

Berlin, 15. Februar 2016

Prof. Dr. Thorsten Beckers, Andrej Ryndin, Tim Becker

Thesen zur Reform der Verwaltungsorganisation sowie der Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen

*Verfasst im Rahmen der Erstellung der vom ADAC beauftragten Studie „Reformoptionen für die
Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen –
Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte“¹*

Inhaltsverzeichnis

1	(Untersuchungs-)Thema	2
2	Defizite im Status Quo	2
3	Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation	4
3.1	Bundesautobahnen (BAB)	4
3.2	Bundesstraßen (BS)	7
4	Reformoptionen für die Bereitstellung und Finanzierung	7
4.1	Bundesautobahnen (BAB)	7
4.2	Bundesstraßen (BS)	13
5	Fazit	15

¹ Als (direkter) Auftragnehmer des ADAC ist das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) tätig gewesen, an dem die Autoren der Studie diese erstellt haben und dabei jeweils als (Unter-)Auftragnehmer des IKEM tätig gewesen sind.

1 (Untersuchungs-)Thema

- In der o.g. Studie werden alternative institutionelle Lösungen für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den die Bundesautobahnen (BAB) und die Bundesstraßen (BS) umfassenden Bundesfernstraßen (BFS) unter Rückgriff auf ökonomische und dabei insbesondere institutionenökonomische Erkenntnisse sowie unter Berücksichtigung juristischer Aspekte untersucht.
- Im Kontext der Erstellung dieser Studie sind die folgenden Thesen verfasst worden.

2 Defizite im Status Quo

- Im Bereich der Verwaltungsorganisation liegen derzeit insbesondere die folgenden Defizite vor:
 - 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.
 - Der Bund hat Kontroll- und Steuerungsprobleme gegenüber den Ländern, was maßgeblich dadurch bedingt ist, dass zwischen Bund und Ländern Informationsasymmetrien vorliegen und dass die grundgesetzlich definierten Kompetenzen des Bundes im System der Auftragsverwaltung z.T. nicht besonders weitreichend sind. Allerdings – hierauf verweist insbesondere der Bundesrechnungshof – dürften diese Defizite auch durch die unzureichende Nutzung bestehender Rechtspositionen durch den Bund und die unzureichende Personalausstattung auf Ebene des Bundes verursacht sein. 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 stets in der von ihm gewünschten Weise umsetzen kann, da Bundesländer durch strategische Planungsverzögerungen und -beschleunigungen bei den einzelnen Projekten Mittelflüsse gemäß ihrer Interessen steuern.
 - Die Möglichkeiten des Bundes zur Strategiebildung sind eingeschränkt, was wiederum auch dadurch bedingt ist, dass ihm dafür wichtige Informationen aus den Ländern nicht zufließen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Bund den Ländern die Anwendung einheitlicher EDV-Systeme derzeit nicht vorschreiben kann. Dieses Defizit ist jedoch auch eine Folge der nicht ausreichenden Personalressourcen auf Ebene des Bundes.
 - Synergieeffekte über Bundesländergrenzen hinweg werden – auch im Bereich des Wissensmanagements – in einem zu geringen Ausmaß realisiert.
 - Länder, in denen die Finanz- und Personalsituation besonders kritisch ist und die bei den Objektplanungen infolgedessen „hinterherhinken“, erhalten relativ betrachtet zunehmend weniger Mittel,

was übergeordneten (Bundes-)Zielen hinsichtlich der Verteilung der Investitionsmittel zwischen den Ländern zuwiderlaufen kann.

- Im Bereich der Bereitstellung und Finanzierung haben traditionell die folgenden Defizite vorgelegen:
 - Es haben zu wenig Mittel zur Abdeckung von Ausgaben und zur Realisierung von (Kapazitätsausbau-)Projekten bereit gestanden, wobei diese Kritik hier speziell auf Ausgabebereiche bezogen werden soll, hinsichtlich derer ein recht breiter politischer Konsens besteht, dass der Einsatz der entsprechenden Haushaltsmittel sinnvoll ist und erfolgen sollte. Zu diesen so genannten „prioritären Ausgabebereichen“ sind neben dem Betriebsdienst insbesondere die Erhaltung des Bestandsnetzes und die so genannten „prioritären Kapazitätsausbaumaßnahmen“ zu zählen, die insbesondere die Engpassbeseitigung durch den Aus- und Umbau von Knoten, den Ausbau bestehender BAB-Strecken von 4 auf 6 (und auch von 6 auf 8) Spuren umfassen.
 - Prioritäre Ausbauvorhaben, wie beispielsweise der Ausbau einer 50 Kilometer langen Strecke von 4 auf 6 Spuren, konnten infolge einer unzureichenden bzw. einer über einen (aus baulicher Sicht) unnötig langen Zeitraum gestreckten Finanzmittelbereitstellung nur stückchenweise realisiert werden, was aus verkehrlicher Sicht mit Ineffizienzen einhergeht und Realisierungskosten erhöhend wirkt.²
- Aktuell stellt sich die Finanzierungslage bei den BFS anders dar und in diesem Zusammenhang wird von einem so genannten „Investitionshochlauf“ im Bereich der BFS gesprochen. Da in fast allen Ländern infolge von Personalabbaumaßnahmen bereits vor Beginn des Investitionshochlaufs eine zu geringe Personalausstattung für die adäquate Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben bestanden hat, existieren zurzeit besonders große Probleme, die erforderlichen (Objekt-)Planungen für die vorgesehenen Investitionsvorhaben sowie die Vergaben von Bauvorhaben und die Aufgabe der Bauüberwachung zügig und adäquat durchzuführen. Dies verweist auf den Koordinationsbedarf zwischen der Investitions- und Finanzierungsplanung zum einen sowie der (Personalkapazitäts-) Planung im Verwaltungsbereich zum anderen. Nicht zuletzt ist anzumerken, dass in Zeiten guter Haushaltslagen die dargestellten traditionellen Defizite im Bereich der Finanzierung zwar (temporär) nicht vorliegen, aber dass davon auszugehen ist, dass bei einer veränderten (und dann schlechteren) Haushaltssituation diese Defizite wieder auftreten werden. Dies weist darauf hin, dass ein Potential bestehen dürfte, durch eine Reform der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung langfristig Effektivitäts- und Effizienzziele besser zu erreichen als in der Vergangenheit.
- Zuletzt sei angemerkt, dass bei der Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierungspflichten für die unterschiedlichen Straßenkategorien (BAB, BS, Landesstraßen, Kreisstraßen, Kommunalstraßen) im Mehrebenensystem auf verschiedene staatliche Ebenen sowie der Ausgestaltung von Koordinationsbereichen nie Lösungen gefunden werden, die frei von Nachteilen sind, und insofern ist anzustreben, die beste der allesamt mit Nachteilen behafteten Lösungen zu identifi-

² Diese Kritik betrifft nicht die im Übrigen mit erhöhten Kosten einhergehenden ÖPP-Vorhaben, die dabei davon „profitieren“, dass eine nicht auf die staatliche Neuverschuldung im Lichte der „deutschen Schuldenbremse“ angeordnete Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung bislang nur bei ÖPP-Projekten möglich bzw. durchgeführt worden ist und andere diesbezügliche Wege nicht genutzt bzw. eröffnet worden sind.

zieren. Bei Reformen sind zudem auch noch Pfadabhängigkeiten und Übergangseffekte zu berücksichtigen.

- Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation zum einen sowie für die Bereitstellung und Finanzierung bei den BFS zum anderen können weitgehend unabhängig diskutiert werden, was folgend im Punkt 3 („Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation“) und im Punkt 4 („Reformoptionen für die Bereitstellung und Finanzierung“) auch erfolgt; sofern doch Interdependenzen zwischen der Reform der Verwaltungsorganisation einerseits sowie der Bereitstellung und Finanzierung andererseits vorliegen, wird darauf verwiesen.

3 Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation

3.1 Bundesautobahnen (BAB)

- **Reformmodell 1:** Zunächst sind Reformen denkbar, bei denen die Auftragsverwaltung grundsätzlich weiterhin bestehen bleibt:
 - **Reformmodell 1.1:** Die Auftragsverwaltung könnte ohne Anpassungen des Grundgesetzes reformiert werden. Der Bund könnte sich unkompliziert und umgehend organisatorisch und personell adäquater aufstellen, um seine Aufgaben in der gebotenen Weise wahrnehmen zu können. Dies kann bzw. sollte außerhalb des Bundesverkehrsministeriums erfolgen, weshalb die Gründung einer Bundesautobahn-Gesellschaft (BAB-Gesellschaft) in jedem Fall eine sinnvolle Maßnahme darstellen kann und grundsätzlich zu empfehlen ist.^{3, 4} Als Rechtsform für die zu gründende Gesellschaft dürfte wohl die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) am geeignetsten sein.⁵ Durch eine verstärkte Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund dürfte der Personalmangel in den Ländern reduziert werden können, wobei grundgesetzlich definierte Grenzen zur Kostentragung im Rahmen der Auftragsverwaltung dadurch wohl zumindest „berührt“ werden. Weiterhin könnte der Bund seine Rechtspositionen zur Kontrolle der Länder verstärkt ausnutzen. Zuletzt könnten die Länder – insbesondere bei Großprojekten – verstärkt auf die DEGES zurückgreifen, wodurch auch der z.T. wohl dramatischen Personalknappheit in den Ländern im Rahmen des Investitionshochlaufs entgegengewirkt werden könnte.
 - **Reformmodell 1.2:** Über die im vorstehenden (Reform-)Modell 1.1 enthaltenen Reformmaßnahmen (einschließlich der Gründung einer BAB-Gesellschaft) hinausgehend ist ein Reformmodell 1.2 denkbar, bei dem zusätzlich die grundgesetzlichen Regelungen zur Auftragsverwaltung re-

³ In Abhängigkeit der Reformentscheidungen bei den BAB zum einen und den BS zum anderen sollte ggf. eine übergreifende BFS-Gesellschaft (anstelle einer BAB-Gesellschaft) etabliert werden, worauf im Folgenden und gerade auch im Punkt 3.2 noch eingegangen werden wird.

⁴ Übrigens erfolgt auch in der Schweiz die Verwaltung der Fernstraßen auf Bundesebene durch eine eigene Organisationseinheit außerhalb der Ministerialverwaltung und zwar durch das Bundesamt für Straßen (ASTRA).

⁵ In diesem Zusammenhang ist – zur Vermeidung von Missverständnissen – anzumerken, dass mit der Bezeichnung „BAB-Gesellschaft“ hier gerade keine Vorfestlegung auf eine bestimmte Rechtsform für diese Organisation erfolgen soll. Vielmehr wird damit lediglich die in der politischen Diskussion gebräuchliche Bezeichnung für eine auf Ebene des Bundes „unterhalb“ des BMVI angesiedelte, für die BAB zuständige Organisationseinheit übernommen.

formiert werden und dabei die Position des Bundes gestärkt wird. Der Bund könnte das Recht bekommen, in einem definierten Kernnetz zentrale Investitionsvorhaben an sich zu ziehen. In diesem Zusammenhang böte es sich an, die DEGES in eine BAB-Gesellschaft zu integrieren. Weiterhin könnten Kontroll- und Steuerungsrechte des Bundes ausgeweitet und ihm dabei – zumindest bezüglich bestimmter Fragestellungen – auch das Recht zur alleinigen Verkündung allgemeingültiger und Standards-definierender Verwaltungsvorschriften zugesprochen werden. Auch die Regelungen zur Tragung der Verwaltungskosten könnten dann rechtssicher neu gestaltet werden. Im Übrigen könnte ggf. der Bund mit der Zustimmung der Länder Standards hinsichtlich der Organisationsstruktur bei den BAB in den Ländern vorgeben, was bereits nach der derzeitigen Verfassungslage auf gesetzlichem Wege möglich ist, wobei der Bundesrat einem entsprechenden Gesetz zuzustimmen hätte.⁶

- Es spricht einiges dafür, dass mit dem Reformmodell 1.2 Defizite in einem größeren Ausmaß als bei Reformmodell 1.1 beseitigt werden könnten. Grundsätzlich abzuraten ist bei beiden Modellen von harten Anreizsetzungen zwischen Bund und Ländern im Erhaltungsbereich (z.B. im Rahmen so genannter „Besteller-Ersteller-Beziehungen“ oder so genannter „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen“ (LuFV)), da diese aufgrund von Kontrahierungsproblemen hinsichtlich der Substanzqualität von Straßen langfristig nicht gut funktionieren würden und mit erhöhten Kosten einhergehen dürften, die letztendlich vom Bund zu tragen wären.
- **Reformmodell 2:** Ferner könnte die Verwaltung der BAB weiterhin bei den Ländern verbleiben, aber infolge einer Grundgesetzänderung würde vom (Rechts-)Konstrukt der Auftragsverwaltung zu einer Organleihe gewechselt werden. Auch bei diesem Reformmodell 2 gilt, dass der Bund die bei ihm vorliegenden (Verwaltungs-)Aufgaben einer BAB-Gesellschaft übertragen sollte. Ein Vergleich dieses Reformmodells 2 mit dem Reformmodell 1.2 kann hier nicht geleistet werden, ggf. ist eine sinnvolle (Detail-)Ausgestaltung bei Reformmodell 1.2 unkomplizierter möglich, Übergangsprobleme dürften dabei geringer sein und die Wirkungen dieses Reformmodells sind damit einhergehend möglicherweise besser prognostizierbar.⁷
- **Reformmodell 3:** Zuletzt ist eine grundsätzliche Übernahme der Verwaltung der BAB durch Bund nach einer Übergangszeit denkbar:
 - **Reformmodell 3.1:** Der Bund könnte eine BAB-Gesellschaft gründen, die von den Ländern vollumfänglich die BAB-Verwaltung übernimmt und die dann wiederum dezentrale Niederlassungen einrichtet. Damit einhergehend würden mit dem Einbezug der Länder in die BAB-Verwaltung im Zusammenhang stehende Probleme entfallen, aber es würden neue Koordinationserfordernisse und sicherlich auch Probleme entstehen (z.B. Abstimmungsbedarf beim Verkehrsmanagement zwischen Bund und Ländern). Auch über eine neue Zuordnung der Verantwortung für Planfeststellungsverfahren sollte dann nachgedacht werden. In jedem Fall sollte eine BAB-Gesellschaft

⁶ In diesem Zusammenhang könnte erwogen werden, das „bayerische Modell“ der Verwaltungsorganisation für die BAB in den Ländern (oder zumindest in den größeren Flächenländern) als Standard vorzugeben.

