

Tagung „Reformmodelle für die Organisation und Finanzierung der Bundesfernstraßen“

Berlin, 1. Juni 2016

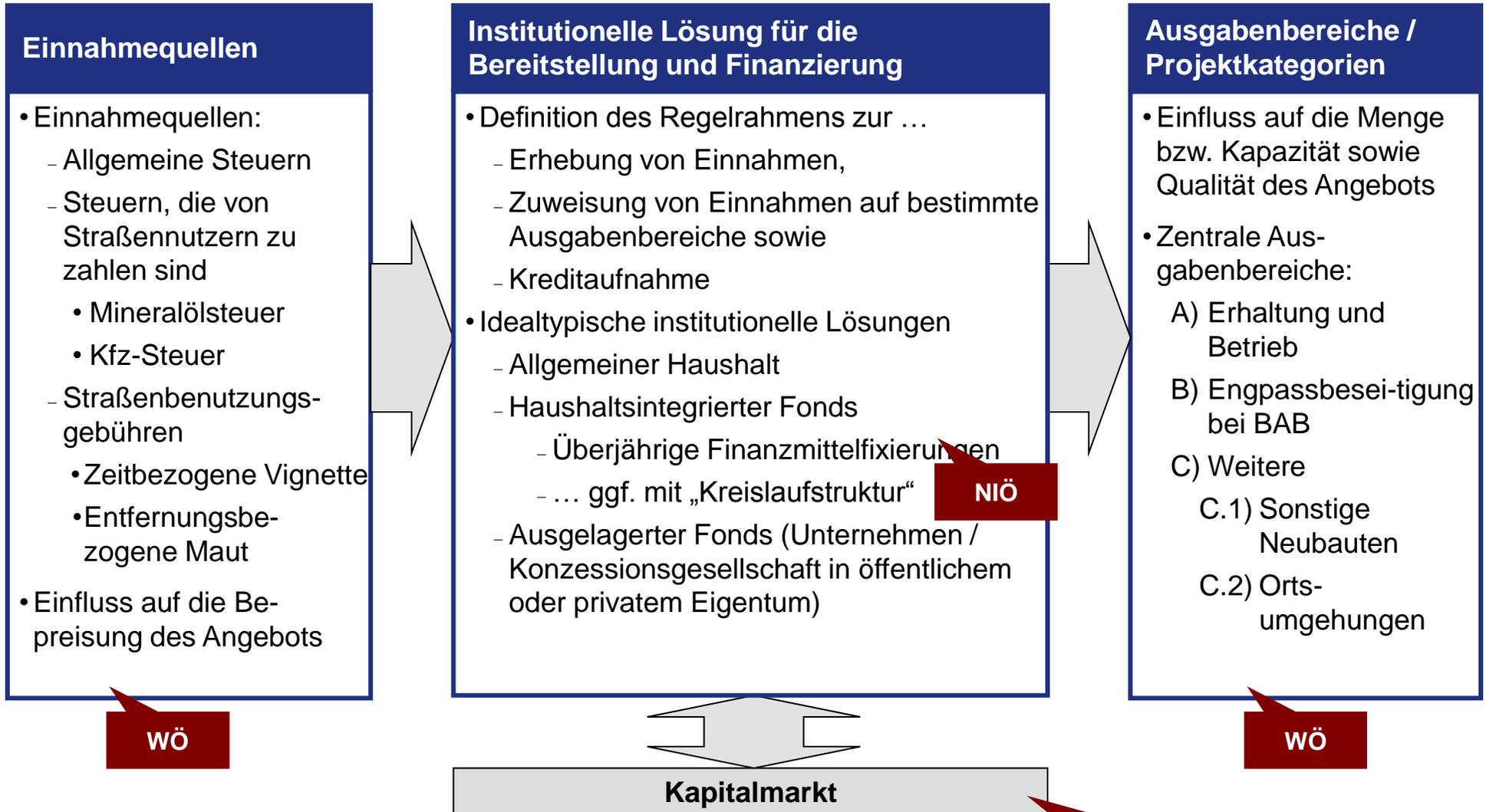
Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen aus (institutionen-)ökonomischer Sicht

