

Fachkongress „Infrastruktur für Stadt und Land“

Weimar, 24. März 2022

**Investitionsfinanzierung in Zeiten der Schuldenbremse
und weitere aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
... beleuchtet unter Rückgriff auf (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse

Prof. Dr. Thorsten Beckers

Bauhaus-Universität Weimar

Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten
von Thorsten Beckers, Lukas Vorwerk, Paula Heimroth und weiteren Kollegen/innen an der Professur IWM.*

Agenda

- 1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**
- 2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
- 3) **Fazit**

Agenda

1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**

1.1) **Grundlagen**

1.2) **Schuldenbremsen in der Praxis sowie Hinweis auf Effektivitäts- und Effizienzprobleme**

1.3) **Schuldenbremse in Deutschland: Status Quo und Perspektiven**

2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**

3) **Fazit**

Grundlagen zur Rationalität und Ausgestaltung einer Schuldenbremse

Warum Meta-Regeln (wie eine Schuldenbremse) auf einer hohen Normenebene (Verfassung) in Betracht ziehen, die oberhalb der „einfachen Gesetze“ liegen?

- Im Allgemeinen: U.a. wegen Gefahr des politischen Opportunismus
- Bei Schuldenbremse im Speziellen: Gefahr der opportunistisch motivierten Lastenverschiebung in die Zukunft

Ausgestaltungsfragen bei einer Schuldenbremse als Meta-Regel

- Gesamtschuldenstand vs. Neuverschuldung (mit Jahres- oder Jahres-übergreifendem Bezug)
- Allgemein vs. spezifische Adressierungen (Sektor- / Ausgabenart-bezogen, ...)
- Absolute Vorgaben vs. relative Vorgaben (z.B. mit Bezug zu BIP, Investitionen)
- ...

Metaregeln: Wann wie (sinnvollerweise) „einsetzen“?

- Metaregeln auf Verfassungsebene im Allgemeinen → Einflussfaktoren auf deren Rationalität
 - Bedeutung
 - Opportunismusgefahr
 - Wissensstände und Kontrahierbarkeit

- Wissen wir, was sinnvoll wäre? ...
- ... und bekommt man das – gerade auch unter Berücksichtigung der Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen Umweltentwicklungen – effektiv und effizient geregelt?

- Schuldenbremse im Speziellen → Schwierige Frage

- Zunehmende Skepsis gegenüber aktuell gültigen Schuldenbremsen
- In jedem Fall wertvoll: Transparenz hinsichtlich Finanzsituation und -gebaren (auch als Grundlage für „anständigen politischen Wettbewerb“)

Agenda

1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**

1.1) **Grundlagen**

1.2) **Schuldenbremsen in der Praxis sowie Hinweis auf Effektivitäts- und Effizienzprobleme**

1.3) **Schuldenbremse in Deutschland: Status Quo und Perspektiven**

2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**

3) **Fazit**

„Autobahn-Investitionen“ als Beispiel bezüglich der Herausforderungen bei der Erfassung von Lastenverschiebungen in die Zukunft bzw. der Einordnung von Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung (1/5)

Einnahmequellen	Institutionelle Lösung für die Finanzierung	Umsetzungsvariante 1	Umsetzungsvariante 2
Allgemeine Steuer	Haushalt	KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	• 2.a) ÖPP • 2.b) ÖIG + KBV (oder + ÖPP)
Steuern, die von Nutzer/innen gezahlt werden („Mineralölsteuer“, Kfz-Steuer)	Haushalt		
(Zeit- oder Einzel-Nutzungs-bezogene) Gebühren / Entgelte	Haushalt		
	Haushaltsexterner Fonds (z.B. als öffentliches Unternehmen, wie ASFINAG)		
	Privates (Monopol-)Unternehmen, welches reguliert wird		
	Privates Unternehmen, welches <u>nicht</u> reguliert wird		

In welchen Konstellationen wird eine Kreditfinanzierung von (Autobahn-) Investitionen durch eine (bestimmte) Schuldenbremse erlaubt ?

ÖIG = Öffentliche Investitionsgesellschaft

- Rechtlich eigenständige Einheit
- Sachaufgabe
- ...
- Vgl. HERMES / VORWERK / BECKERS (2020)

„Autobahn-Investitionen“ als Beispiel bezüglich der Herausforderungen bei der Erfassung von Lastenverschiebungen in die Zukunft bzw. der Einordnung von Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung (2/5)

Einnahmequellen	Institutionelle Lösung für die Finanzierung	Umsetzungsvariante 1	Umsetzungsvariante 2
Allgemeine Steuer	Haushalt	KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	<ul style="list-style-type: none"> • 2.a) ÖPP • 2.b) ÖIG + KBV (oder + ÖPP)
Steuern, die von Nutzer/innen gezahlt werden („Mineralölsteuer“, Kfz-Steuer)	Haushalt		
(Zeit- oder Einzel-Nutzungs-bezogene) Gebühren / Entgelte	Haushalt		
	Haushaltsexterner Fonds (z.B. als öffentliches Unternehmen, wie ASFINAG)		
	Privates (Monopol-)Unternehmen, welches reguliert wird		
	Privates Unternehmen, <u>we</u> nicht reguliert wird		

„Alte deutsche Schuldenbremse“

- Art. 115 GG vor 2009
- Einordnung: „Direkte“ goldene Regel
- Kreditfinanzierung von (Autobahn-)Investitionen war in allen Konstellationen erlaubt

„Autobahn-Investitionen“ als Beispiel bezüglich der Herausforderungen bei der Erfassung von Lastenverschiebungen in die Zukunft bzw. der Einordnung von Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung (3/5)

Einnahmequellen	Institutionelle Lösung für die Finanzierung	Umsetzungsvariante 1	Umsetzungsvariante 2
Allgemeine Steuer	Haushalt	KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	<ul style="list-style-type: none"> • 2.a) ÖPP • 2.b) ÖIG + KBV (oder + ÖPP)
Steuern, die von Nutzer/innen gezahlt werden („Mineralölsteuer“, Kfz-Steuer)	Haushalt		
	Haushalt		
(Zeit- oder Einzel-Nutzungs-bezogene) Gebühren / Entgelte	Haushaltsexterner Fonds (z.B. als öffentliches Unternehmen, wie ASFINAG)	KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	
	Privates (Monopol-)Unternehmen, welches reguliert wird		
	Privates Unternehmen, welches <u>nicht</u> reguliert wird		

„Neue deutsche Schuldenbremse“

- Art. 109 Abs. 3 GG (plus Art. 115 Abs. 2 GG speziell für den Bund)
 - Einordnung: „Indirekte“ goldene Regel
- Kreditfinanzierung von (Autobahn-)Investitionen ist nun speziell in den markierten Konstellationen verboten

„Autobahn-Investitionen“ als Beispiel bezüglich der Herausforderungen bei der Erfassung von Lastenverschiebungen in die Zukunft bzw. der Einordnung von Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung (4/5)