⁷ Eine genaue Beurteilung dieses Modells erfordert vertiefte rechtliche Betrachtungen, die hier nicht geleistet werden können.

umfangreich Know-how aufbauen und einen angemessenen Eigenerstellungsumfang aufweisen, der höher sein sollte als der derzeit übliche geringe Eigenerstellungsanteil in den Ländern, wo die Nachteile einer zu hohen Auslagerung von Verwaltungsaufgaben (und dabei gerade auch von Planungs- und Bauüberwachungsaufgaben) beobachtet werden können. Auch für eine derartige „große“ BAB-Gesellschaft dürfte die Rechtsform der AöR wohl geeigneter sein als die der GmbH.

- **Reformmodell 3.2:** Z.T. wird diskutiert, dass eine BAB-Gesellschaft für größere (Teil-)Netze den Betrieb der BAB im Rahmen von (Netz-)ÖPP-Vorhaben (für zumindest die Erhaltungs- und Betriebsdienstaufgaben und ggf. weitere Aufgaben) auslagern könnte. U.a. aufgrund von Kontrahierungsproblemen ist dieses Modell, das für den Bereich der Leistungserstellung dem französischen Modell privater Autobahnbetreiber ähnelt, ganz klar nachteilig und sollte nicht in Betracht gezogen werden.
 - **Reformmodell 3.3:** Vorstellbar ist auch, dass die BAB-Gesellschaft in Abstimmung mit einzelnen Ländern dort keine Niederlassungen gründet, sondern vielmehr doch wieder diese Länder – z.B. über eine Organleihe – in die Verwaltung einbezieht.
- Auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse kann keine klare Empfehlung für eines der Reformmodelle abgegeben werden, u.a. weil Übergangseffekte schwierig abzuschätzen sind. Es ist denkbar, dass Reformmodell (1.2) besser geeignet ist als Reformmodell (3.1), aber auch das Gegenteil könnte der Fall sein. Ein Vorteil von Reformmodell (1.2) gegenüber Reformmodell (3.1) ist, dass es eine relativ geringe Komplexität aufweist, womit einhergehend die Gefahr von Fehlentwicklungen recht niedrig ist. Insofern spricht vieles dafür, dass es ein geeignetes Modell ist, um zumindest durch eine Reform die „low hanging fruits“ zu ernten. In Abbildung 1 sind die diskutierten Reformmodelle hinsichtlich der Verwaltungsorganisationen bei den BAB im Überblick dargestellt.

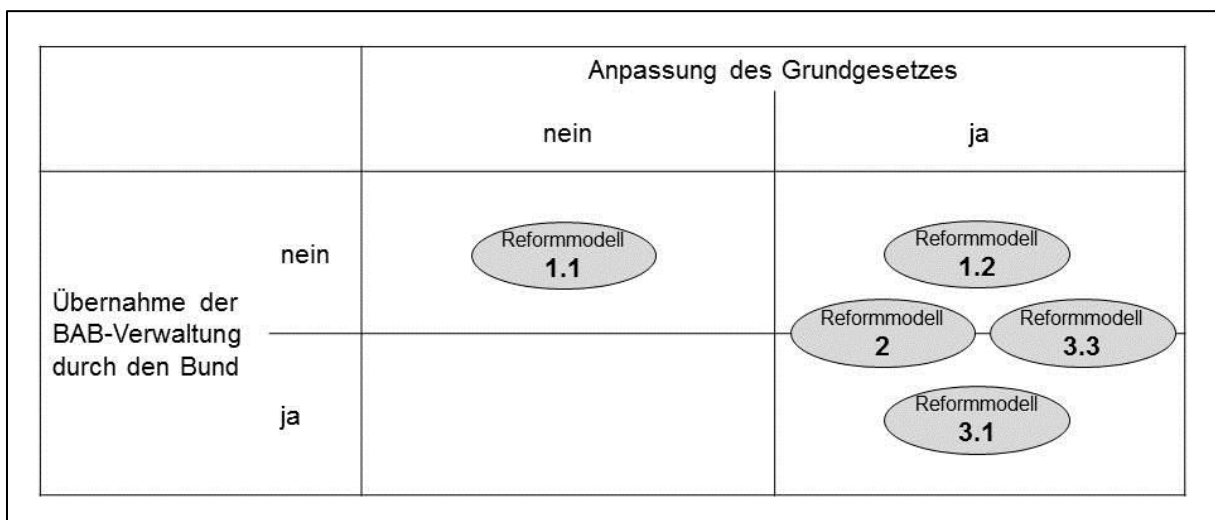


Abbildung 1: Reformmodelle hinsichtlich der Verwaltungsorganisation bei den BAB im Überblick

3.2 Bundesstraßen (BS)

- Verwaltungsaufgaben bei den BS sollten nicht von den Ländern an den Bund übertragen werden.
- In dem Szenario, dass die Bereitstellungs- und Finanzierungsverantwortung der BS an die Länder übergeht, sollten bzw. werden diese auch die volle Kontrolle über die Verwaltung erhalten.
- Wenn die Auftragsverwaltung bestehen bleibt und der Bund auch dann – wie oben stehend empfohlen – eine Gesellschaft gründet, dann sollte diese als „BFS-Gesellschaft“ auch für die BS zuständig sein und auch einige andere, für die BAB diskutierte Reformelemente sollten übernommen werden. Allerdings ist dezentrales Wissen und dezentrale Aktivität bei den BS deutlich bedeutsamer als bei den BAB, weshalb der Bund hier – anders als bei den BAB – den Ländern durchaus bewusst weiterhin Freiheitsgrade lassen sollte. Um der damit einhergehenden erhöhten Gefahr von Ineffizienzen auf Länderebene entgegenzutreten, bietet es sich an, bei Kapazitätserweiterungsinvestitionen gemäß dem auch in der Vergangenheit praktizierten Ansatz Kostenrisiken (indirekt) auf die Länder zu übertragen, indem in einem gewissen Ausmaß erhöhte Realisierungskosten gegenüber den bei der Berechnung der Länderquote angesetzten Kosten von den Ländern zu tragen sind.⁸ Für den Erhaltungsbereich ist eine analoge recht harte Anreizsetzung des Bundes gegenüber den Ländern (z.B. im Rahmen von LuFV zwischen Bund und Ländern sowie gekoppelten Benchmarking-Aktivitäten) weniger problematisch als bei den BAB, aber dennoch sollten eher weiche Anreizregime eingesetzt werden.
- Wenn die Auftragsverwaltung für die BAB abgeschafft und die BS (egal ob bei Beibehaltung oder bei Abschaffung der Auftragsverwaltung) bei den Ländern bleiben sollte, gehen Synergieeffekte in den Ländern verloren und es steigt die Rationalität dafür an, auf zentraler Ebene zur Unterstützung der Länder verstärkt Aufgaben des Wissensmanagements wahrzunehmen.

