eine gewisse Präferenz für das Modell der haushaltsnahen BAB-Gesellschaft gegenüber dem aus Modell des ausgelagerten BAB-Unternehmens aus:

- Das Modell der haushaltsnahen BAB-Gesellschaft weist hinsichtlich mehrerer Aspekte Vorteile und vereinzelt (auf besonders hohe Unsicherheiten bei von uns vorgenommenen rechtlichen Einschätzungen verweisend) vermutlich Vorteile, aber keinesfalls Nachteile auf. Hinsichtlich der Effizienzwirkungen und der Vermeidung eines zu starken Verlusts an verkehrspolitischer Flexibilität sehen wir das Modell des ausgelagerten BAB-Unternehmens als weniger geeignet an.
- Aufgrund des Spielraums von 2,65% zwischen der Begrenzung der Nettoneuverschuldung durch die Maastricht-Schuldenbremse zum einen und die neue grundgesetzliche Schuldenbremse zum anderen bietet eine haushaltsnahe BAB-Gesellschaft – trotz der Gültigkeit der Maastricht-

²⁴ Im Übrigen gibt es wohl auch die (Rechts-)Auffassung, dass eine derartige Verschuldung in Höhe des Nettoanlagevermögens förderlich oder ggf. sogar erforderlich im Hinblick auf eine Maastricht-Neutralität sein dürfte.

²⁵ Speziell die mit deutlich wahrnehmbar erhöhten Kapitalkosten einhergehende Privatisierung eines in Höhe des Nettoanlagevermögens verschuldeten ausgelagerten BAB-Unternehmens würde mit gravierenden Kostennachteilen einhergehen.

Schuldenbremse für alle staatlichen Ebenen – ausreichende Möglichkeiten, um durch Kapitalaufnahmen das Investitionsdefizit bei den BAB zu beseitigen.

Anzumerken ist noch, dass es eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat, dass im Anschluss an eine politische Entscheidung zur Modellauswahl, dass ausgewählte Modell sorgfältig ausgestaltet wird.

Auch hinsichtlich der Frage der Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Investitionen bei den BAB bietet es sich – analog zu unserer Empfehlung unter Gliederungspunkt C.1 – an, erst Ziele einer Modellbildung klar zu definieren und zur Erreichung der Ziele aus (institutionen-)ökonomischer Sicht grundsätzlich geeignete Modellstrukturen zu identifizieren und danach (bzw. teilweise auch schon parallel) die rechtlichen Analysen zu den angesprochenen Fragen durchzuführen.

D) Potentiale und Modelle für eine (private) Kapitalbeteiligung durch private Sparer und institutionelle Anleger sowie Rationalität der Zwischenschaltung eines staatlichen Fonds bei der BAB-Finanzierung

D.1) Verweis auf unter Gliederungspunkt C.3 vorgestellte Modelle zur Einbindung privaten Kapitals, Frage der Definition von privatem Kapital und Überblick über die weiteren Darstellungen

Im vorstehenden Gliederungspunkt C.3 ist aufgezeigt worden, welche Optionen bestehen, um im Kontext der neuen grundgesetzlichen Schuldenbremse und der Maastricht-Kriterien durch eine Kapitalaufnahme Investitionen bei den BAB zu finanzieren. Wie dargestellt ist es aufgrund der politischen Fällung der grundsätzlichen Bereitstellungsentscheidungen sinnvoll, dass der Bund kein Risiko an die Kapitalgeber überträgt, was unnötige Kosten vermeidet. Je nach Modell bzw. Modellausgestaltung würde der Bund (bzw. die Bundesfinanzagentur) Kapital aufnehmen und an die haushaltsnahe BAB-Gesellschaft weiterleiten oder die haushaltsnahe BAB-Gesellschaft bzw. das ausgelagerte BAB-Unternehmen würde abgesichert durch eine Bürgschaft des Bundes selber Kapital aufnehmen. Die Kapitalgeber wären in den diskutierten Modellen – vereinfacht dargestellt (und die Frage der Einordnung ausländischer Staatsfonds etc. nicht berücksichtigend) – private Wirtschaftssubjekte, wozu u.a. Privatperson („private Sparer“) und Kapitalsammelstellen („institutionelle Anleger“) gehören, wobei letztgenannte wiederum auch von privaten Sparern Kapital einsammeln. Allerdings würde der Vertrieb der eingesetzten Finanzierungsinstrumente wohl kaum auf die Bedürfnisse von Kleinsparer ausgerichtet sein, so dass diese eher vereinzelt bzw. unter Einbezug von intermediären Kapital bereitstellen würden. Insofern basieren – je nachdem welche Begriffsdefinition von privatem Kapital angewendet wird – die im vorstehenden Gliederungspunkt C.3 diskutierten Modelle bereits darauf, dass privates Kapital – insbesondere von institutionellen Anlegern – zur Finanzierung von Investitionen in die BAB bereitgestellt wird.