Einnahmequellen	Institutionelle Lösung für die Finanzierung	Umsetzungsvariante 1	
Allgemeine Steuer	Haushalt	KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	<ul style="list-style-type: none"> • 2.a) ÖPP • 2.b) ÖIG + KBV (oder + ÖPP)
Steuern, die von Nutzer/innen gezahlt werden („Mineralölsteuer“, Kfz-Steuer)	Haushalt		
	Haushalt		
(Zeit- oder Einzel-Nutzungs-bezogene) Gebühren / Entgelte	Haushaltsexterner Fonds (z.B. als öffentliches Unternehmen, wie ASFINAG)	KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	
	Privates (Monopol-)Unternehmen, welches reguliert wird		
	Privates Unternehmen, welches <u>nicht</u> reguliert wird		

- Kreditaufnahme im Rahmen von ÖPP-Projekten wird u.U. nicht auf die Staatsverschuldung angerechnet
- So genannter „Risk and Reward“-Ansatz als sehr ineffektiver und ineffizienter Ansatz (welcher eigentlich nicht wirklich verbesserungsfähig ist)
 - Z.T. wird ÖÖP wie ÖPP behandelt
 - Z.T. hohe Transaktionskosten

„Europäische Schuldenbremse“

- Maastricht-Kriterien (Stabilitäts- und Wachstumspakt) und Fiskalpakt ...
 - ... und insbesondere ESGV-Regeln

- Kreditfinanzierung von (Autobahn-)Investitionen ist speziell in den markierten Konstellationen u.U. erlaubt (im Sinne von „möglich ohne Anrechnung auf die Staatsverschuldung“)
- Vereinfacht gesagt: Zunehmende „Staatsferne“ erhöht Wahrscheinlichkeit einer entsprechenden Erlaubnis ...
 - ... und dabei z.T. „komische Kriterien“ für (mehr oder weniger) „Staatsferne“
 - Z.T. Hohe Transaktionskosten

„Autobahn-Investitionen“ als Beispiel bezüglich der Herausforderungen bei der Erfassung von Lastenverschiebungen in die Zukunft bzw. der Einordnung von Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung (5/5)

Einnahmequellen	Institutionelle	Setzungs-	Umsetzungs-
Allgemeine Steuer	Hau		
Steuern, die von Nutzer/innen gezahlt werden („Mineralölsteuer“, Kfz-Steuer)	Hau		
		KBV (Konventionelle Beschaffungsvariante)	<ul style="list-style-type: none"> • 2.a) ÖPP • 2.b) ÖIG + KBV (oder + ÖPP)
Gebühren / Entgelt	Privates (Monopol-) Unternehmen		

Dieses Beispiel verweist auf die möglichen Effektivitäts- und Effizienz-Probleme bei (bestimmten) Schuldenbremsen

- **Effektivität** ... hinsichtlich Verhinderung einer Lastenverschiebung in die Zukunft
- **Effizienz** ... unter Berücksichtigung von Transaktionskosten bei der Regelanwendung

„Alte deutsche Schuldenbremse“
 • Art. 115 GG vor 2009

„Neue deutsche Schuldenbremse“
 • Art. 109 Abs. 3 GG (plus Art. 115 Abs. 2 GG speziell für den Bund)

„Europäische Schuldenbremse“
 • Maastricht-Kriterien (Stabilitäts- und Wachstumspakt) und Fiskalpakt ...
 • ... und insbesondere ESVG-Regeln

Agenda

1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**

1.1) **Grundlagen**

1.2) **Schuldenbremsen in der Praxis sowie Hinweis auf Effektivitäts- und Effizienzprobleme**

1.3) **Schuldenbremse in Deutschland: Status Quo und Perspektiven**

2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**

3) **Fazit**

(Vereinfachte) Einordnung der aktuellen deutschen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG (plus Art. 115 Abs. 2 GG speziell für den Bund)

BACK UP

Ökonomische Einordnung: „Indirekte“ goldene Regel

- (Vereinfachende) Einordnung auf Basis der dominierenden Sichtweise der Verfassungsrechtlicher/innen unter besonderer Berücksichtigung der Kreditfinanzierungsoptionen für Investitionen im Rahmen von ÖPP und ÖIG etc.
- Geringere verfassungsrechtliche Klarheit als bei (bis 2009 gültiger) „direkter“ goldener Regel
- Außerdem u.U. gewisse (überwiegend fixe) zusätzliche Transaktionskosten, um Kreditfinanzierung von Investitionen zu ermöglichen
Z.B. Transaktionskosten durch Gründung und „Betrieb“ einer ÖIG (Öffentlichen Investitionsgesellschaft)
- Vgl. z.B. HERMES / VORWERK / BECKERS (2020)

Art. 115 GG bis 2009 = („direkte“) goldene Regel

Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Z.T. abweichende gesellschaftliche und politische Wahrnehmung, insbesondere in den 2010er Jahren

Verbot der Kreditfinanzierung von Investitionen, wenn Refinanzierung aus Haushaltsmitteln erfolgt

Die aktuelle deutsche Schuldenbremse in der Praxis: Selektive Beobachtungen aus den vergangenen Jahren und Einordnungen aus (institutionen-)ökonomischer Sicht (1/3)

Gut gemeinte Sparmaßnahmen und (weitere) „Ausgabenvermeidungen“, die allerdings (bei langfristiger Betrachtung) nicht immer gut gewirkt haben

Recht offensichtlich (zumindest mittel- und langfristig) unsinnige „Sparmaßnahmen“ und „Ausgabenvermeidungen“

- ... in Verbindung mit Steuersenkungen (oder einem Verzicht auf Steuererhöhungen)
- ... = politischer Opportunismus

Zum Teil andere (neue) Formen von extremem politischem Opportunismus, der oftmals nicht so einfach zu erkennen gewesen ist

- Aufstockung „alter Hochzins-Bundesanleihen“ anstatt Emission neuer Anleihen in Niedrigzins-Phase
- ÖPP (... nicht als Beschaffungsvariante sondern ...) als „Schuldenbremsen-Umgehungs-Variante“ eingesetzt
- Leo 1 + Leo 2
- ...

„Schwarze Null“ als Fetisch, welcher im politischen Wettkampf „eingesetzt“ worden ist

- ... z.T. in Verbindung mit unsinnigen Sparmaßnahmen o.ä.
- ... und versteckten Umgehungsaktivitäten

Die aktuelle deutsche Schuldenbremse in der Praxis: Selektive Beobachtungen aus den vergangenen Jahren und Einordnungen aus (institutionen-)ökonomischer Sicht (2/3)

Gut gemeinte Sparmaßnahmen und (weitere) „Maßnahmen“, die (bei langfristiger Betrachtung) ...