Prof. Dr. Thorsten Beckers

TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

Dieser Vortrag basiert umfassend auf der kürzlich (gemeinsam mit Prof. Dr. Georg Hermes, Andrej Ryndin, Dr. Holger Weiß, Tim Becker und Bastian Reuße) im Auftrag des ADAC e.V. erstellten Studie „Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte“.

Einordnung von Institutionen für die Bereitstellung und Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur



Defizite

bei der Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen (BFS)

- **Traditionelle Defizite**

- Zu wenig Finanzmittel (zumindest) für prioritäre Ausgaben- und vor allem Investitionsbereiche (Betriebsdienst und Erhaltung sowie Engpassbeseitigung bei BAB)
- Stückchenweise Realisierung prioritärer Projekte (abgesehen von Ausnahmen [insb. ÖPP])
- Selektiv angewandte Strategie zur Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung, die mit Nachteilen verbunden ist (insb. Fehlanreize im Kontext selektiv möglicher Schulden-basierter Investitionsfinanzierung sowie in diesem Zusammenhang vorliegende Kostensteigerungen)

- **Aktuelle Situation**

- „Investitionshochlauf“
- Besonders große Probleme infolge der schlechten Personalsituation im Verwaltungsbereich in den Ländern (aber auch beim Bund)

- **Keine langfristige Finanzierungsstrategie zu erkennen**

Vorbemerkungen zur Analyse und Bewertung von Reformmodellen

- **Zielsystem hinsichtlich Bereitstellung und Finanzierung**

- Effektivität ... hinsichtlich der Erreichung übergeordneter Ziele
- (Kosten-)Effizienz unter Berücksichtigung von Transaktionskosten

- Maßnahmen (\leftrightarrow Ausgabenbereiche)
Fokus: Effektive Mittelbereitstellung
insbesondere für prioritäre Ausgabenbereiche
- Bepreisung und Mittelherhebung (\leftrightarrow Einnahmequellen)

- **Relativ klare (Wirkungs-)Prognosen hinsichtlich vieler zentraler Aspekte bei Reformmodellen für die Bereitstellung und Finanzierung durch Rückgriff auf (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse möglich**

- **Dimensionen für die Systematisierung der Reformmodelle**

| | | Kapitalaufnahme für Erhaltungsinvestitionen / im Bestandsnetz | | |
|---|-----------------------------------|--|--|--|
| | | nein | ja | |
| | | | nur zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen | (auch) zur 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 | Reformmodell B+Z |
| | ja für alle Vorhaben | Reformmodell C | Reformmodell C+D | Reformmodell C+Z |

Agenda

1) Grundlagen

2) Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesautobahnen

3) BACK UP: Anmerkungen zu ÖPP-Modellen, Privatisierungen und im Risiko stehender (Fremd-)Kapitalbereitstellung

4) Anmerkungen zu Reformoptionen bei den Bundesstraßen

5) Fazit

Reformmodell A: Priorisierungsmechanismen und Kreislaufstrukturen, aber keine Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung

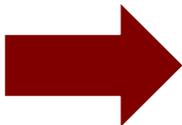
Vom Bund zu gründende BAB-Gesellschaft wird in Finanzierung eingebunden

Priorisierungsmechanismen (Reformmodell A.1)

- Mehrjährige verbindliche Finanzierungspläne für prioritäre Ausgaben- (und insbesondere Investitions-)Bereiche (Implementierung über gesetzliche Regelung oder durch Vertrag Bund-BAB-/BFS-Gesellschaft?)
- Sequenz bei der Entscheidungsfällung:
 - Erst Entscheidung über (mehrjährige) Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Ausgaben- (und insbesondere Investitions-)Bereiche, ...
 - ... danach jährliche Finanzmittelbereitstellung für sonstige Ausgaben-/Investitionsbereiche