In dem SPD-Eckpunktepapier wird auch der Rückgriff auf privates Kapital für die Investitionsfinanzierung bei den BAB gefordert und mit Bezug dazu regen wir an, explizit zu klären, was als konstitutive Charakteristika von privatem Kapital angesehen wird, wobei wir u.a. auf folgende Fragen und dabei auch denkbare Sichtweisen hinweisen möchten:

- Wird sämtliches Kapital als privates Kapital angesehen, dass im Endeffekt von Bürgern bereitgestellt wird?
- Wird nur Kapital als „privat“ eingestuft, wenn es über eine private Kapitalsammelstelle (z.B. Bank, Anlagefonds, Versicherung o.ä.) vom Bürger an einen staatlichen Fonds (oder direkt an eine Finanzierungsgesellschaft für die BAB) weitergereicht wird?
- Wird auch Kapital, dass über den abgeschafften Bundesschatzbriefen analoge Instrumente direkt von den Bürgern und somit ohne oder zumindest – wie auch bei den Bundesschatzbriefen praktiziert – ohne maßgebliche Involvierung privater Kapitalsammelstellen eingesammelt und für die Infrastrukturfinanzierung verwendet wird, als privat eingestuft?
- Gibt es sonstige Aspekte, die die Einstufung von Kapital als „privat“ beeinflussen?

Unseren unter Gliederungspunkt A.3 stehenden Aussagen zu Fragen der politischen Zielsetzung und wissenschaftlichen Bewertung von Instrumenten aufgreifend, möchten wir anmerken, dass bestimmte enge Begriffsverständnisse von privatem Kapital bzw. politische Vorgaben zur Einbindung von privatem Kapital in einem engen Begriffsverständnis bei der Finanzierung der BAB insofern unseres Erachtens als

nicht sinnvoll angesehen werden können, als dass privates Kapital nur eines von mehreren denkbaren Instrumenten darstellt, die nachgelagert zu einer politischen Zielsetzung verglichen werden sollten.²⁶ Ansonsten empfehlen wir, ein breites Verständnis von „privatem Kapital“ anzuwenden und dabei gerade auch direkt von den Bürgern bereit gestelltes Kapital entsprechend zu berücksichtigen, das z.B. über den abgeschafften Bundesschatzbriefen ähnliche Anlagemöglichkeiten einbezogen wird.

Folgend werden wir zunächst auf geeignete Möglichkeiten zum Einbezug von privaten Sparern (in Gliederungspunkt D.2) und von institutionellen Investoren (in Gliederungspunkt D.3) eingehen. Nachgelagert (in Gliederungspunkt D.4) thematisieren wir dann die für die Investitionsfinanzierung bei den BAB angedachte Zwischenschaltung eines staatlichen Fonds, der wohl – dies ist uns nicht ganz klar – auch für weitere Investitionen Kapital einsammeln soll.

D.2) Rationalität und Umsetzung einer Beteiligung von (Klein-)Sparern an der Finanzierung der BAB

Es gibt gewichtige Argumente dafür, dass seit der Abschaffung der Bundesschatzbriefe ein Instrument für private Sparer fehlt, mit dem diese (privates) Kapital zur Umsetzung politisch beschlossener Maßnahmen und dabei speziell Investitionen bereitstellen können und das auf die Präferenzen und Fähigkeiten von Bürgern ausgerichtet ist.²⁷ Diesem Defizit könnte durch in geeigneter Weise ausgestaltete Anlagemöglichkeiten für Sparer im Bereich BAB entgegengewirkt werden. Dabei wäre der mit der Kapitalaufnahme für die Investitionsfinanzierung bei den BAB beauftragten Organisation vorzugeben, eine in Anlehnung an das Modell der abgeschafften Bundesschatzbriefe gestaltetes (und somit auch risikofreies) Finanzierungsinstrument einzusetzen. Allerdings empfehlen wir in Betracht zu ziehen, die Beseitigung des Defizits der Anlagemöglichkeiten für private Sparer und Reformen bei der Finanzierung der Investitionen bei den BAB auch unabhängig voneinander zu prüfen und ggf. dann zwei separate Instrumente bzw. Reformvorhaben durchzuführen:

- Im Hinblick auf die Investitionsfinanzierung bei den BAB kann auf die unter Gliederungspunkt C.3 dargestellten Modelle und die dortigen Hinweise zur Ausgestaltung der einzelnen Modelle zurückgegriffen werden.
- Eine geeignete Anlagemöglichkeit für private Sparer kann auch unabhängig von der Lösung des Problems der Finanzierung der BAB kreiert werden. Hierfür bietet es sich an, die Bundesschatzbriefe wieder einzuführen.

D.3) Rationalität und Umsetzung einer Beteiligung institutioneller Anleger an der Finanzierung der BAB

Wie bereits unter Gliederungspunkt D.1 erläutert bieten die unter Gliederungspunkt C.3 vorgestellten Modelle institutionellen Anlegern die Möglichkeit, Kapital für die Investitionsfinanzierung im Bereich der BAB bereitzustellen. Viele institutionelle Investoren dürften positive Erfahrungen mit der Kapitalanlage sowohl im EK- als auch im FK-Bereich bei regulierten monopolistischen Unternehmen, die nicht mit einer Staatsgarantie ausgestattet sind, gesammelt haben. Vor diesem Hintergrund ist sicherlich zu erwarten, dass von diesen Akteuren (Lobby-)Druck ausgeübt wird, ein ihren Anlagepräferenzen entsprechendes Modell für die Finanzierung der BAB anzuwenden. Allerdings werden diese Modelle aus Sicht der Nutzer der BAB und der Steuerzahler eine geringere Eignung als die unter Gliederungspunkt C.3 betrachteten Modelle aufweisen, die aus Sicht der Investoren „lediglich“ risikofreie Anlagemöglichkeiten schaffen.

Auch wenn dem uns zur Verfügung gestellten SPD-Eckpunktepapier nicht ansatzweise der Gedanke zu entnehmen ist, dass eine Beteiligung institutioneller Investoren an der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen im Allgemeinen und der BAB im Speziellen (zumindest auch) dem Zweck der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von (insbesondere im Bereich der

²⁶ Unabhängig davon ist es durchaus denkbar, dass gewisse direkte politische Vorgaben zu einer Umgehung der Grundgedanken von Schuldenbremsen dazu führen, dass unter Berücksichtigung übergeordneter (Meta-)Regeln, deren Rationalität hier nicht kommentiert werden soll, privates Kapital (in einem Begriffsverständnis, dass die Einbindung von privaten Unternehmen und Kapitalsammelstellen zwingend voraussetzt) einzubeziehen ist.

²⁷ Ein risikofreies und mit geringen Transaktionskosten beim Erwerb durch Kleinsparer einhergehendes Finanzierungsinstrument erfüllt diese Anforderungen in einer besonders guten (und wohl bestmöglichen) Weise.

kapitalgedeckten Altersvorsorge und der Lebensversicherungen tätigen) privaten Versicherungsunternehmen dienen soll, so ist es unseres Erachtens nicht unwahrscheinlich, dass dieses Ziel für andere Akteure im politischen Bereich eine Rolle spielt und dann doch – ausgesprochen oder unausgesprochen – in der politischen Diskussion über die zukünftige Finanzierung der BAB eine Bedeutung erlangen wird. Deshalb könnte es unseres Erachtens sinnvoll sein explizit darzulegen, ob dieses Ziel aus politischer Sicht existiert oder nicht. Sofern dieses Ziel im Rahmen der weiteren und über die verkehrspolitischen Bereich hinausgehenden Diskussionen politisch gesetzt sein bzw. werden sollte, ist es unseres Erachtens empfehlenswert, über Modelle nachzudenken, bei denen dieses Ziel nicht über eine Kapitalbeteiligung von Versicherungen bei der Finanzierung der BAB erreicht wird. Dabei könnten dann gemäß des Umfangs der politischen Vorgaben entweder zusätzlich nur andere Instrumente berücksichtigt werden, mit denen die Kosten der Unterstützung der Versicherungen ebenfalls von den Nutzern der BAB getragen werden (z.B. über Aufschläge auf Zahlungen der Nutzer (z.B. Mineralölsteuer oder Kfz-Steuer), die dann als Unterstützungszahlungen an Versicherungen weitergeleitet werden), oder es könnten auch – und für diesen Ansatz gibt es gewichtige Argumente – vollkommen unabhängig von den Handlungsfeldern der Verkehrspolitik Instrumente zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Versicherungen geprüft werden. Unseres Erachtens ist eine Kapitalbeteiligung von Versicherungen an der Finanzierung der BAB übrigens vergleichsweise ineffektiv und vor allem ineffizient im Hinblick auf das Ziel einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situationen von Versicherungen, weshalb wir – sofern dieses Ziel politisch gesetzt ist bzw. wird – eine breite Diskussion von alternativen Instrumenten empfehlen.