... weisen auch auf (weitere) in diesem Zusammenhang relevante Fragen hin:

- Welche Breitstellungs- und Ausgabe-/Investitionsentscheidungen sollte der Staat in jedem Fall fällen?
- ... und wie werden die Finanzmittel bereitgestellt, die hierfür erforderlich sind („Abgaben vs. Kredite“)?

Recht offensichtlich (zumindest ...)

- ... in Verbindung mit Steuersenkungen ...
- ... = politischer Opportunismus

Zum Teil andere (neue) Formen von extremem politischem Opportunismus, der oftmals nicht so einfach zu erkennen gewesen ist

- Aufstockung „alter Hochzins-Bundesanleihen“ anstatt Emission neuer Anleihen in Niedrigzins-Phase
- ÖPP (... nicht als Beschaffungsvariante sondern ...) als „Schuldenbremsen-Umgehungs-Variante“ eingesetzt
- Leo 1 + Leo 2
- ...

„Schwarze Null“ als Fetisch, welcher im politischen Wettkampf „eingesetzt“ worden ist

- ... z.T. in Verbindung mit unsinnigen Sparmaßnahmen o.ä.
- ... und versteckten Umgehungsaktivitäten

Die aktuelle deutsche Schuldenbremse in der Praxis: Selektive Beobachtungen aus den vergangenen Jahren und Einordnungen aus (institutionen-)ökonomischer Sicht (3/3)

Gut gemeinte Sparmaßnahmen und (weitere) „... idungen“,
die (bei langfristiger Betrachtung) ...

... weisen auch auf (weitere) in diesem Zusammenhang relevante Fragen hin:

- Welche Breitstellungs- und Ausgabe-/Investitionsentscheidungen sollte der Staat in jedem Fall fällen?
- ... und wie werden die Finanzmittel bereitgestellt, die hierfür erforderlich sind („Abgaben vs. Kredite“)?

Oder direkt(er) formuliert:

- Im Zweifelsfall (bei Verzicht auf Investitionsfinanzierung durch Kreditaufnahme) lieber kurzfristig „weniger netto vom brutto“, aber ...
 - funktionierende Verwaltung (Gesundheitsämter, Bauverwaltung, ...)
 - funktionierendes Bildungssystem
 - funktionierende Justiz
 - funktionierende Polizei
 - funktionierende Bundeswehr
 - funktionierende Katastrophenvorsorge
 - ...
- Und ob die Investitionsausgaben dafür dann durch Kreditaufnahme oder höhere Steuern etc. finanziert werden sollten, ist eine nachgelagerte (aber dennoch wichtige!) Frage, die insbesondere in Krisenzeiten eine große makroökonomische Relevanz hat
- **Zum Abschluss (und damit keine Missverständnisse bestehen):**
Extrem hohe Bedeutung von finanzieller Solidität und Nachhaltigkeit bei den ...
 - ... Staatsfinanzen
 - ... und „staatsnahen Finanzen“ (im Infrastrukturbereich etc.)

Wie könnte / sollte es – ausgehend von gewichtigen ökonomischen Argumenten für eine Kreditfinanzierung von Investitionen – mit der deutschen Schuldenbremse weitergehen? (1/2)

Keine Verfassungsänderung: Umfangreiche Nutzung der (bestehenden) „indirekten“ goldenen Regel durch Etablierung von ÖIG (öffentlichen Investitionsgesellschaften), die Kredite aufnehmen, die später aus dem Zufluss von Haushaltsmitteln getilgt werden

- Autobahn GmbH (ggf. inkl. Ladeinfrastruktur und Lkw-Oberleitungs-System)
- DB Netz
- „Ladeinfrastruktur-ÖIG“ (ggf. als Weiterentwicklung der Ladeinfrastruktur-Leitstelle)
- „Kommunale Verkehrswende-ÖIG“
- „Wärmewende-ÖIG“ (ggf. als Weiterentwicklung des DENA-Kommunale Wärmewende-Kompetenzzentrums)
- ...

Achtung: Einige Landesverfassungen beinhalten keine „indirekte goldene Regel“, da sie derartige Kreditfinanzierungen durch ÖIG eindeutig verbieten

Vgl. auch HERMES / VORWERK / BECKERS (2020) zur Frage der Verbindung von ÖIG auf Bundesebene und Investitionsfinanzierung in Ländern und Kommunen

Verfassungsänderung - Option 1: Zurück zur „direkten“ goldenen Regel

Verfassungsänderung - Option 2: Spezielle Schuldentöpfe, die gedeckelt und / oder ungedeckelt sind

- Bundeswehr-Schuldentopf: absoluter Deckel
- „Systemischer Residual-Finanzierungs-Topf“ für die Energiewende (inkl. Wärmewende und Industrietransformation)
- ???

Wie ausgestalten?

Wie könnte / sollte es – ausgehend von gewichtigen ökonomischen Argumenten für eine Kreditfinanzierung von Investitionen – mit der deutschen Schuldenbremse weitergehen? (2/2)

Keine Ver Etablieru von Hau

- Auto
- DB M
- „Lad
- „Kon
- „Wär
- ...

„Systemischer Residual-Finanzierungs-Topf“ für die Energiewende

- „Absoluter Deckel für bestimmte Laufzeiten“ vs. „Regelbasierte Investitionsbegrenzung / -auswahl“
 - Langfristige Commitments hinsichtlich ausreichender Mittelverfügbarkeit oftmals wichtig
 - Erhöhte Gefahr von kurzfristigem Opportunismus bei Ausgabenentscheidungen, wenn lange Laufzeit (verbunden mit entsprechend hohen Deckeln) und / oder Kontrahierungsprobleme bezüglich Investitionsklassifizierungen
 - Bei kurzen Laufzeiten (und entsprechend niedrigen Deckeln) erhöhte Gefahr von Opportunismus im politischen Wettkampf
- Zum Vergleich: „Gotthard-Tunnel“-Fonds in der Schweiz
- EINE Option für die zukünftige Ausgestaltung des „Systemischen Residual-Finanzierungs-Topfes“ für die Energiewende (Klima- und Transformations-Fonds [KTF] bzw. „EKF 2.0“)
 - Regelbasierte Investitionsbegrenzung / -auswahl ...
 - ... verkoppelt mit einer gesetzlich kodifizierten Systementwicklungsplanung (SEP)

Verfassu

Verfassungsänderung - C

- Bundeswehr-Schulden – absoluter Deckel
- „Systemischer Residual-Finanzierungs-Topf“ für die Energiewende (inkl. Wärmewende und Industrietransformation)
- ???