... plus Kreislaufstrukturen (Reformmodell A.2)

- Wie Reformmodell A.1 und zusätzlich ...
- Kreislaufstrukturen für prioritäre Ausgabenbereiche unter Einbindung von Zahlungen der Nutzer (LKW-Maut, Kfz-Steuer, ggf. Mineralöl-/Energiesteuer, ...) = „Nutzerfinanzierung“



- Es ist plausibel, dass eine umfangreiche Beseitigung von traditionellen und im „Do nothing“-Szenario wohl zukünftig zu erwartenden Defiziten erfolgt
- Relative Beurteilung: A.1 < A.2

Reformmodell B: Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei prioritären Kapazitätserweiterungsvorhaben (1/2)

- **Modellelemente**

- Wie Reformmodell A und zusätzlich ...
- Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei prioritären Kapazitätserweiterungsvorhaben (Engpassbeseitigung)

- **Kapitalaufnahme im Lichte der „deutschen Schuldenbremse“ (Art 115 GG) möglich? → ja !**

- **Kapitalaufnahme im Lichte der „europäischen Schuldenbremse“ (Maastricht-Vertrag) möglich? → ja, wenn ESVG-Vorgaben eingehalten werden**

- Maut fließt direkt an BAB-Gesellschaft (aus rechtlicher Sicht damit Wechsel in „Betreibermodell“)
- Mauteinnahmen $\geq 50\%$ der Gesamteinnahmen, die zur Abdeckung der Kosten führen müssen
- Schuldentragfähigkeit ist gegeben
- Entscheidungsfreiheit bezüglich Hauptfunktion
 - Abschaffung der Auftragsverwaltung (wohl) unumgänglich; wohl unklar, ob Übertragung umfangreicher Verwaltungsaufgaben von Bund an Länder via Organleihe möglich wäre
 - BAB-Gesellschaft müsste zumindest über gewisse Priorisierungsrechte bei Investitionsvorhaben verfügen (dabei ggf. Regelungen bei der ASFINAG als Vorbild)

– ...

(Nahezu) keine Bedeutung für Beurteilung der Kapitalaufnahmefähigkeit im Lichte der europäischen Schuldenbremse

- Rechtsform der BAB-Gesellschaft (auch AöR wäre möglich)
- Staatsgarantie für BAB-Gesellschaft (dabei grundgesetzliche Absicherung zu empfehlen)

Reformmodell B: Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei prioritären Kapazitätserweiterungsvorhaben (2/2)

- **Modellelemente**

- ...

- **Kapitalaufnahme im Lichte der „deutschen Schuldenbremse“ (Art. 115 GG) möglich? → ja !**

- **Kapitalaufnahme im Lichte der „europäischen Schuldenbremse“ (Maastricht-Vertrag) möglich? → (wohl) ja, wenn ESG-Vorgaben eingehalten werden**

- ...

- **Zu beachten**

- Kapitalaufnahmefähigkeit nur im Lichte der deutschen Schuldenbremse (aber nicht auch im Lichte der europäischen Schuldenbremse) weitet Verschuldungsspielraum bereits erheblich (von 0,35% auf 3,0% des BIP) aus
 - Implikationen des Fiskalpakts?
 - Rechtliche Implikationen infolge eines Wechsels vom Verwaltungsmodell hin zum Betreibermodell

- **Gefahren und geeignete Gegenmaßnahmen / Schutzmechanismen bei Reformmodell B**

