

**Bundesverkehrswege solide finanzieren:
Dialogforum „Infrastrukturkonsens“ der SPD-Bundestagsfraktion**

Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes

Prof. Dr. Thorsten Beckers und Dr. Jan Peter Klatt

Berlin, 26. November 2012

Beziehung zwischen Einnahmequellen und institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung

Institutionelle Lösung Einnahmequellen	Allgemeiner Haushalt	Haushalts-integrierter Fonds	Ausgelagerter Fonds
Allgemeine Steuern	X	X	Nicht möglich
Kfz-Steuer / Mineralöl- bzw. Energiesteuer	X	X	Nicht möglich
Nutzergebühren / Maut	X	X	X

Zentrale Defizite der derzeitigen Finanzierung der Bundesfernstraßen

Unzureichende Bereitstellung von Finanzmitteln für prioritäre Projekte

- Einordnung als Verteilungsproblem
 - Gesamtmittelniveau für die Bundesfernstraßen wird als gegeben angesehen
 - Ursache: Unzureichende Investitionspriorisierung auf Bundesebene in Verbindung mit Gefangenen-Dilemma beim dezentralen Einfluss auf Investitionspriorisierung
- Einordnung als Niveauproblem
 - Mittelbereitstellung für nicht-prioritäre Projekte wird als gegeben angesehen
 - Mögliche Ursache: zu geringe politische Selbstbindung
 - Hohe Transaktionskosten einer Anpassung der Finanzmittel / Ausgaben und einer ggf. damit einhergehenden Einnahmeanpassung im Rahmen des jährlichen Haushaltes
 - Akzeptanzprobleme für Mittelерhöhungen im Straßenbereich bei Unsicherheit über spätere Mittelverwendung

Stückchenweise Realisierung von Projekten

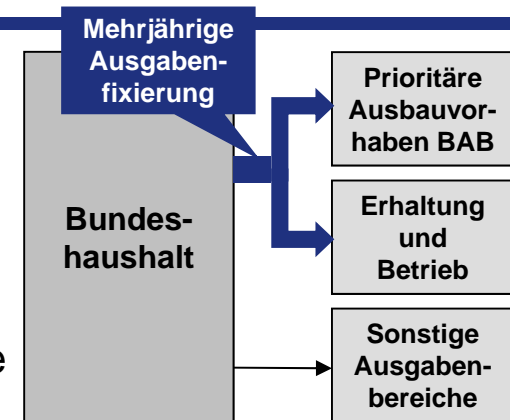
- Kurzfristorientierung der einzelnen Regionen in Verbindung mit fehlenden Vorgaben des Bundes
- Fehlende politische Selbstbindung: Jährlichkeit des Haushalts

Reformoption: Haushaltsintegrierter BAB-Fonds

Mehrjährige Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

Grundzüge des Modells

- Mehrjährige (z.B. 5 Jahre) Finanzmittelfixierung zugunsten bestimmter Ausgabenbereiche
 - Ausbauvorhaben im BAB-Netz
 - Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes
- Priorisierungsmechanismus
- Investitionsentscheidung weiterhin durch Legislative



Analyse

- Vorteile
 - Verbesserte Finanzmittelbereitstellung – speziell für prioritäre Projekte – zu erwarten
 - Reduktion der Problematik der stückchenweisen Realisierung
- Nur geringe Nachteile durch Flexibilitätsverlust

Umsetzung

- Rein gesetzliche Regelungen oder
- Vertrag zwischen BMF / BMVBS sowie einer öffentlichen Gesellschaft

Sinnvolle Option: HH-int. Fonds

- Verbindung der mehrjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer
- Bei Änderung des Volumens der mehrjährigen Finanzmittelfixierung entsprechende Anpassung von Steuer- und / oder Gebührentarifen