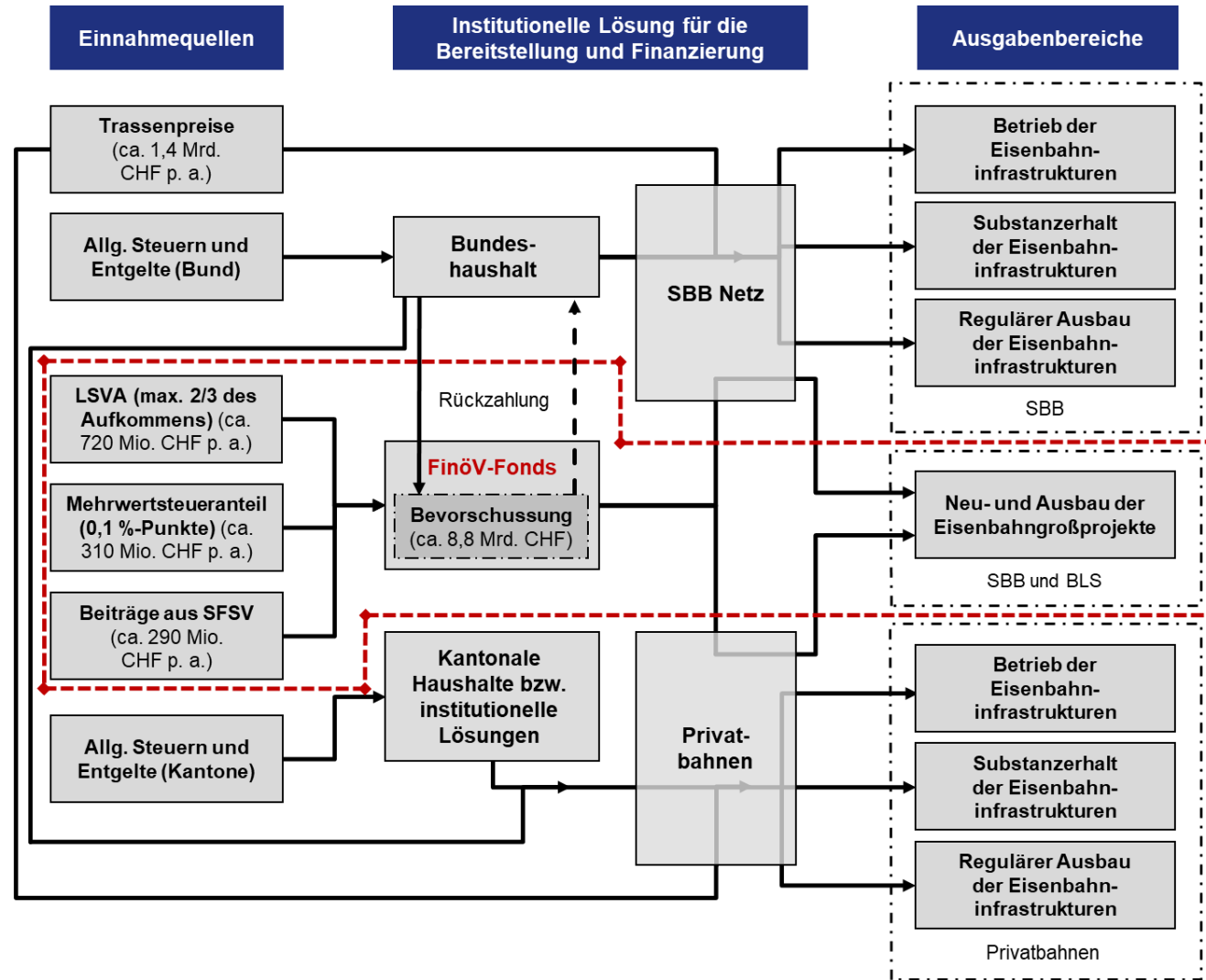
neue Schuldentöpfe, die gedeckelt und / oder ungedeckelt sind

Wie ausgestalten?

Institutionelle Lösung des Schweizer FinöV-Fonds

... im Zusammenspiel mit Bundeshaushalt, ISB und Kantonen (2015)

BACK UP

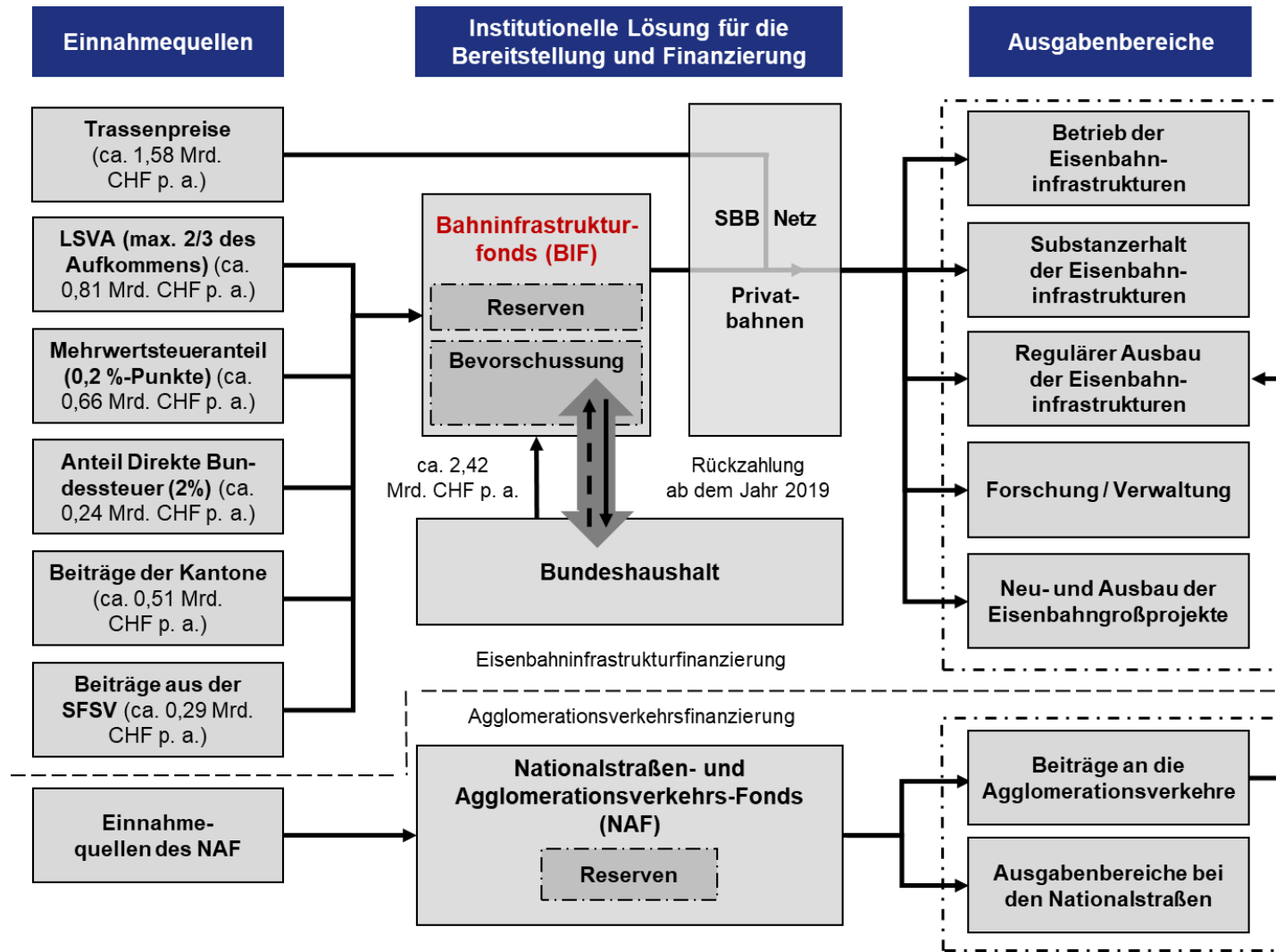


Quelle BECKER (2022)
Becker, T. (2022):
Institutionenökonomische Analysen zur
Bereitstellung und Finanzierung der
Schweizer Verkehrsinfrastrukturen,
Dissertationsschrift, im Erscheinen.