D.4) Anmerkung zur angedachten Zwischenschaltung eines staatlichen Fonds bei der Investitionsfinanzierung bei den BAB

In dem SPD-Eckpunktepapier wird vorgeschlagen, dass ein staatlicher Fonds für den Einbezug von privatem Kapital zur Finanzierung von Investitionen bei den BAB eingebunden und damit zwischen eine für die Finanzierung der BAB zuständige Gesellschaft und die Kapitalgeber (zwischen-)geschaltet werden soll. Davon ausgehend, dass ein derartiger Fonds für die Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung von anderen Aktivitäten im Infrastrukturbereich – und dies gerade auch in den Zuständigkeitsbereichen der anderen Ebenen des föderalen Systems – zuständig ist, stellt sich die Frage, warum die Kapitalaufnahme für die BAB mit der für die anderen vom Fonds „betreuten“ Investitionsprojekte gebündelt werden sollte. Für die Diskussion dieses Aspekts ist unseres Erachtens die folgende Fallunterscheidung sinnvoll:

- Sofern die Kapitalbereitstellung für die Gläubiger bei den anderen Investitionsvorhaben – warum auch immer – risikobehaftet ist, aber die für die BAB – wie unter Gliederungspunkt C.3 empfohlen – für die Anleger risikofrei ist, ist für eine gebündelte Kapitalaufnahme ein „Mischprodukt“ zu kreieren, indem auch die Risiken gemischt sind. Dabei wird das (Gesamt-) Risiko durch die risikofreie Kapitalbereitstellung für die Finanzierung der Investitionen bei den BAB reduziert. Bei einer Gesamtbetrachtung dürfte es sinnvoller sein, dass Anleger beide Produkte separat erwerben können und je nach ihren Präferenzen die für sie richtige Mischung aus beiden Anlageoptionen auswählen. Aus Sicht der Steuerzahler und Nutzer, die letztendlich ja die Kosten für die Bereitstellung der BAB tragen, entstehen durch die gebündelte Kapitalaufnahme Zusatzkosten und es wird quasi die Kapitalaufnahme für die anderen Investitionsprojekte subventioniert.
- Sofern die Kapitalbereitstellung für die Gläubiger bei den anderen Investitionsvorhaben – warum auch immer – risikofrei ist, entsteht mit Blick auf das Risikoprofil kein zusätzliches Anlageprodukt, was für sich betrachtet weder für noch gegen eine gebündelte Kapitalaufnahme spricht. Allerdings dürfte die Bündelung der Kapitalaufnahme zumindest mit einer gewissen institutionellen Komplexität einhergehen, der unseres Erachtens keine relevanten Vorteile entgegenstehen. Die für die Finanzierung der BAB zuständige Gesellschaft benötigt unter organisatorischen Aspekten keine Unterstützung durch einen staatlichen Fonds bei der Kapitalaufnahme: Entweder kann das Kapital direkt vom Bund bzw. von der Bundesfinanzagentur aufgenommen und weitergeleitet werden oder die Gesellschaft kann dies

im Kontext ihres vermutlich nicht nur geringen Kapitalbedarfs selber tun, wobei sie sich – wie auch andere öffentliche Unternehmen – der Dienstleistungen von Beratern etc. bedienen kann.²⁸

- Auch in dem Fall, dass die die Kapitalbereitstellung für die Investitionsfinanzierung bei den BAB für Gläubiger – entgegen unserer Empfehlung unter Gliederungspunkt C.3 – nicht risikofrei sein sollte, ist unseres Erachtens – gerade im Kontext des vermutlich nicht nur geringen Kapitalbedarfs bei den BAB – nicht ersichtlich, warum (relevante) Vorteile mit einer gebündelten Kapitalaufnahme einhergehen sollten.