4 Reformoptionen für die Bereitstellung und Finanzierung

4.1 Bundesautobahnen (BAB)

- Im Zusammenhang mit der vorstehend im Rahmen sämtlicher Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation empfohlenen Gründung einer BAB- bzw. BFS-Gesellschaft bietet es sich an, diese in die Finanzierung der BAB zu involvieren und Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung danach zu unterscheiden werden, ob und in welchem Ausmaß von der Gesellschaft Schulden aufgenommen werden können, die entweder nur im Lichte der so genannten „deutschen Schuldenbremse“ oder sowohl im Lichte der deutschen als auch der so genannten „europäischen Schuldenbremse“ nicht dem Bund zugerechnet werden. Dabei wird von der in Art. 115 GG für den Bund verankerten deutschen Schuldenbremse im Regelfall eine jährliche Neuverschuldung von maximal 0,35% des BIP erlaubt. Die europäische Schuldenbremse, die seit dem Vertrag von Maastricht im Primärrecht der EU verankert ist (Art. 126 AEUV, ex Art. 104 EGV; Prot. Nr. 12) und durch den sog.

⁸ Eine Herausforderung bei diesem Ansatz ist, im Rahmen von (Nach-)Verhandlungen festzulegen, inwieweit Kostensteigerungen nicht den Ländern zuzurechnen sind, weil sie durch von diesen nicht beeinflussbare Entwicklungen etc. bedingt sind.

Stabilitäts- und Wachstumspakt (Verordnungen) aus dem Jahr 1997 abgesichert werden sollte, begrenzt die jährliche staatliche Neuverschuldung auf i.d.R. maximal 3 % des BIP und ist damit hinsichtlich des Neuverschuldungsniveaus weniger streng. Allerdings sind die auf europäischer Ebene bei der Frage der Schuldenzuordnung zum Staat herangezogenen, im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) enthaltenen Regeln strenger als die bei der Prüfung der Einhaltung der deutschen Schuldenbremse anzuwendenden Vorgaben.

- **Reformmodell A:** Für Reformmodelle, bei denen Investitionen aus laufenden Einnahmen finanziert würden, könnte auf die folgenden (Reform-)Elemente zurückgegriffen werden:

- **Reformmodell A.1:** Es sind Möglichkeiten zur mehrjährigen verbindlichen Finanzmittelbereitstellung für die prioritären Ausgabenbereiche und dort speziell auch für einzelne (Groß-)Projekte zu schaffen. Es sollten – ähnlich wie in der Schweiz – verbindliche Investitions- und Finanzierungspläne aufgestellt werden, die eine unter Berücksichtigung der baulichen und verkehrlichen Nebenbedingungen zügige Realisierung erlauben. Diese sollten – ggf. auf Basis grundgesetzlicher Vorstrukturierungen – einfachgesetzlich oder ansonsten durch einen öffentlich rechtlichen („LuFV“-ähnlichen) Vertrag vom Bund mit einer BAB-Gesellschaft umgesetzt werden. Weiterhin ist das Design der politischen Entscheidungsfällung zur Finanzmittelbereitstellung im Bereich der BAB so zu modifizieren, dass zunächst und dabei in jedem Fall mehrjährig (z.B. für fünf oder acht Jahre) die Finanzmittel für die prioritären Ausgabenbereiche festgelegt werden. Dies bedeutet, dass in gewisser Hinsicht ein bevorzugter „Finanzmittelzugang“ für prioritäre Ausgabenbereiche geschaffen wird. Dieses Reformelement stellt auch ein eigenständiges Reformmodell A.1 dar.

- **Reformmodell A.2:** Darauf aufbauend kann ein weitergehendes Reformmodell A.2 entwickelt werden, bei dem insofern – und dies dürfte die Wahrscheinlichkeit, dass eine Reform langfristig effektiv ist, deutlich erhöhen – Kreislaufstrukturen durch die (möglichst gesetzliche) Vorstrukturierung von Entscheidungssituationen für die Politik etabliert werden, als erhöhte (bzw. geringere) Finanzmittelbedarfe durch erhöhte (bzw. geringere) Einnahmen aus Zahlungen der Nutzer der BAB abgedeckt werden 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.⁹

Die beiden vorstehend genannten erwähnten Reformelemente betreffen das Design der Entscheidungsfällung durch die Politik, die in jedem Fall auch für Entscheidungen über Ausbauprojekte zuständig bleiben sollte, und verändern den Umfang sowie die Art und Weise der politischen (Selbst-)Bindungen hinsichtlich einer Finanzmittelbereitstellung. Derartige politische (Selbst-)Bindungen können insbesondere auf einem informellen Konsens und Gewohnheiten, auf einfachgesetzlichen und / oder grundgesetzlichen Regelungen basieren. Regeln, die eine ökonomische Rationalität aufweisen und hinsichtlich derer dabei grundsätzlich ein breiter Konsens besteht, werden insofern ten-

⁹ Sowohl die Fernstraßenfinanzierung in der Schweiz als auch die in Österreich weisen im Übrigen derartige Kreislaufstrukturen auf.

denziell auch dann beachtet werden und Bestand haben, wenn sie lediglich auf einer einfachgesetzlichen Ebene und nicht im Grundgesetz verankert sind.¹⁰

- **Reformmodell Z:** Bei einem hinsichtlich der Verschuldung diametral entgegengesetzten (Reform-) Modell Z würden Staatsschulden in eine BAB-Gesellschaft ausgelagert, womit angestrebt werden könnte, nach dem Maastricht-Vertrag zu beachtende Verschuldungskennziffern des Bundes zu „verschönern“. Demnach wäre eine erfolgreiche Schuldenauslagerung an die BAB-Gesellschaft insbesondere dann erreichbar, wenn zunächst dieser direkt Mauteinnahmen zufließen würden und die Mauteinnahmen mehr als die Hälfte der Umsatzerlöse ausmachen würden, was in Deutschland wohl unkompliziert umgesetzt werden könnte; weiterhin müsste die BAB-Gesellschaft über Entscheidungsfreiheit in ihrer Hauptfunktion verfügen, was eine Abschaffung der Auftragsverwaltung erfordern dürfte, aber ansonsten im Bestandsnetz wohl recht unproblematisch umsetzbar wäre, ohne die politische Einflussnahme in wichtigen Fragen beschneiden zu müssen. Die Gewährung einer Staatsgarantie stünde nach dem ESVG einer Zurechnung der Schulden zu der Gesellschaft übrigens grundsätzlich nicht ansatzweise im Wege, dies gilt auch für eine Entscheidung für die Rechtsform der AöR für die BAB-Gesellschaft.¹¹

Wenn dieses Modell – warum auch immer – ausgewählt würde, sollte sich die BAB-Gesellschaft im öffentlichen Eigentum befinden und sämtliches aufgenommenes Kapital sollte von einer Staatsgarantie erfasst sein, was beides – im Kontext von Opportunismusproblemen und der Gefahr von Kurzfristorientierung im politischen Bereich – grundgesetzlich abgesichert werden sollte. Der Einbezug von im Risiko stehenden („privaten“) Kapital ist hingegen nicht sinnvoll, da die Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich der Kapazität politisch gefällt werden bzw. in diesem Fall sogar gefällt worden sind und da im Bereich der Leistungserstellung langfristige, netzweite harte Anreizregime aufgrund von Kontrahierungsproblemen (und weiteren Gründen) nicht sinnvoll etabliert werden können.^{12, 13}

¹⁰ 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.