Institutionelle Lösung des Schweizer Bahninfrastrukturfonds

... im Zusammenspiel mit den Infrastrukturbetreiberinnen (2021)

BACK UP



Quelle BECKER (2022)
 Becker, T. (2022):
 Institutionenökonomische Analysen zur
 Bereitstellung und Finanzierung der
 Schweizer Verkehrsinfrastrukturen,
 Dissertationsschrift, im Erscheinen.

Agenda

1) Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung:

Infrastrukturpolitik i.w.S. = Gesetzliche Rahmensetzung + Verwaltung

2) Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen

2.1) Eigentümerschaft bei Netzinfrastrukturen

2.2) Langfristige ÖPP-Verträge als (manchmal sinnvolle, manchmal nicht sinnvolle) Lösung

2.3) Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen sowie Institutionendesign bezüglich Kapazitäts-Planung („Investition“) und -Allokation („Betrieb“) in Infrastrukturektoren im Speziellen

2.4) Infrastrukturpolitik im Speziellen und Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen in Krisenzeiten

3) Fazit

BACK UP

BACK UP

„Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen (1/2)

Möglichkeiten zur Regulierung privater Monopolisten sind (von Ökonomen/innen!) in der Vergangenheit regelmäßig überschätzt worden

Empfehlungen „auf der grünen Wiese“

- I.d.R. grundsätzliche öffentliche Eigentümerschaft sinnvoll (ggf. als „IKZ“ / „horizontales ÖÖP“)
- Bei Wissensdefiziten auf öffentlicher Seite ggf. zunächst ÖPP-Ansatz anwenden, dann im Base Case Übernahme in öffentliche Eigentümerschaft (durch Nutzung von entsprechenden Call-Optionen)

Auch für den Aufbau des Wasserstoffnetzes sollte insbesondere eine öffentliche Netzgesellschaft in Betracht gezogen werden, die zunächst vor allem nach dem ÖPP-Ansatz den Netzaufbau durchführt und dabei auch bestehende FNB einbindet

Empfehlungen „auf der braunen Wiese“

- Bei bestehender öffentlicher Eigentümerschaft
I.d.R. keinesfalls privatisieren
- Bei bestehender privater Eigentümerschaft
 - Vorab: Keinesfalls opportunistisches Verhalten gegenüber privaten Eigentümern an den Tag legen bzw. zulassen!
 - Einführung oder Anpassung von Konzessionslösungen kann langfristige Übernahme in öffentliche Eigentümerschaft in sinnvoller Weise vorbereiten / ermöglichen
 - Vorkaufsrechte für die öffentliche Hand gesetzlich definieren
 - Grundgesetz bietet im Übrigen Grundlagen für Enteignungen und Vergesellschaftungen gegen Entschädigung, was für spezielle Situationen durchaus von hohem Wert sein kann
 - „Möglichst gute“ Regulierung kann Nachteile privater Eigentümerschaft reduzieren

„Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen (2/2)

Möglichkeiten zur Regulierung privater Monopolisten sind (von Ökonomen/innen!) in der Vergangenheit regelmäßig überschätzt worden

Empfehlungen „auf der grünen Wiese“

Empfehlungen „auf der braunen Wiese“

(Nicht mehr ganz) neues, aber gerade wieder sehr aktuelles Thema: Ausländische Staatsunternehmen und Staatsfonds (als private Unternehmen i.w.S), die „deutsche Infrastrukturen“ kaufen

- Aus ökonomischer Sicht nicht im Interesse der Nachfrager in Deutschland (siehe vorige Folie)
- Sicherlich auch weitergehende politische Aspekte von Relevanz
- Zu erwarten, dass privatisierte Infrastrukturen weiterhin von ausländischen Staatsunternehmen und Staatsfonds gekauft werden, die ggf. nicht direkt als solche zu erkennen bzw. einzuordnen sind (wie staatlich regulierte Pensionsfonds aus dem Ausland o.ä.)

Agenda

- 1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**

- 2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
 - 2.1) **Eigentümerschaft bei Netzinfrastrukturen**
 - 2.2) **Langfristige ÖPP-Verträge als (manchmal sinnvolle, manchmal nicht sinnvolle) Lösung**
 - 2.3) **Wirtschaftssystemdesign im Allgemein sowie Institutionendesign bezüglich Kapazitäts-Planung („Investition“) und -Allokation („Betrieb“) in Infrastruktursektoren im Speziellen**
 - 2.4) **Infrastrukturpolitik im Speziellen und Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen in Krisenzeiten**

- 3) **Fazit**

Langfristige ÖPP-Verträge als (manchmal sinnvolle, manchmal nicht sinnvolle) Lösung (1/2)

Wann anwenden?

- I.d.R. ungeeignet (und allenfalls in Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen)
 - Etablierte Sektoren und Technologien
 - Etablierte Anwendung der KBV (konventionellen Beschaffungsvariante) durch die öffentliche Hand
- Insbesondere sehr ernsthaft in Betracht zu ziehen
 - Neue Beschaffungssituationen und umfangreiche Wissensvorsprünge bei Herstellern / Zulieferern
 - Schnittstellenprobleme

Wie ausgestalten?

- ...
- Keine unnötige Übertragung von Mengen- und Marktpreisrisiko an den Auftragnehmer
- Private Kapitalbereitstellung auf Kosteneffizienz-Ziel (und nicht auf „Vorfinanzierung“) ausrichten
- Nachverhandlungsregeln und Call-Optionen für den Auftraggeber optimieren
- Design der Endschaftsklauseln als (ein) kritischer Punkt

Langfristige ÖPP-Verträge als (manchmal sinnvolle, manchmal nicht sinnvolle) Lösung (2/2)

Wann anwenden?

Wie ausgestalten?