- Umfangreicher Verlust an verkehrspolitischer Flexibilität und ineffiziente Verkehrsverdrängung möglich
→ **Gegenmaßnahme / Schutzmechanismus: Festlegung einer Verschuldungsobergrenze im Grundgesetz (GG)**
 - Erhebliche Nachteile im Falle zukünftiger politischer Kurzfristorientierung zu erwarten (Privatisierung oder Aufnahme von im Risiko stehenden (Fremd-)Kapital mit Bezug zur Bereitstellung)
→ **Gegenmaßnahme / Schutzmechanismus: Grundgesetzliche Vorgaben zur öffentlichen Eigentümerschaft und zur Staatsgarantie-Gewährung**

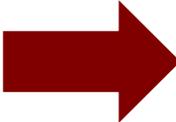
Rationalität und Stabilität der Einnahmezweckbindung

| | Zweckbindung der Mineralöl-steuer nach StrFinG | Neue Zweckbindung bei mehr-jähriger Finanzmittelfixierung |
|---|--|---|
| „Kreislauf-Gedanke“ | nein | ja |
| Rationalität der zweck-gebundenen Finanzmittel-höhe | gering | hoch |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung der gesetzlichen Zweckbindung rational • Transaktionskosten der Aufhebung der Zweckbindung gering <p>→ keine Stabilität</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rationalität der gesetzlichen Zweckbindung hoch • Transaktionskosten der Aufhebung der Zweckbindung hoch <p>→ Stabilität zu erwarten</p> |

Weitere Reformmodelle und relative Beurteilung der Reformmodelle

- Reformmodell A: Priorisierungsmechanismen und Kreislaufstrukturen, aber keine Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung
- Reformmodell B: Kapitalaufnahme nur zur Finanzierung prioritärer Kapazitätserweiterungsvorhaben
- **Reformmodell C: Kapitalaufnahme auch zur Finanzierung nicht prioritärer Kapazitätserweiterungsvorhaben**
 - Probleme mit den ESGV-Vorgaben wohl zu erwarten
 - Erhöhte Gefahr der umfangreichen Einschränkung der zukünftigen verkehrspolitischen Flexibilität
- **Reformmodell D: Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Erhaltungsinvestitionen**
 - Exkurs: keine Aktivierung von Ersatzinvestitionen bei der ASFINAG
 - Variante: nur für „nachholende Sanierung“ (ggf. umgesetzt durch Vorgabe einer Verschuldungsobergrenze)
- **Reformmodell Z: Verschuldung des Bestandsnetzes**

Erhebliche Gefahr der umfangreichen Einschränkung der zukünftigen verkehrspolitischen Flexibilität
- **Mischmodelle: Kombination aus den Reformmodellen B bzw. C und D bzw. Z (z.B. B+D oder C+Z)**

- 
- Keine Beurteilung der verschiedenen Reformmodelle aus wissenschaftlicher Sicht möglich, da mit diesen unterschiedliche intertemporale und -generative Verteilungswirkungen einhergehen
 - Stets wichtig (Wdh.)
 - Verschuldungsobergrenze (abgesichert im GG)
 - Öffentlichen Eigentümerschaft und Gewährung einer Staatsgarantie (abgesichert im GG)

Agenda

1) Grundlagen

2) Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesautobahnen

3) BACK UP: Anmerkungen zu ÖPP-Modellen, Privatisierungen und im Risiko stehender (Fremd-)Kapitalbereitstellung

4) Anmerkungen zu Reformoptionen bei den Bundesstraßen

5) Fazit

Anmerkungen zu ÖPP-Modellen, Privatisierungen und im Risiko stehender (Fremd-)Kapitalbereitstellung