Vor diesem Hintergrund sprechen bei einer Gesamtbetrachtung keine Argumente dafür, einen staatlichen Fonds in eine Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Investitionen bei den BAB einzubinden. Sofern der staatliche Fonds lediglich eine Art Servicestelle und damit Dienstleister ist, der im Auftrag einer für die Finanzierung der BAB zuständigen Gesellschaft (Dienst-)Leistungen übernimmt, wären sicherlich andere Aspekte zu betrachten, um die Vorteilhaftigkeit des Modells zu beurteilen. In diesem Kontext sei angemerkt, dass eine genauere Darstellung der angedachten Zwischenschaltung eines staatlichen Fonds bei der Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei den BAB eine klare Beurteilung des Modells erleichtern würde.

E) Rationalität für und Herausforderung der Etablierung von (Meta-)Regeln zur Verhinderung einer BAB-Privatisierung sowie der Anwendung „indirekter Privatisierungsmodelle“

Wie unter Gliederungspunkt B.1 erläutert, ist eine Privatisierung der BAB aus (institutionen-)ökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Eine Privatisierung wäre bei den in Gliederungspunkt C.3 diskutierten Modellen speziell bei dem in Anlehnung an das ASFINAG-Modell ausgestalteten Modell eines ausgelagerten BAB-Unternehmens umsetzbar. Insofern sollte – wie bereits unter Gliederungspunkt C.3 erläutert – insbesondere im Falle einer politischen Entscheidung für ein derartiges Modell auf grundgesetzlicher Ebene ein Privatisierungsverbot verankert werden. Wenn derartige Schranken eine (direkte) Privatisierung verhindern, ist zu erwarten, dass Akteure, die von Privatisierungsmodellen profitieren, (Lobby-)Druck hinsichtlich der politischen Entscheidung zur Implementierung von folgend als „indirekten Privatisierungsmodellen“ bezeichneten Modellen ausüben.²⁹ Unter indirekten Privatisierungsmodellen werden dabei Modelle verstanden, bei denen das Eigentum an den BAB (ggf. über das EK an einem Unternehmen) zwar öffentlich ist, aber es werden dennoch wesentliche Elemente einer Privatisierung übernommen und dabei erfolgt stets (auch) eine langfristige Bereitstellung von in (mehr oder weniger hohem) Risiko stehendem Kapital. Insofern können PPP-Modelle im Bereich der Leistungserstellung übrigens auch als indirekte Privatisierungsmodelle angesehen werden. Im Bereich der Finanzierung besteht insbesondere im Falle der politische Entscheidung für das ausgelagerte BAB-Unternehmen die Gefahr, dass zukünftig indirekte Privatisierungsmodelle oder Elemente davon implementiert werden, wobei wir bei einer groben Betrachtung keine derartigen Modelle erkennen können, die aus Sicht der Nutzer der BAB und der Steuerzahler nicht nachteilig sind.

Ein indirektes Privatisierungsmodell auf Basis eines ausgelagerten BAB-Unternehmens könnte z.B. wie folgt aussehen:

- Das EK des Unternehmens ist öffentlich, aber weist nur einen geringen Anteil am Gesamtkapital des Unternehmens auf.
- Für das aufgenommene FK wird vom Unternehmen – entgegen unserer obigen Empfehlung – keine Staatsgarantie erworben.
- Im FK-Bereich könnte es sich anbieten, dass verschiedene Instrumente zur Kapitalaufnahme eingesetzt werden, bei denen die Kapitalgeber in einem unterschiedlichen Maße im Risiko stehen (wie Genussscheine, Junior Debt, Senior Debt etc.). Bei der am meisten im Risiko

²⁸ Unabhängig davon kann dann die Frage gestellt werden, ob ein staatlicher Fonds für die Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben in anderen Bereichen und dabei speziell auf kommunaler Ebene gegründet werden sollte.

²⁹ Beispielsweise ist vorstellbar, dass Akteure, die an der langfristigen Bereitstellung von in (mehr oder weniger hohem) Risiko stehendem Kapital in (ggf. über vertragliche Regelungen) regulierten monopolistischen Infrastrukturbereichen interessiert sind, derartigen (Lobby-)Druck aufbauen.

stehenden FK-Schicht werden dann ggf. Renditen eingefordert werden können, die oberhalb der üblichen FK-Kosten liegen.