Aktuelle (Energiewende-)Beispiele und Defizite

- Offshore Wind-Projekte
 - Aktuell sehr sinnvolles Anwendungsgebiet
 - Wechsel zu symmetrischer Risikoallokation bezüglich Strompreis dringend geboten („Contracts for Difference“)
 - Unbedingt vernünftige Endschaftsregeln vorsehen (ansonsten Gefahr einer unsinnigen „Nord- und Ostsee-Privatisierung“)
- Onshore Wind-Projekte
 - Wechsel zu symmetrischer Risikoallokation bezüglich Strompreis ebenfalls dringend geboten

Agenda

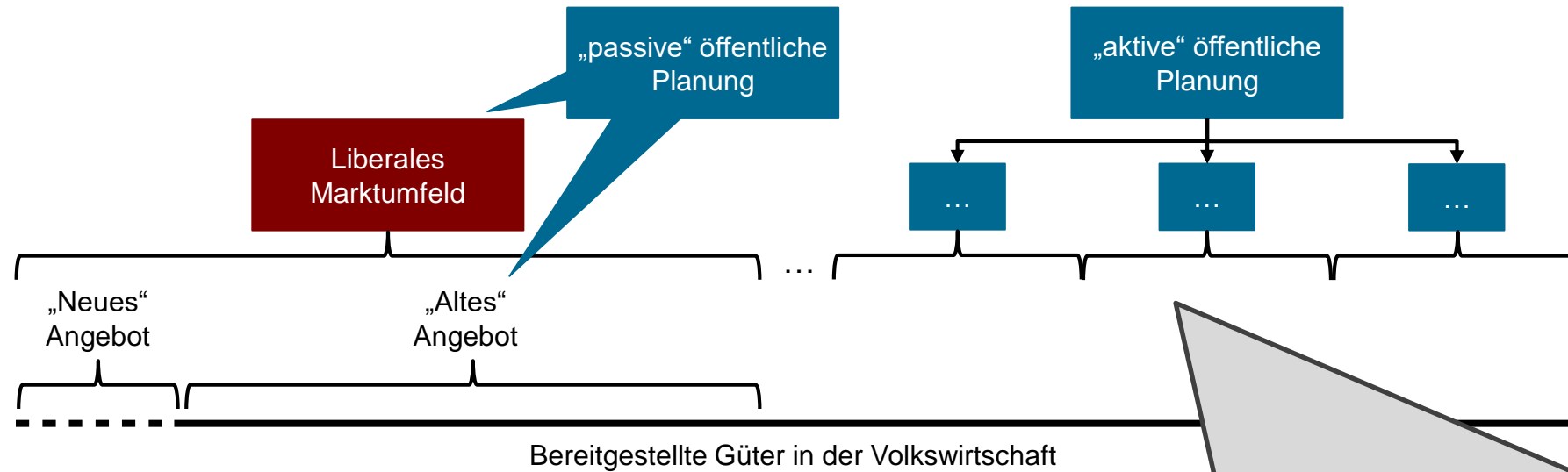
- 1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**

- 2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
 - 2.1) **Eigentümerschaft bei Netzinfrastrukturen**
 - 2.2) **Langfristige ÖPP-Verträge als (manchmal sinnvolle, manchmal nicht sinnvolle) Lösung**
 - 2.3) **Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen sowie Institutionendesign bezüglich Kapazitäts-Planung („Investition“) und -Allokation („Betrieb“) in Infrastruktursektoren im Speziellen**
 - 2.4) **Infrastrukturpolitik im Speziellen und Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen in Krisenzeiten**

- 3) **Fazit**

BACK UP

Relevanz von „öffentlicher Planung“ und „freiem Wettbewerb“ in der Gesamtwirtschaft



- I.d.R. Differenzierung (zumindest) in Kapazitäts-Planung („Investition“) und Kapazitäts-Allokation („Betrieb“) sinnvoll
- Formen öffentlicher Planung
 - (Direkte) technisch-systemische Entscheidungen
 - Sektor-/Markt-/Vertragsdesign (nicht zuletzt an der Schnittstelle beim Übergang in „Wettbewerbsbereiche“)
- Zentrale Fragen
 - Tiefe öffentlicher Planung
 - Gestaltung des (irgendwann stets erfolgenden) Übergangs in Wettbewerbsbereich („Marktdesign“)
- **Zentrale Einflussfaktoren auf (sinnvolles) Zusammenspiel von Planung und Wettbewerb**
 - **Wissensstände bei den „dezentralen Wirtschaftssubjekten“ und der öffentlichen Hand als zentraler Planerin**
 - Technisch-systemisches Wissen
 - Institutionelles Wissen
 - **Ressourcenzuordnungen und Pfadabhängigkeiten**

Beispiele für schlechtes Marktdesign:

- Strommarkt
- Gasspeicher

Oder anders formuliert:

Auf welcher (technisch-systemischen) Ebene endet die (zentralistische / monopolistische) „Planwirtschaft“ und auf welcher Ebene beginnt damit einhergehend der (mehr oder weniger intensive) Wettbewerb alternativer Anbieter?

Beispiele:

- ÖPP vs. KBV (konventionelle Beschaffungsvariante mit entbündelten Ausschreibungen)
- Kommunales ÖPNV-Unternehmen vs. Wettbewerb der Anbieter
- Freier Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr vs. (öffentlich geplanter) Deutschland-Takt
- Schnellladeinfrastruktur für die Elektromobilität: Unregulierter Markt vs. Monopolistischer Netzwerkanbieter
- Bereitstellung eines Breitband-Netzwerkes in Deutschland: ...
- Kapazitätsinstrumente für Kraftwerke (u.a. EEG) vs. „EOM“
- Strom-/Gasnetze: Totex-Anreizregulierung (T-AR) vs. Differenzierte Anreizregulierung (D-AR)
... und außerdem: vs. Monitoring-basierte Kosten-orientierte Regulierung („K+“)
- „Make-or-Buy“ im Verwaltungsbereich

Auch diesem Themenkreis zuzuordnen:

Vertriebswettbewerbe bei (abgesehen von Vertragsbedingungen etc.) homogenen Produkten, die auch noch in einem (mehr oder weniger) umfassend regulatorisch beeinflussten Umfeld produziert werden
(z.B. Strom oder Handy-Tarife, Exkurs: Krankenversicherungen)

Wissensstände und -verteilung von hoher Relevanz für die Bewertung der Handlungsalternativen!

Agenda

- 1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**

- 2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
 - 2.1) **Eigentümerschaft bei Netzinfrastrukturen**
 - 2.2) **Langfristige ÖPP-Verträge als (manchmal sinnvolle, manchmal nicht sinnvolle) Lösung**
 - 2.3) **Wirtschaftssystemdesign im Allgemein sowie Institutionendesign bezüglich Kapazitäts-Planung („Investition“) und -Allokation („Betrieb“) in Infrastruktursektoren im Speziellen**
 - 2.4) **Infrastrukturpolitik im Speziellen und Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen in Krisenzeiten**

- 3) **Fazit**

BACK UP

Infrastrukturpolitik im Speziellen und Wirtschaftssystemdesign im Allgemeinen in Krisenzeiten

Reaktionen auf Knappheiten und Preissprünge

- Güterallokation vermehrt durch Planungsmaßnahmen

- Kompatibilitätsprobleme mit üblichen Commitments bezüglich „Nicht Eingreifen des Staates in Märkte“?
- Nein, wenn ... ! Derartige Commitments beziehen sich auf „Normalzeiten“ (bzw. dies sollte so sein)!