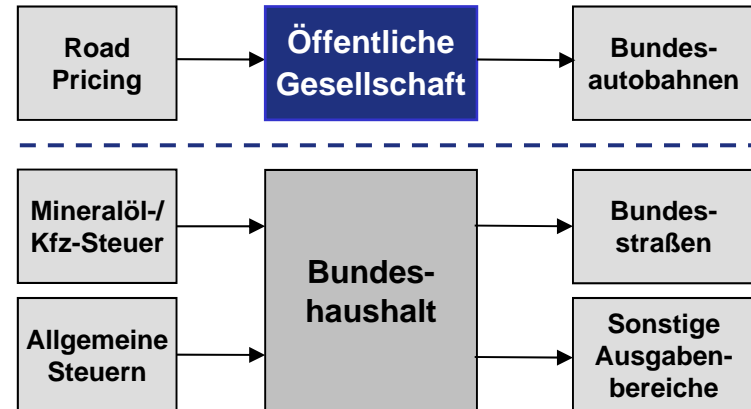
Verstärkte politische Selbstbindung (mehrjährige Finanzmittelfixierung, Kreislaufstruktur) im haushaltsrechtlichen Rahmen sinnvoll

Reformoption: Ausgelagerter BAB-Fonds

Delegation von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft keine sinnvolle Alternative

Grundzüge des Modells

- Weitreichende Übertragung von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft
- Konzessionslaufzeit von z.B. 30-50 Jahren oder unbefristete Eigentumsübertragung
- Eigenständiger Finanzierungskreislauf außerhalb des Haushalts
- Möglichkeit zur Kreditfinanzierung außerhalb des Haushaltssystems



Effekte

Potenzielle Vorteile:

- Verstärkte Mittelfokussierung und zügigere Projektrealisierungen
- Geringe Transaktionskosten von Einnahmen- und Ausgabenvariationen (aber: in Deutschland derzeit eher Ausgleich über Verschuldung zu erwarten)

Nachteile bzw. potenzielle Probleme:

- Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus
- Verlust haushalterischer Flexibilität: Langfristige Abtretung von Einnahmequellen an öffentliche Gesellschaft
- Verlust verkehrspolitischer Flexibilität
- Höhere Kapitalkosten
- Privatisierungsgefahr

- **Modell mit vielen Problemen behaftet und sollte daher allenfalls bei Implementierung eines stabilen institutionellen Rahmens (GG!) in Betracht gezogen werden**
- **Insgesamt Modell nicht zu empfehlen**

Finanzierung Schieneninfrastruktur

- **Überjährige politische Selbstbindung hinsichtlich Finanzmittelbereitstellung für das Bestandsnetz im haushaltsrechtlichen Rahmen grundsätzlich sinnvoll (LuFV als Variante eines haushaltsintegrierten Fonds)**
- **Kapazitätserweiterungs-Investitionsvorhaben sollten explizit in Projektklassen eingeteilt werden**
 - A-Kategorie: Beseitigung von Engpässen im (Fernverkehrs-)Netz (einschließlich Knotenmaßnahmen), vor allem relevant für den Güterverkehr
 - B-Kategorie: Projekte mit eher regionaler Bedeutung
 - C-Kategorie: Sonstige (Groß-)Projekte (wie S21, Wendlingen-Ulm etc.)
- **Überjährige politische Selbstbindung zur Finanzmittelbereitstellung für Projekte der A-Kategorie sinnvoll; speziell für diesen Bereich einhergehend mit intermodalem haushaltsintegriertem Fonds**
- **Außerdem:**
 - DB-Netz auf „schwarze Null“ ausrichten
 - Steuerung der Schieneninfrastruktur auf langfristige Optimierung ausrichten
 - Zu prüfen: direkte Zuschüsse für das Bestandsnetz (LuFV-Mittel) erhöhen und Trassenpreise senken

Fazit

- **Zentrale Bedeutung für die Beseitigung der Defizite im Bereich der Finanzierung der Bundesfernstraßen (und auch der Bundesschienenwege) hat die institutionelle Lösung.**
- **Bei den Bundesautobahnen ist die Einrichtung eines haushaltsintegrierten Fonds zu empfehlen, der eine adäquate Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte (Erhaltung, Engpassausbau) sicherstellt.**
- **Auch Maut-Einnahmen können an einen haushaltsintegrierten Fonds fließen.**
- **Priorisierung bei den Erweiterungsinvestitionen bei der Schieneninfrastruktur im Kontext einer intermodalen Finanzierungslösung sicherstellen (ggf. als intermodaler haushaltsintegrierter Fonds).**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Thorsten Beckers (tb@wip.tu-berlin.de, 030-314-23 243 / 0163-847 94 65)

Jan Peter Klatt (jpk@wip.tu-berlin.de, 030-314-28 906 / 0151-43 25 25 15)