Auch wenn ein derartiges indirektes Privatisierungsmodell aus Sicht der Nutzer der BAB und der Steuerzahler abzulehnen ist, weist es aus polit-ökonomischer Sicht eine hohe Attraktivität für manche und sicherlich auch einflussreiche Akteure auf. Dies deutet darauf hin, dass bei der Implementierung bestimmter Reformmodelle berücksichtigt werden sollte, wie „anfällig“ diese für indirekte Privatisierungsmodelle sind und inwieweit es möglich ist, effektive Schutzmechanismen gegen zukünftige durch (Lobby-)Druck beeinflusste und opportunistisch motivierte (Fehl-)Entscheidungen vorzusehen.

F) Anmerkungen zum weiteren Prozess der Vorbereitung der politischen Entscheidungsfällung

F.1) Bedarf an transparenter Klärung von Fachfragen und diesbezügliche Bedeutung des BMVI

Im Rahmen des weiteren Prozesses der Vorbereitung der politischen Entscheidungsfällung zu Reformen bei den BAB werden bzw. sollten noch eine Vielzahl von Fachfragen untersucht bzw. die Ergebnisse von bereits durchgeführten Analysen transparent zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Instrumente, mit denen bestimmte politisch definierte Ziele und / oder daraus abgeleitete ökonomische sinnvolle Maßnahmen umgesetzt werden können, besteht unserer Erachtens noch Klärungsbedarf. Derartige Klärungen werden den Einsatz von Ressourcen verlangen, über die vor allem das BMVI (sowie außerdem auch das BMF) verfügt. Vor diesem Hintergrund würden wir empfehlen, darauf zu dringen, dass (ggf. unter Einbezug externer fachlicher Expertise) entsprechende Analysen vom BMVI (und ggf. auch vom BMF) durchgeführt und dass diese transparent bereitgestellt werden. Das Vorgehen des BMVI bei der fachlichen Vorbereitung des neuen BVWP kann dafür Anregungen liefern.

F.2) Hinweis auf geplante weitere eigene Untersuchungen im Auftrag des ADAC und Bereitschaft zur Bereitstellung dabei generierter Erkenntnisse

Wir werden unsere Forschungsarbeiten zu Fragen der Verwaltungsorganisation sowie der Bereitstellung und Finanzierung der BFS im Allgemeinen und der BAB im Speziellen im Übrigen fortführen und im Auftrag des ADAC e.V. eine Studie erstellen, in der wir uns insbesondere mit den auch im SPD-Eckpunktepapier und in dieser Stellungnahme angesprochen Themen vertieft befassen werden.³⁰ Dabei ist geplant, zu grundsätzlichen Fragestellungen rechtliche Expertise einzubinden. Es ist vorgesehen, dass die Studie in einigen Monaten abgeschlossen und veröffentlicht wird. Gerne stellen wir im Bedarfsfall Zwischenergebnisse aus unseren Analysen zur Verfügung.³¹

Mit freundlichen Grüßen



Thorsten Beckers



Andrej Ryndin



Tim Becker

³⁰ Die Studie wird am Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) unter Federführung von Thorsten Beckers erstellt werden. Es ist geplant, dass Andrej Ryndin und Tim Becker ebenfalls umfangreich an der Erstellung der Studie mitwirken.

³¹ Da wir die oben stehend angesprochenen Themen noch vertieft untersuchen werden, ist es möglich, dass wir bei einzelnen Punkten neue und ggf. von den hier erfolgten Darstellungen abweichende Erkenntnisse generieren werden. Sofern dies erfolgen sollte, bieten wir an, Sie entsprechend zu informieren.

PS

Aufgrund der Regelungen in Punkt II.4 (Satz 2) des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik weisen wir an dieser Stelle auf Folgendes hin:

- Angaben gemäß Punkt II.4 (Satz 1) des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik finden Sie auf der Homepage von Thorsten Beckers (https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiter/prof_dr_thorsten_beckers/). Darüber hinausgehende Angaben sind weder von Andrej Ryndin noch von Tim Becker zu tätigen.
- In der erwähnten Studie, die im Auftrag des ADAC e.V. zu den auch in dieser Stellungnahme angesprochenen Themen erstellt wird, wird aufgrund der vertraglichen Regelungen zur Erstellung dieser Studie keine Kenntlichmachung gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik erforderlich sein.