- Ggf. auch „Spezialmaßnahmen“ zum Abschöpfen von Übergewinnen
- ...

Umso besser in Infrastrukturbereichen das „normale Sektor-/Marktdesign“ (gewesen) ist, umso weniger Veränderungen sind tendenziell in Krisenzeiten erforderlich

- Staatliche (symmetrische!) Übernahme von Marktpreisrisiken
- Gesamtwirtschaftlich gedachte Kapazitäts-/Investitionsentscheidungen
- ...

- Wdh.: Schlechtes Marktdesign in Deutschland u.a. im Stromsektor
- Vgl. z.B. HOFFRICHTER (2021)

Hoffrichter, A. (2021): Die Bereitstellung und Refinanzierung von Stromerzeugungskapazität – Eine institutionenökonomische Analyse, Dissertationsschrift, Online-Veröffentlichung, Download von der Website der Universitätsbibliothek der TU Berlin.

Agenda

- 1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**
- 2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
- 3) **Fazit**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Thorsten Beckers

thorsten.beckers@uni-weimar.de

www.uni-weimar.de/iwm

Agenda

- 1) **Schuldenbremse und Investitionsfinanzierung: Grundlagen, Status Quo und Perspektiven**
- 2) **Weitere (ausgewählte) aktuelle infrastrukturpolitische Fragestellungen**
- 3) **Fazit**
- 4) **Anhang: Wissenschaftliche Befassung mit Infrastrukturpolitik als institutionelle Ingenieurwissenschaft**

BACK UP

(Infrastruktur-)Ökonomik als (den Realwissenschaften zugehörige) Sozialwissenschaft

Besondere Herausforderungen bei der wissenschaftlichen Arbeit im Vergleich sowohl zu den Idealwissenschaften als auch zu den (den Realwissenschaften zugehörigen) Naturwissenschaften

Wissenschaftliche Befassung mit der Entwicklung von infrastrukturpolitischen Instrumenten

Institutionelle Ingenieurwissenschaft (oder auch „angewandte Ökonomik“)

Extrem hohe Bedeutung von Transparenz und möglichst weitgehend intersubjektiv nachvollziehbar gestalteten Analysen als Grundlage für Kritik an den wissenschaftlichen Analysen

Folgend im Fokus:

Institutionelle Fragestellungen, aber unter Berücksichtigung der technisch-systemischen Eigenschaften von Infrastruktursystemen

... und auch bei der vorherigen Befassung mit der Schuldenbremse bereits von Bedeutung

Keine geeigneten Grundlagen für die Ableitung von Handlungsempfehlungen bezüglich konkreter infrastrukturpolitischer Fragestellungen sind ...

Ideologisch geprägte Voreinstellungen

- Beispiele für in der jüngeren Vergangenheit in Deutschland nicht selten anzutreffende ideologische Positionen:
 - „Wettbewerb ist immer besser“
 - „Privatisierung steigert die Effizienz“
 - „Der Staat kann nichts“
- ... aber auch:
 - „Privatisierungen sind per se abzulehnen“
 - „ÖPP sind immer teurer“

Modelle, die der Komplexität der konkreten Fragestellung nicht ansatzweise gerecht werden

- Modelle der (völlig realitätsfernen) normativen Prinzipal-Agent-Theorie
- Einstufige Marktmodelle (ohne Trennung von Investitionen und Betrieb)
- ...
- „Theorie des Marktversagens“
 - Marktversagen (im Sinne eines Abweichens von absolut realitätsfernen Modellen) ist überall
→ Wann liegt relevantes Marktversagen vor? → Comparative Institutional Approach
 - Jedoch zumindest in gewissem Ausmaß als „Detektor“ von Bedeutung, wann staatliche Eingriffe genauer zu untersuchen sind

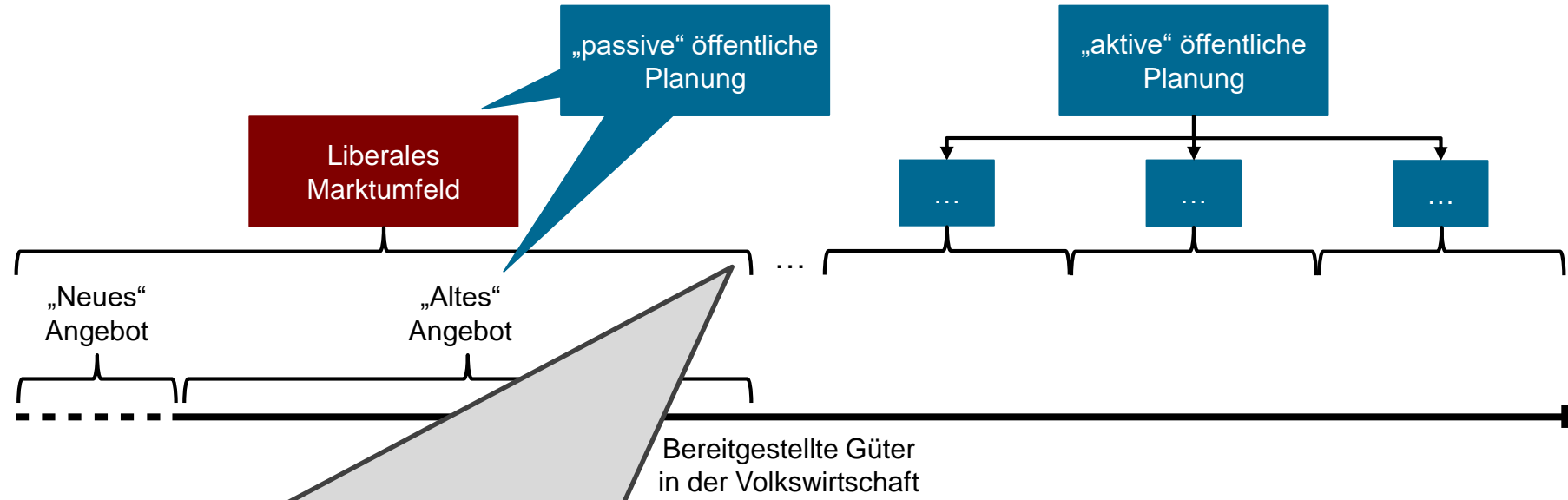
„Ordnungspolitische Sichtweise“

- Was ist das eigentlich?
- In der Praxis i.d.R. ideologisch getriebener Verweis auf die „ordnungspolitische Sichtweise“

Übrigens: Ein „ordnungspolitischer Ansatz“, der kritisch gegenüber einer überzogenen Regeldifferenzierung und dabei auch gegenüber einem (zu) umfassenden Abweichen von weitgehend unregulierten Märkten ist, kann auch im Lichte der Neuen Institutionenökonomik durchaus eine Rationalität aufweisen

Analytische Ansätze bezüglich des Wirtschaftssystemdesigns: Theorie des Marktversagens, Ordnungspolitik oder institutionenökonomisch basierte Analysen?