System der Bundesauftragsverwaltung: Kompetenzverteilung

Bereitstellungsverantwortung

- Grundsätzlich zentral: Bund
- Haushaltsgesetzgeber entscheidet jährlich über Höhe der Mittel für Bundesfernstraßen und durchzuführende Maßnahmen
- Aber Länder spielen auch eine Rolle

Finanzierungsverantwortung

- Grundsätzlich zentral: Bund
- Ausnahme: Verwaltungskosten (grundsätzliche Übernahme durch Länder)

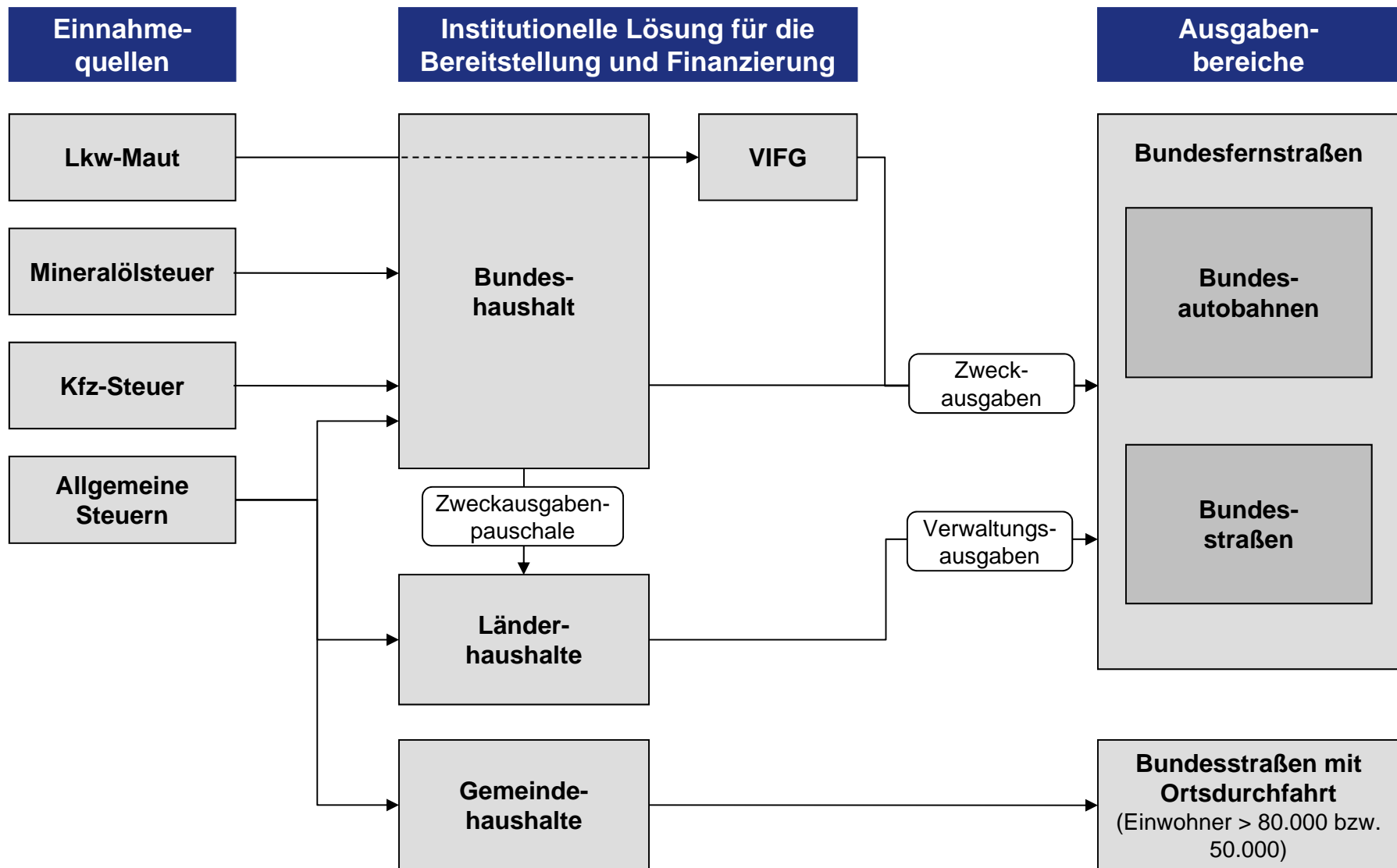
Produktionsverantwortung

- Übertragung von Planungsaufgaben sowie Bau, Erhaltung und Betrieb an die Länder
- Wahrnehmungskompetenz der Länder