¹¹ Im Übrigen garantiert der österreichische Staat den Gläubigern der ASFINAG die Rückzahlung des von dieser aufgenommenen Kapitals und die Schulden der ASFINAG werden nach den Regeln des ESVG nicht dem Staat zugerechnet.

¹² Im Rahmen von Verträgen der öffentlichen Verwaltung bzw. einer öffentlichen BAB-Gesellschaft mit privaten Auftragnehmern sollten hingegen i.d.R. privates Kapital und / oder ein diesbezügliches Substitut darstellende Bankbürgschaften etc. als Haftungsmechanismus und Anzelelement einbezogen werden. Dies wird auch sowohl bei (Bau- und weiteren) Verträgen im Rahmen der konventionellen Beschaffungsvariante als auch im Rahmen von ÖPP-Projekten sinnvollerweise so praktiziert, wobei bei ÖPP-Projekten oftmals im Hinblick auf die Umgehung der deutschen Schuldenbremse unnötig viel im Risiko stehendes privates Kapital einbezogen wird, was Kosten steigernd wirkt.

¹³ Es kann die Position vertreten werden, dass Kapitalgeber, deren in eine BAB-Gesellschaft investiertes Kapital im Risiko steht, trotz politisch erfolgreicher (bzw. erfolgter) Bereitstellungsentscheidungen insofern einen auch aus gesellschaftlicher Sicht relevanten Vorteil mit sich bringen, als dass sie auf das langfristige finanzielle Gleichgewicht der Gesellschaft achten und damit einhergehend ggf. betriebswirtschaftlich nicht sinnvolle (Ausgabe- und vor allem Investitions-)Entscheidungen unterbinden werden, was das Insolvenzrisiko begrenzt. Allerdings kann diese Aufgabe aufgrund der vorliegenden und zu erwartenden Wissensverteilung hinsichtlich der BAB-Finanzierung im Zusammenspiel mit (zumindest den für derartige Gesellschaften üblichen, aber möglichst extrem weitgehenden) Transparenzvorgaben auch problemlos durch für die Kontrolle der Gesellschaft zuständige Akteure und dabei auch durch den Rechnungshof sowie durch weitere gesellschaftliche Akteure erfolgen. Sofern die Verschuldung einer BAB-Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zugerechnet

Das hier betrachtete Reformmodell Z geht jedoch – ohne dass über „staatliche Bilanzkosmetik“ hinausreichende relevante modellspezifische Vorteile erkennbar sind – mit gravierenden Nachteilen einher: Insbesondere ist darauf zu verweisen, dass die Politik durch die Verschuldung der BAB-Gesellschaft und damit des (Bestands-)Netzes der BAB extrem umfangreich sowohl verkehrspolitische- als auch haushaltspolitische Flexibilität verliert. Besonders problematisch ist dabei, dass zukünftig Mautgebühren nicht mit Blick auf verkehrliche und ökologische (Effizienz- und sonstige) Ziele festgesetzt werden könnten, sondern das vielmehr Kapitalmarktregeln dann die Mautfestsetzung und damit die Lenkung von Verkehrsströmen maßgeblich beeinflussen würden.

- **Reformmodell B:** Nach der (auch aus Gründen der Klarstellung erfolgten) Betrachtung des mit extrem vielen Nachteilen einhergehenden Reformmodells Z soll nun ein Reformmodell B vorgestellt werden, mit dem das Reformmodell A um das Element ergänzt wird, dass die BAB-Gesellschaft zur Finanzierung von Investitionen in prioritäre Kapazitätserweiterungsprojekte Schulden aufnehmen darf. Auch hier – wie auch bei den weiteren betrachteten Reformmodellen – sollte die BAB-Gesellschaft in jedem Fall im öffentlichen Eigentum stehen und sämtliches aufgenommenes Kapital sollte von einer Staatsgarantie erfasst sein und dies beides sollte grundgesetzlich abgesichert sein. Die mit Blick auf verwaltungsorganisatorische Fragen (siehe Punkt 3.1) abgegebene Empfehlung, die AöR als Rechtsform für die BAB-Gesellschaft auszuwählen, kann unter Berücksichtigung der relevanten Bereitstellungs- und Finanzierungsaspekte wiederholt bzw. verstärkt werden. Eine Zurechnung des aufgenommenen Kapitals zur BAB-Gesellschaft (und nicht zum Staat) nur im Lichte der deutschen Schuldenbremse kann vor dem Hintergrund der nationalen „Schuldenzuordnungsregeln“ als gesichert angesehen werden.

Um eine Zurechnung des aufgenommenen Kapitals zur BAB-Gesellschaft (und nicht zum Staat) gemäß den Regeln der ESVG und damit im Lichte der europäischen Schuldenbremse zu erreichen, sind zunächst die oben stehend (bei der Betrachtung des Reformmodells Z) dargestellten Bedingungen zu erfüllen und somit müsste die Auftragsverwaltung abgeschafft werden. Außerdem dürfte politisch wohl grundsätzlich keine Verpflichtung zur Realisierung bestimmter Neu- und Ausbauprojekten durch die Gesellschaft etabliert werden, da diese ansonsten nicht mehr über Entscheidungsfreiheit in einer ihrer Hauptfunktionen verfügen würde. In diesem Zusammenhang könnte jedoch auf

werden soll, würden auch die für die Überprüfung der korrekten Verbuchung dieser Schulden nach dem ESVG zuständigen öffentlichen Institutionen, das Statistische Bundesamt und EUROSTAT, wirtschaftliche Entscheidungen der Gesellschaft überprüfen. Im Übrigen könnte erwogen werden – speziell wenn ein großes Vertrauen in die üblichen Kapitalmarktgepflogenheiten hinsichtlich der Kontrolle von Schuldnehmern gesetzt wird – verpflichtend vorzusehen, dass eine Rating-Agentur Prüfungen der finanziellen Stabilität einer BAB-Gesellschaft vorzunehmen und die Ergebnisse zu veröffentlichen hat, wobei die Rating-Agentur dann bei ihren Kontrollen von der Existenz der Staatsgarantie zu abstrahieren hätte.