BACK UP

- **Vorab: Netz-ÖPP im Rahmen der Leistungserstellung (und auch als (Vor-)Finanzierungsinstrument) nicht sinnvoll**
Exkurs: ... und Strecken-ÖPP übrigens auch nicht
 - **Private Kapitalbereitstellung im Rahmen von privaten Netz-Konzessionen (wie in Frankreich) und dauerhaft privatisierten Autobahnen sowie im FK-Bereich bei öffentlichen Betreibergesellschaften**
 - Nach der politischen Fällung von Bereitstellungsentscheidungen ist der Einbezug von im Risiko stehenden Kapital nicht sinnvoll
 - Im Risiko stehendes Kapital sollte lediglich zur „Unterfütterung“ von Anreizregimen im Bereich der Leistungserstellung eingesetzt werden
- **Aus Sicht der Nutzer und Steuerzahler können klare Empfehlungen abgegeben werden**
- (Direkte und indirekte) Privatisierungsmodelle im Bereich der BFS sind abzulehnen
 - Auch etwaiges Fremdkapital „in“ öffentlichem Verwaltungs-/Betreiber-/Management-Unternehmen sollte durch Staatsgarantie dauerhaft „risikofrei“ gestellt werden

Grundlegende Erkenntnisse der Institutionenökonomik mit Bezug zur Leistungserstellung bei den BFS

BACK UP

- **Einbezug von im Risiko stehenden Kapital ist im Rahmen der Leistungserstellung sinnvoll – egal, ob Anwendung der KBV (konventionelle Beschaffungsvariante, „Unbundling“) oder des ÖPP-Ansatzes („Bundling“ und dabei auch Langfristigkeit)**
- **Risikoübertragung an Auftragnehmer, die im Rahmen von Verträgen im Rahmen der KBV und bei ÖPP-Verträgen möglich ist, ist insbesondere im Lichte von (sinnvollen) Anreizwirkungen und Risikokosten sowie Kontrahierungs- und Commitment-Problemen zu beurteilen**
- **In diesem Kontext ist festzustellen, dass Netz-ÖPP im Rahmen der Leistungserstellung nicht sinnvoll (und dabei tendenziell deutlich unvorteilhafter als Strecken-ÖPP) sind**

Agenda

1) Grundlagen

2) Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesautobahnen

3) BACK UP: Anmerkungen zu den Reformoptionen und im Risiko stehende Reformoptionen (F)

- Bund sollte auch zukünftig – zumindest in einem gewissen Ausmaß – bedarfsorientiert bei der Finanzierung der Bundesstraßen (BS) mitwirken
- Entweder Beibehaltung der Bereitstellungsverantwortung für die BS beim Bund (in Verbindung mit „Länderquoten-Ansatz“ bei den BS im Rahmen der Auftragsverwaltung) ...
- ... oder Übergabe der Bereitstellungsverantwortung für die BS an die Länder in Verbindung mit einer bedarfsorientierten Co-Finanzierung durch den Bund

4) Anmerkungen zu Reformoptionen bei den Bundesstraßen

5) Fazit

Agenda

1) Grundlagen

2) Reformmodelle für die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesautobahnen

3) BACK UP: Anmerkungen zu ÖPP-Modellen, Privatisierungen und im Risiko stehender (Fremd-)Kapitalbereitstellung

4) Anmerkungen zu Reformoptionen bei den Bundesstraßen

5) Fazit

Fazit

- **Gründung einer BAB-Gesellschaft, die (auch) im Bereich der Finanzierung Aufgaben übernimmt, in jedem Reformmodell sinnvoll umsetzbar**
- **In jedem Fall zu empfehlende Reformmaßnahmen im Bereich der Bereitstellung und Finanzierung der BAB (Reformmodell A)**
 - Mehrjährige verbindliche Finanzierungspläne für prioritäre Ausgaben- (und insbesondere Investitions-)Bereiche
 - Kreislaufstrukturen („Nutzerfinanzierung“)
- **Reformmodelle (B, C und D), bei denen Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung erfolgt**
 - Wegen intertemporaler Effekte keine Beurteilung aus wissenschaftlicher Sicht möglich
 - Vorteil von Reformmodell B: Stärkung von Priorisierungsmechanismen
 - Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung im Lichte der Schuldenbremsen
 - Deutsche Schuldenbremse: (+)
 - Europäische Schuldenbremse: in bestimmten Konstellationen wohl (+)
- **Bei sämtlichen Reformmodellen sind grundgesetzliche Schutzmechanismen (insbesondere „Privatisierungsschranken“) sinnvoll**
 - Zu beachten: (Teilnetz-)ÖPP als Weg zur Umgehung von Privatisierungsschranken, gegen die ggf. auch grundgesetzliche Schutzmechanismen etabliert werden sollten
 - Trade-Off beim Design und dabei speziell der Konkretheit von grundgesetzlichen Schutzmechanismen (beim Abwägen zu beachten: Volumen, Wissensstände, ...)