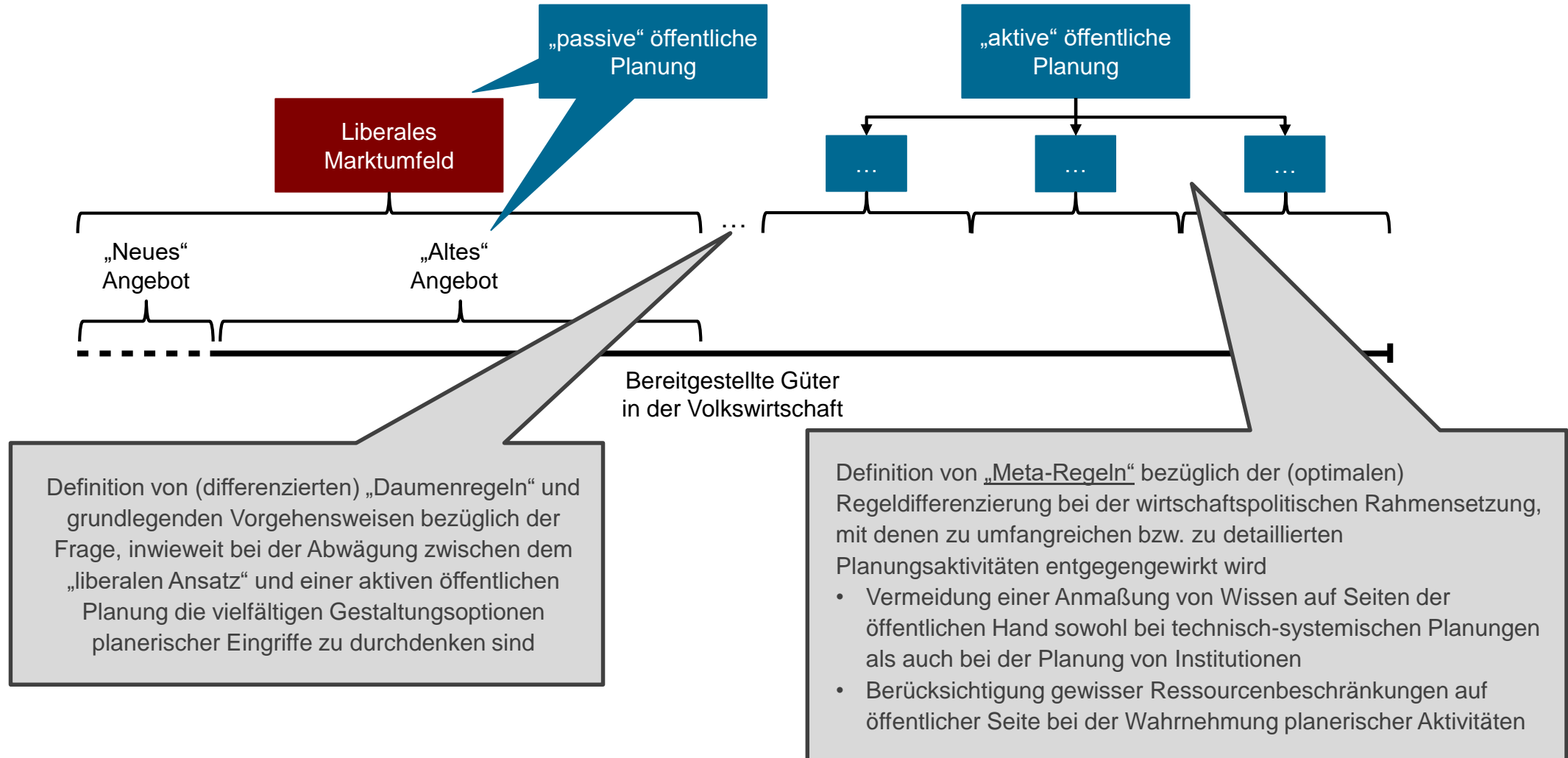
BACK UP



- Für eine umfassende Beurteilung, ob die Bereitstellung bestimmter Güter nach dem „liberalen Ansatz“ oder mit (mehr oder weniger) umfangreichen öffentlichen Planungsaktivitäten erfolgen sollte, wäre grundsätzlich ein „Comparative Institutional Approach“ aller denkbarer Handlungsoptionen erforderlich
- „Daumenregeln“ können allerdings dazu beitragen zu entscheiden, wann es geboten ist ...
 - ... einerseits das (erwartete) Marktergebnis „auf der linken Seite“ zu beurteilen
 - ... und andererseits die Alternativen „auf der rechten Seite“ mehr oder weniger detailliert zu analysieren
- Mit Bezug zur Bereitstellung von Gütern, die in komplexe (technische) Systeme eingebettet sind und bei denen entsprechend umfangreiche Koordinationsbedarfe bestehen, dürfte eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen planerischen Gestaltungsoptionen in gewissem Maße unumgänglich sein

Ansatzpunkte für eine „institutionenökonomisch basierte Ordnungspolitik“

BACK UP



Erkenntnisse, die unseres Erachtens eine geeignete Grundlage für die Analyse konkreter infrastrukturpolitischer Fragestellungen darstellen

Erkenntnissen verschiedener ökonomischer Theoriegebiete

- Wohlfahrtsökonomik
- Industrieökonomik (einschließlich Netzwerkökonomik)
- Institutionenökonomik
 - Für allgemeine Analysen (ohne besonderen Bezug zum öffentlichen Sektor)
 - Für Analysen mit Bezug zum öffentlichen Sektor (Politik, Verwaltung) und dabei u.a. auch zur Entscheidungsfällung in einem demokratischen Gesellschaftssystem
 - Wissensbasierte Ansätze (Knowledge-Based View, Resource-Based View, Relational View), die Überschneidungen mit der Institutionenökonomik aufweisen

Sorgfältige empirische (und somit auch historische) Analysen

Erkenntnisse zum Zusammenspiel von technisch-systemischen / -ökonomischen, empirischen und institutionenökonomischen Analysen

Forschungsarbeiten hinsichtlich der Methodik im Bereich der angewandten Ökonomik

- Grundsatzfragen
 - Z.B. COLANDER, PFLEIDERER, HELLWIG
- Analyse-Frameworks, Heuristiken hinsichtlich des Vorgehens bei den Analysen
 - Z.B. MAYNTZ / SCHARPF, OSTROM