Weisungs- / Ingerenzrechte des Bundes (Art. 85 GG)

- „Stumpfes Schwert“ der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften
- Weisungen (bezogen auf Einzelfälle)
- Allgemeine Rundschreiben des BMVBS (rechtlich unverbindlich)

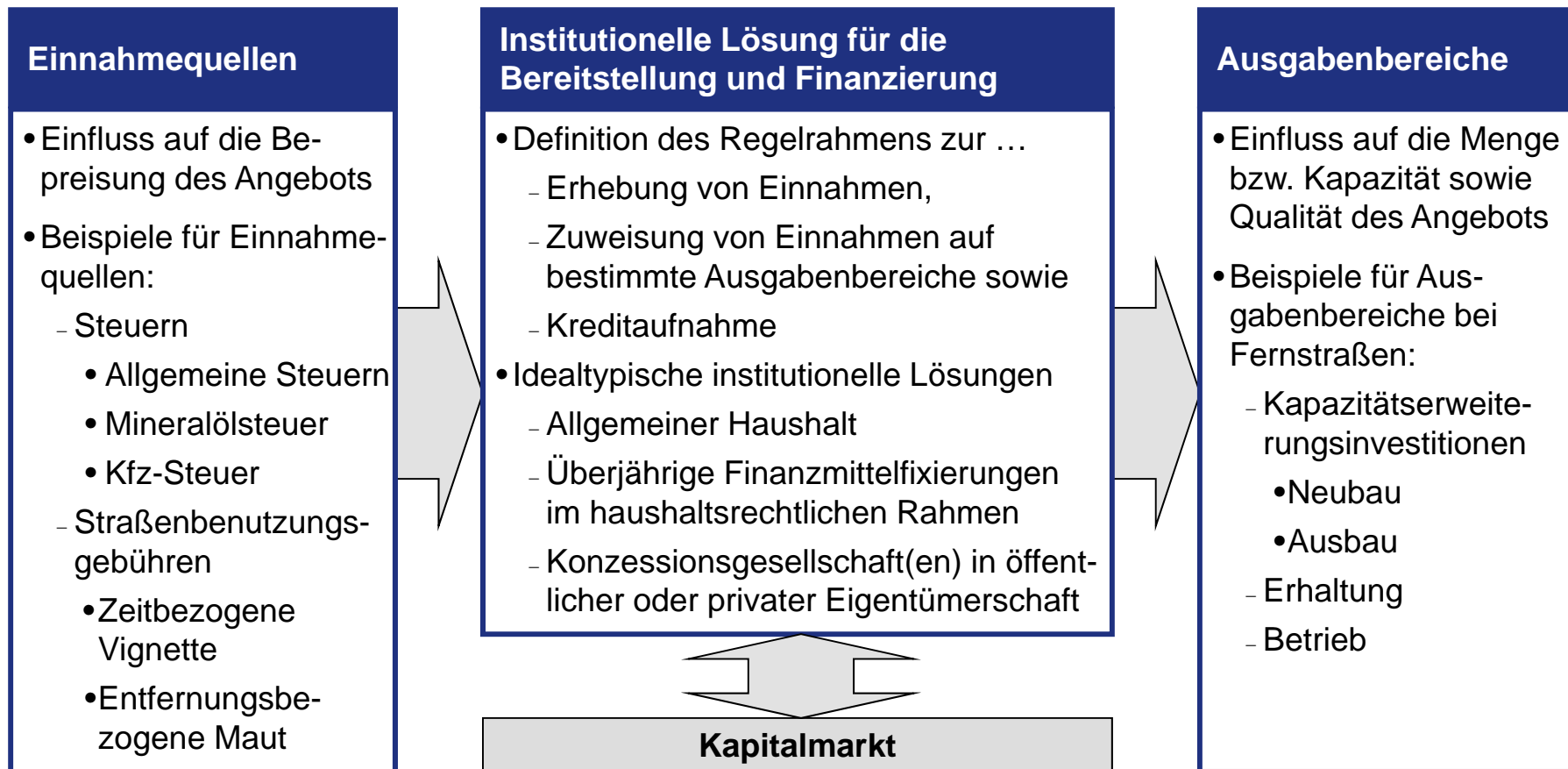
Derzeitige Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen: Überblick