Außerdem sollte der gesellschaftliche Wert einer Kontrolle der BAB-Gesellschaft durch Risiko-behaftetes Kapital bereitstellende Kapitalgeber sehr vorsichtig eingeschätzt werden. Die Kapitalgeber werden bei ihren Betrachtungen nicht zuletzt nicht explizite Garantien des Staates für eine BAB-Gesellschaft berücksichtigen. Weiterhin haben derartige Kapitalgeber erhebliche Anreize zu Lobbyismus und einer Beeinflussung politischer und regulatorischer Aktivitäten. Dies berücksichtigend erscheint es sehr fraglich, ob bei einer Nettobetrachtung überhaupt irgendwelche gesellschaftlich relevanten Vorteile durch die Aktivitäten dieser Kapitalgeber „erzeugt“ werden; ggf. liegen bei einer Gesamtbetrachtung aufgrund ihrer Aktivitäten vielmehr Nachteile vor. Nicht zuletzt ist auch zu berücksichtigen, dass die Emission von nicht durch eine Staatsgarantie abgesichertem Kapital mit dem bislang noch nicht berücksichtigten Nachteil erhöhter Kapitalkosten einhergeht, wobei diese gerade auch durch das institutionelle Risiko hinsichtlich der Wirkung und Veränderung der Rahmenbedingungen für die BAB-Gesellschaft bedingt sein dürften.

das bei der österreichischen ASFINAG, deren Schulden nach dem ESVG nicht dem Staat zugerechnet werden, angewendete Verfahren zurückgegriffen werden. Demnach darf die Politik der Gesellschaft durchaus gewisse Vorgaben zur Durchführung bestimmter Investitionsvorhaben machen, aber die Gesellschaft hat das Recht zur Priorisierung und zur zeitlichen Gestaltung des Investitionsprogramms, womit einhergehend einzelne, für die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft ungeeignet Vorhaben verzögert und ggf. immer weiter (und quasi im Extremfall bis in die Unendlichkeit) verschoben werden können. Allerdings ist anzumerken, dass der Ausgang von Prüfungen hinsichtlich der Verbuchung von Schulden nach dem ESVG, die zunächst vom statistischen Bundesamt und anschließend noch vom Statistischen Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) durchgeführt werden, im Kontext von z.T. unklaren Regeln in dem ESVG schwierig zu prognostizieren ist.

Bezüglich des Reformmodells B sei abschließend angemerkt, dass mit einer auf die Nichtanrechnung der Verschuldung beim Staat im Lichte nur der deutschen Schuldenbremse ausgerichteten Ausgestaltung einer BAB-Gesellschaft für diese bereits erhebliche Spielräume zur Kapitalaufnahme geschaffen würden, da die deutsche Schuldenbremse ja bei 0,35 % festgesetzt ist und damit hinsichtlich der Kennziffer zur erlaubten jährlichen Verschuldung deutlich strenger als die bei 3% „justierte“ europäische Schuldenbremse ist.^{14, 15} Sofern eine Kapitalaufnahme auf die Finanzbereitstellung für prioritäre Kapazitätserweiterungsinvestitionen begrenzt ist und ggf. ergänzend auch noch eine (möglichst grundgesetzlich zu verankernde) nicht zu hoch festgesetzte Maximalhöhe für die (Gesamt-)Verschuldung der BAB-Gesellschaft vorgegeben ist, dürfte mit dem Reformmodell B auch keine besonders weitgehende Einschränkung der zukünftigen verkehrspolitischen und haushalterischen Flexibilität erfolgen.

- **Reformmodell C:** Einer BAB-Gesellschaft könnte eine Kapitalaufnahme – über die im Reformmodell B thematisierte Kapitalaufnahme hinausgehend – außerdem für die Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen gestattet werden, die nicht der Engpassbeseitigung dienen und damit nicht als prioritär einzuordnen sind, z.B. für zu einem hohen Anteil regionalpolitisch und mit Erschließungszielen begründete Neubauvorhaben. Eine Zuordnung dieser Schulden bei der Gesellschaft dürfte im Lichte der europäischen Schuldenbremse aufgrund der ESVG-Regeln vermutlich nicht erreichbar sein, könnte aber aus Sicht der deutschen Schuldenbremse recht unproblematisch sichergestellt werden. Nachteilig bei diesem Reformmodell C wäre in jedem Fall, dass der bei Modell B vorliegende (und dort gegenüber Modell A sicherlich nochmals verstärkte) Priorisierungsmechanismus entfallen oder zumindest abgeschwächt würde, mit dem Finanzmittel bevorzugt in die

¹⁴ In diesem Zusammenhang würde auch eine Alternative zur derzeitigen, im Lichte der deutschen Schuldenbremse nicht dem Staat zugerechnete Kapitalaufnahme im Rahmen der ÖPP-Vorhaben geschaffen. Damit könnten c.p. zeitliche Investitionsziele erreicht werden, ohne dass die mit der derzeitigen Realisierung von ÖPP-Projekten bei den BAB einhergehenden erhöhten Kosten anfallen würden.

¹⁵ Zu beachten ist, dass der im Jahr 2012 unterzeichnete europäische Fiskalpakt (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) die strengen Zuordnungsregeln für Schulden nach dem ESVG grundsätzlich mit der Vorgabe einer maximalen Neuverschuldung von 0,5 % des BIP verbindet. Allerdings ist der Fiskalpakt in Deutschland durch entsprechende Modifikationen im Haushaltsgrundsätzegesetz (und zwar konkret in § 51 HGrG) – und damit nicht im Grundgesetz – umgesetzt worden, was auf Ebene des deutschen Rechts Spielräume für eine gesetzlich legitimierte Aushebelung dieser Vorschriften bietet. Die Nutzung dieser Spielräume wirft jedoch wiederum europarechtliche Fragen auf, was im Übrigen in dieser Studie in den späteren Analysen nur noch angesprochen, aber nicht mehr vertieft thematisiert werden kann.

prioritären Investitionsvorhaben zur Engpassbeseitigung gelenkt werden. Auch besteht eine erhöhte, aber auch durch die Vorgaben einer maximalen Verschuldungshöhe wiederum recht einfach begrenzbare Gefahr, dass die zukünftige verkehrspolitische und haushaltspolitische Flexibilität in einem unangemessenen Umfang eingeschränkt wird. Allerdings gibt es auch Argumente, die für dieses Modell C sprechen. Eine abschließender wertender Vergleich der Reformmodelle B und C ist im Übrigen hier insofern nicht möglich, als dass die unterschiedliche intertemporale und intergenerative Lastenzuordnung Verteilungsfragen berührt, die aus rein wissenschaftlicher Sicht nicht beurteilt werden können.