Erste Denkanstöße für grundgesetzliche Schutzmechanismen (1/4)

- Eigentum an den Bundesfernstraßen muss dauerhaft von der Bundesrepublik Deutschland, einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt oder einer bundeseigenen Gesellschaft gehalten werden (**keine Vermögensprivatisierung**).
- Private dürfen weder direkt noch indirekt an dem Vermögen der Bundesfernstraßen beteiligt werden (**keine Kapitalprivatisierung**).
- Der Bund und die Länder dürfen Private in die Erfüllung ihrer Aufgaben nur einbeziehen, sofern die effektive Ausübung der staatlichen Gewährleistungs- und Auffangverantwortung sichergestellt ist (**materielle Grenze der funktionalen Privatisierung**).

Erste Denkanstöße für grundgesetzliche Schutzmechanismen (2/4)

BACK UP

- Aufträge und Konzessionen, deren Laufzeit und / oder deren in Kilometern gemessene Ausdehnung über das Streckennetz der Bundesfernstraßen und / oder deren Auftragswert bestimmte, durch Bundesgesetz festzulegende Schwellenwerte überschreiten, dürfen nur mit Zustimmung des Bundestages an Private vergeben werden (**formelle Grenze der funktionalen Privatisierung**); dies gilt auch für die Vergabe durch Körperschaften und Anstalten des Bundes sowie Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt beteiligt ist.

- Alternativ könnten Schwellenwerte direkt im Grundgesetz genannt werden. Außerdem könnte bei Überschreitung der Schwellenwerte eine funktionale Privatisierung im Grundgesetz untersagt werden.
- Trade-Off beim Design und dabei speziell der Konkretheit von grundgesetzlichen Schutzmechanismen! Beim Abwägen zu beachten: Volumen, Wissensstände, ...

Erste Denkanstöße für grundgesetzliche Schutzmechanismen (3/4)

- Privaten darf die Kapitalbereitstellung für Investitionen in die Bundesfernstraßen direkt oder indirekt nur übertragen werden, sofern dies gegenüber der Finanzierung durch den Bund, eine bundesunmittelbare Körperschaft oder Anstalt oder eine bundeseigene Gesellschaft nachweislich wirtschaftlicher ist und die Übertragung durch oder auf Grund Bundesgesetz zugelassen wird, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der Übertragung hinreichend bestimmt regelt (**materielle und formelle Grenze der Finanzierungsprivatisierung**).

- Auch bezüglich der Finanzierungsprivatisierung stellen alternativ detaillierte Regelungen im Grundgesetz eine Option dar.
- Trade-Off beim Design und dabei speziell der Konkretheit von grundgesetzlichen Schutzmechanismen! Beim Abwägen zu beachten: Volumen, Wissensstände, ...

Erste Denkanstöße für grundgesetzliche Schutzmechanismen (4/4)

BACK UP

- Die Vergabe von Aufträgen und Konzessionen an Private ist in einem allgemein einsehbaren Register zu veröffentlichen; die Vertragsunterlagen sind vollständig bekannt zu machen, soweit nicht überwiegende öffentliche Belange oder überwiegende private Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen; Einzelheiten regelt ein Bundesgesetz (**Transparenzgebot für gewisse funktionale Privatisierungen**).

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Thorsten Beckers, tb@wip.tu-berlin.de, Tel.: 030-314-23243