Derzeitige Fällung und Finanzierung von Investitionsentscheidungen bei den Bundesfernstraßen

- **Finanzmittelbereitstellung im jährlichen Bundeshaushalt**
- **Einbindung der Bundesländer**
 - Zuweisung eines Teils der Finanzmittel nach Länderquoten
 - Erheblicher Einfluss der Bundesländer bei der Investitionspriorisierung:
Jährliche Straßenbaupläne als Ergebnis der Bauprogrammbesprechungen
 - Weiterhin indirekte Einflussmöglichkeiten über Steuerung der Planungsgeschwindigkeit
- **Zentrale Defizite**
 - Unzureichende Bereitstellung von Finanzmitteln für prioritäre Projekte
 - Bei Einordnung als Verteilungsproblem der vorhandenen Finanzmittel bedingt durch unzureichende Investitionspriorisierung auf Bundesebene
 - Gefangen-Dilemma beim dezentralen Einfluss auf Investitionspriorisierung
 - Stückchenweise Realisierung von Projekten
 - Kurzfristorientierung der einzelnen Regionen in Verbindung mit fehlenden Vorgaben des Bundes
 - Fehlende politische Selbstbindung: Jährlichkeit des Haushalts

Elemente von Finanzierungsloesungen (Beispiel Bundesfernstraesen)



(Mögliche) Defizite im Rahmen der Objektplanung und Produktion durch die Länder (1/2)

Objektplanung und Bau

- Inadäquate Kostenschätzungen
 - „Länder-Schummeleien“ bei Kostenschätzungen
 - Unzureichende Standards und zu geringe Kontrollaktivitäten des Bundes
 - Verbesserungsansatz: Mehr Know-how beim Bund
- Etwaige Anreizdefizite im Hinblick auf Kosteneffizienz
 - Mehrkosten reduzieren die Mittel für andere Projekte innerhalb der Länderquote
→ Anreize grundsätzlich gegeben
 - Aber: Prinzipal-Agent-Beziehungen und -Probleme innerhalb der Länder
 - Gesamteffekt unklar; mehr Transparenz in jedem Fall sinnvoll
- Fehlende (Einhaltung von) Standards
 - Teilweise „Überschreitung“ von Standards durch Länder
 - Übernahme der Mehrkosten durch Bund im Rahmen der Länderquoten-gedeckelten Bundesmittel
- Bauvorbereitung und -überwachung
 - Geringe Anreize für adäquate Bauvorbereitung und -überwachung
 - Grundsätzliche Übernahme der Verwaltungskosten durch die Länder; Problem der Pauschalen

Erhaltung und Betrieb

Wissensmanagement

(Mögliche) Defizite im Rahmen der Objektplanung und Produktion durch die Länder (2/2)

Objektplanung und Bau

Erhaltung und Betrieb

- Erhaltungsdefizit
 - Deckungsfähigkeit von Erhaltungstiteln
 - In gewissem Maß Umwidmung sinnvoll wegen ineffizienter Zielvorgabe durch das BMVBS
 - Dennoch erscheint zu intensive Umwidmung plausibel
 - Problem: Bund kann aufgrund mangelnder Ressourcen nur begrenzt nachvollziehen, ob die den Umwidmungsvereinbarungen zugrunde liegende Erhaltungsplanungen der Länder sinnvoll sind
- September-/ Dezemberfieber (←→ Jährlichkeit des Haushalts)
- Etwaige Anreizdefizite im Hinblick auf kosteneffiziente Leistungserstellung
 - „Festpreis-Ansatz“ bei Erhaltung und Betrieb etabliert eigentlich Anreize
 - Mögliches Problem: Prinzipal-Agent-Beziehungen und -Probleme innerhalb der Länder

Wissensmanagement

- Defizite bei der Bereitstellung von Daten, Informationen und Know-how
- Mehr Standardisierung anstreben, insbesondere in der Beziehung zwischen Bund u. Ländern
 - EDV-Systeme
 - Controlling
 - ...