- **Reformmodell D:** Eine Verschuldungserlaubnis könnte die BAB-Gesellschaft ferner speziell für Investitionen im Erhaltungsbereich erhalten, wobei dieses Reformmodell D dann mit den sich hinsichtlich der Verschuldungserlaubnis im Bereich der Kapazitätserweiterungsvorhaben unterscheidenden Reformmodellen B und C kombiniert werden könnte (die damit quasi zu **Reformmodellen B+D** und **C+D** würden). Im Lichte der deutschen Schuldenbremse wäre auch dieses Modell wieder unkompliziert umsetzbar und auch im Lichte der europäischen Schuldenbremse dürfte dies gelingen, wenn die aufgeführten Bedingungen erfüllt werden, was keine kritischen Einschränkungen politischer Entscheidungsmöglichkeiten bedingen dürfte. Anzumerken ist, dass mit Kapazitätserweiterungen neue Angebote geschaffen werden, mit denen Nutzen generiert werden soll und durch die i.d.R. Einnahmepotentiale entstehen, was als Rechtfertigungsgrund für die Inkaufnahme einer Verschuldung angesehen werden kann. Dies ist bei Erhaltungsinvestitionen nicht der Fall.¹⁶ Eine abschließende Bewertung dieses Modells ist hier aufgrund der intertemporalen Verteilungsfragen aus den bereits aufgeführten Gründen aus wissenschaftlicher Sicht nicht möglich. Denkbar wäre auch, dieses Reformmodell D nur zum temporären Abbau des auf den BAB vorliegenden „Sanierungsstaus“ einzusetzen. In jedem Fall sollte es eine Vorgabe zur maximalen Kapitalaufnahme geben, um zu starke Flexibilitätseinschränkungen zu verhindern.
- Bei einem abschließenden übergreifenden Blick auf die verschiedenen hier betrachteten Reformmodelle kann festgehalten werden, dass die Umsetzung des Reformmodells A in jedem Fall mit Vorteilen einhergeht und dass dabei das Reformmodell A.2 gegenüber dem Reformmodell A.1 vorzuziehen ist. Eine finale (gerade auch relative) Bewertung der darüber hinausgehenden Reformmodelle B, C und D (auch im Vergleich zum Reformmodell A) ist aufgrund der dabei zu fallenden Werturteile aus wissenschaftlicher Sicht nicht möglich. Das Reformmodell B (ggf. ergänzt um ein lediglich auf „nachholende Sanierung“ angewendetes Reformmodell D) bietet den Vorteil, dass Priorisierungsmechanismen gestärkt werden. Im Übrigen sind auch Variationen der Reformmodelle B und C denkbar, bei denen die in Modell A enthaltenen Priorisierungsmechanismen nicht enthalten sind. Derartige Varianten sind insofern kritisch zu sehen, als dass Verbesserungen hinsichtlich der

¹⁶ In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass bei der österreichischen ASFINAG Kapazitätserweiterungsinvestitionen zu Aktivierungen (im Zusammenspiel mit der dortigen Besonderheit des so genannten „Fruchtgenussrechts“) führen, aber dass Ersatzmaßnahmen (und dabei auch sämtliche eigentlich als Investitionen anzusehende Maßnahmen) nicht zu Aktivierungen führen und vielmehr direkt vollumfänglich als Aufwand verbucht werden. Insofern weist die Buchungsweise der österreichischen ASFINAG im Bereich des Bestandsnetzes und der Erhaltungsmaßnahmen umfangreich Ähnlichkeiten zu einer Kameralistik auf.

Erreichung von Effizienz- und Effektivitätszielen lediglich im Zusammenhang mit einer Verlagerung von Lasten in die Zukunft erreicht werden.

- Zu beachten ist, dass in dem Fall, dass eine Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung vorgesehen ist und die (Neu-)Verschuldung der BAB-Gesellschaft auch im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zugerechnet werden soll, Restriktionen hinsichtlich der Reformen bei der Verwaltungsorganisation etabliert werden, denn die derzeitige Auftragsverwaltung ist dann aufgrund der Regelungen im ESVG mit sehr großer Wahrscheinlichkeit zwingend abzuschaffen. Sofern lediglich eine Nicht-Zurechnung der Verschuldung der BAB-Gesellschaft zum Staat im Lichte der deutschen Schuldenbremse erreicht werden soll, bestehen derartige Interdependenzen nicht und über die Reform im Bereich der Verwaltungsorganisation kann unabhängig von der Reform im Bereich der Bereitstellung und Finanzierung entschieden werden.
- Abschließend sei nochmals betont, dass bei jedem der Reformmodelle grundgesetzlich abgesichert werden sollte, dass sich eine BAB-Gesellschaft im öffentlichen Eigentum befindet und dass sämtliches ggf. aufgenommenes Kapital von einer Staatsgarantie erfasst ist.
- In Abbildung 2 sind die diskutierten Reformmodelle hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung bei den BAB im Überblick dargestellt.

		Kapitalaufnahme für Erhaltungsinvestitionen / im Bestandsnetz		
		nein	ja	
			nur zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen	Verschuldung des Bestandsnetzes
Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Kapazitäts- erweiterungs- vorhaben	nein	Reformmodell A (A.1, A.2)	Reformmodell D	Reformmodell Z
	nur für prioritäre Vorhaben	Reformmodell B	Reformmodell B+D	
	ja für alle Vorhaben	Reformmodell C	Reformmodell C+D	

Abbildung 2: Reformmodelle hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung bei den BAB im Überblick

4.2 Bundesstraßen (BS)

- Hinsichtlich der Bereitstellung und Finanzierung der BS ist eine zentrale Frage, ob es bei einer (Vor- und Nachteile berücksichtigenden) Nettobetrachtung sinnvoll ist, dass der Bund auch zukünftig bedarfsorientiert für die BS (nahezu) vollumfänglich oder auf dem Wege einer anteiligen Finanzierung Mittel bereitstellt. Umso größer zukünftige absolute und (über die Länder hinweg betrachtet) relative Mittelbedarfsschwankungen insbesondere für die Vornahme von Investitionen und dabei insbeson-

dere von Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Zeitablauf sind, umso stärker sind die Argumente für eine entsprechende auch zukünftige Involvierung des Bundes in die Finanzierung der BS. Die aufgeworfene Frage ist extrem schwierig zu beantworten.¹⁷ Unter Berücksichtigung der doch wohl deutlich höheren Kurzfristorientierung bei den Ländern (und dabei gerade bei den finanzschwachen Ländern) im Vergleich zum Bund spricht vieles dafür, dass sich der Bund allenfalls bei den verkehrlich wenig bedeutsamen Bundesstraßen aus der zukünftigen Finanzierung komplett zurückzieht.

- Im Falle einer Beibehaltung der Bundeszuständigkeit für die Bereitstellung der Bundesstraßen bietet es sich an, weiterhin auf Basis der Projektbewertung aus dem Bundesverkehrswegeplan (BVWP) und der Entscheidungen des Bundestags zur Aufnahme von BS-Projekten in den Bedarfsplan Länderquoten festzusetzen und auf Basis dieser Länderquoten dann die Investitionsmittel für den Bereich der BS in den folgenden Haushaltsjahren zu verteilen.¹⁸ Welche Projekte dann innerhalb dieser Quoten von den einzelnen Ländern realisiert werden, sollte dann zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden. Weiterhin liegt es nahe, dass der Bund dann auch Finanzierungsaufgaben an eine Gesellschaft, dann wohl an eine (nicht nur für die BAB sondern auch für die BFS zuständige) BFS-Gesellschaft, auslagert. Wenn sich diese Gesellschaft für die Vornahme von Investitionen (auch) im Bereich der BS verschulden würde, dann wäre es wiederum unkompliziert umsetzbar, dass diese Schulden im Lichte der deutschen Schuldenbremse nicht dem Staat zugeordnet sind. Eine auch im Lichte der europäischen Schuldenbremse erfolgreiche Auslagerung einer derartigen (Neu-)Verschuldung dürfte hingegen i.d.R. eher nicht möglich sein.
- Sofern die BS in die Zuständigkeit der Länder übergehen, wäre anzuraten, dass grundgesetzlich festgelegt bzw. vorstrukturiert wird, dass sich der Bund auch dann an einer bedarfsorientierten Finanzierung von Investitionsvorhaben beteiligt. Dafür könnten Grundgedanken der früheren Investitionsfinanzierung auf Basis des „alten“ GVFG¹⁹ wiederbelebt werden. Es wäre zu prüfen, ob und wie eine Kapitalaufnahme (durch Bund und / oder Länder) so gestaltet werden könnte (wenn dies denn gewünscht ist), dass die Verschuldung im Lichte der deutschen Schuldenbremse nicht dem Staat zugerechnet wird.
- Eine Reform der Auftragsverwaltung bei den BS und eine damit einhergehende Weiterentwicklung von deren Finanzierung gemäß den vorstehenden Darstellungen wird das unkomplizierter umsetzbare Reformmodell sein. Denkbar wäre, diesen Weg für einen Teil der BS zu beschreiten und die anderen BS an die Länder zu übertragen, aber ggf. den Bund in einem gewissen Ausmaß bedarfsorientiert an der Finanzierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen und Umbaumaßnahmen zu beteiligen.

¹⁷ Die Antwort auf die aufgeworfene Frage wird im Übrigen auch dadurch beeinflusst, ob und welcher Teil der BS (nicht hinsichtlich der Klassifizierung gegenüber dem Nutzer sondern bezüglich des Bereitstellungs- und Finanzierungsregimes) den BAB zugeordnet wird.

¹⁸ Dieses Vorgehen sollte grundsätzlich auch für die Investitionsvorhaben im Bereich der BAB angewendet werden, die nicht den prioritären Vorhaben zuzurechnen sind.

¹⁹ Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) modifiziert, sodass mit der Bezeichnung „altes“ GVFG die Regelungen vor dieser Reform gemeint sind.

5 Fazit

- Die vorliegenden Defizite hinsichtlich der institutionellen Lösungen für die Verwaltungsorganisation sowie für die Bereitstellung und Finanzierung deuten an, dass ein Potential existieren dürfte, durch eine Reform langfristig Effektivitäts- und Effizienzziele besser zu erreichen als in der Vergangenheit.
- In jedem Fall kann im Bereich der Verwaltungsorganisation eine Reform der Auftragsverwaltung (Reformmodell 1) empfohlen werden, wobei bevorzugt nicht nur „unterhalb“ des Grundgesetzes (Reformmodell 1.1) sondern auch auf Ebene des Grundgesetzes (Reformmodell 1.2) Anpassungen erfolgen sollten.²⁰ Ob über dieses relativ unkomplexe Reformmodell hinausgehende, grundsätzlich als nicht ungeeignet eingestufte Reformmodelle umgesetzt werden sollten, kann hier nicht klar beurteilt werden, da die mit den Modellen einhergehenden Effekte schwierig abzuschätzen sind. Die Gründung einer BAB- bzw. BFS-Gesellschaft ist in jedem betrachteten Reformmodell sinnvoll, auch wenn die Aufgabenumfänge der Gesellschaft je nach Reformmodell sehr unterschiedlich wären. Im Bereich der Bereitstellung und Finanzierung sollte in jedem Fall zumindest das Reformmodell A (und dabei möglichst als auch Kreislaufstrukturen beinhaltende Variante A.2 und nicht nur als Variante A.1) umgesetzt werden, das mehrjährige Investitions- und Finanzierungspläne für prioritäre Ausgabenbereiche unter Einbezug einer BAB- bzw. BFS-Gesellschaft vorsieht. Hierfür ist nicht unbedingt eine Grundgesetzanpassung erforderlich. Hinsichtlich einer Entscheidung für weitere (Reform-)Elemente umfassender Reformmodelle kann hier keine Empfehlung abgegeben werden, insbesondere weil hier keine Werturteile im Kontext intertemporaler Verteilungsfragen gefällt werden sollen.
- Wenn durch eine BAB- bzw. BFS-Gesellschaft eine Kapitalaufnahme erfolgen soll und die Schulden im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zugerechnet werden sollen, dann ist aufgrund von Vorgaben der ESVG eine Abschaffung der Auftragsverwaltung als unumgänglich anzusehen. Ansonsten bestehen keine größeren Interdependenzen zwischen der Ausgestaltung von Reformen bei der Verwaltungsorganisation zum einen sowie der Bereitstellung und Finanzierung zum anderen.
- Wenn zur Ermöglichung von Reformen Veränderungen auf der grundgesetzlichen Normenebene erfolgen, 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 wiederum neue Restriktionen etabliert werden, welche einen Schutz gegen zukünftige einfachgesetzliche und sonstige Modifikationen etablieren, die allenfalls kurzfristig betrachtet oder lediglich für einzelne (Eigennutz-orientierte) Akteure vorteilhaft sind, die ggf. auf diese Veränderungen durch Lobbyismus hinwirken.²¹ Vor diesem Hintergrund sollte im Falle von Anpassungen des Grundgesetzes dort ab-

²⁰ Sofern eine entsprechende Grundgesetzanpassung nicht durchsetzbar ist, könnte angestrebt werden, das Reformmodell 1.1 zumindest um ein Paket allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu ergänzen und damit die Rolle des Bundes zu stärken (Reformmodell 1.1*), wozu gemäß der grundgesetzlichen Vorgaben der Bundesrat zustimmen müsste.

²¹ In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass auch Situationen vorstellbar sind, in denen auf sinnvolle Reformen ermöglichende Beseitigung grundgesetzlicher Schranken verzichtet werden sollte, wenn es damit

gesichert werden, dass eine zu gründende BAB- bzw. BFS-Gesellschaft dauerhaft im öffentlichen Eigentum steht und dass im Falle einer Verschuldungsfähigkeit der Gesellschaft von dieser aufgenommenes Kapital von einer Staatsgarantie erfasst ist.

einhergehend nicht möglich ist, für die Zukunft sinnvolle politische (Selbst-)Bindungen grundgesetzlich zu verankern, und infolgedessen langfristig nachteilige Entwicklungen zu erwarten sind.