

Tagung
„Föderalismusreform 2017 – Effizienzsteigerungen oder (nur) Finanz- und
Machtverschiebungen im Bundesstaat?“

Berlin, 16. Februar 2017

Zentrale Ausgestaltungsfragen bei der Errichtung der Bundesautobahn-Gesellschaft

Prof. Dr. Thorsten Beckers
TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten
mit Prof. Dr. Georg Hermes, Dr. Holger Weiß und Andrej Ryndin*

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Quellen

Drei aktuelle Gutachten, die kommende Woche veröffentlicht werden

- Beckers, T. / Hermes, G. / Weiss, H. (2017): Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen – Bewertung der vorliegenden Gesetzesentwürfe der Bundesregierung vom 14.12.2016 aus Sicht der Nutzer als Maut- und Steuerzahler sowie Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge; im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Gutachten.
- Beckers, T. / Breuer, R. / Hermes, G. / Müller, I. / Weiss, H. (2017): Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft – Bewertung der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung vom 14.12.2016, Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge; im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten.
- Beckers, T. / Hermes, G. / Weiss, H. (2017): Die zukünftige Verwaltung der Bundesstraßen nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen – Bewertung der vorliegenden Gesetzesvorschläge der Bundesregierung vom 14.12.2016, Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge; im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten.

Siehe außerdem

- Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. / Becker, T. / Reuße, B. (2016): Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-) rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, Studie im Auftrag des ADAC e.V., Online-Veröffentlichung.
- Klatt, J. P. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen; Baden-Baden: Nomos.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Maerschalk, G. (2009): Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen – Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse, Studie im Rahmen des von der Verkehrsforschung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) geförderten Projektes NEMO-BAB, Online-Veröffentlichung.

Vorgehen

(bei den einzelnen der betrachteten Ausgestaltungsfragen)

Grundlegende institutionenökonomische Erkenntnisse

Darstellung bzw. Einordnung von Vorschlägen der Bundesregierung (Gesetzesentwürfe gemäß Kabinettsbeschluss vom 14.12.2016)

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GG-Entwurf-BReg)
- Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Begleitgesetz-Entwurf-BReg)

Bewertung (z.T. nur implizit)

Handlungsempfehlungen

**Zielsystem: „Nutzerperspektive“
(Nutzer i.w.S. als Nutzer i.e.S., Maut-
und Steuerzahler sowie „Bürger“)**

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Eigentum an den BAB

Art. 90 GG-Entwurf-BReg

(1) Der Bund ist Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich.

(2) Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

...

Begleitgesetz-Entwurf-BReg

- Gewährung eines (öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen) Nießbrauchs an BAB von Bundesrepublik Deutschland an BAB-Gesellschaft
 - ... und damit einhergehend Übergang des wirtschaftlichen Eigentums an den BAB auf BAB-Gesellschaft
- Nutzerentgelte fließen an BAB-Gesellschaft
- BAB-Gesellschaft hat Aufgaben der Straßenbaulast zu übernehmen
- ...

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Fragen der Privatisierung der BAB-Gesellschaft und die Bedeutung von Privatisierungsschranken

Abzuwägende Aspekte bei der Beurteilung einer Privatisierung der BAB-Gesellschaft

- Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich der Kapazität und dabei vor allem Neu- und Ausbauentscheidungen → Vorteile durch Privatisierung nicht zu erwarten; etwaige Ineffizienzen nicht durch Privatisierungen beseitigen
 - Kapitalbereitstellung zur Finanzierung von Investitionen und dabei auch Prüfung der langfristigen (betriebs-)wirtschaftlichen Stabilität der BAB-Gesellschaft → Vorteile durch Privatisierung extrem fraglich; etwaige Ineffizienzen nicht durch Privatisierungen beseitigen
 - Leistungserbringung → Nachteile bei Privatisierung
 - Kapitalkosten → Nachteile bei Privatisierung
- Privatisierung nicht sinnvoll

Einflussfaktoren auf die Rationalität der Etablierung von Privatisierungsschranken auf Verfassungsebene

- Bedeutung (Volumen, Schadensausmaß bei falscher Entscheidung, ...)
- Opportunismusgefahr
- Wissensstand des Regelsetzers und Dynamik
- Kontrahierbarkeit

Eigentum an der Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

	GG-Entwurf-BReg	Handlungsempfehlung
Unmittelbare Beteiligung Privater	Sicher ausgeschlossen	
Mittelbare Beteiligung Privater (atypische stille Beteiligungen)	Nicht sicher ausgeschlossen	„Privatisierungsfeste GG-Formulierung“
EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente im „FK-Bereich“	Möglich	„Privatisierungsfeste GG-Formulierung“ → Gebot für Gewährung einer Staatsgarantie

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

GG-Entwurf-BReg:

Privatisierung von Tochtergesellschaften der BAB-Gesellschaft: nicht sicher ausgeschlossen

Handlungsempfehlung:

„Privatisierungsfeste GG-Formulierungen“ haben sich auch auf Tochtergesellschaften zu beziehen

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Eignung verschiedener Formen funktionaler Privatisierungen

Formen funktionaler Privatisierungen	Allgemeine Beurteilung	Beurteilung der Anwendung bei BAB
<p>Contracting Out gemäß der konventionellen Beschaffungsvariante („entbündelte Beschaffung“)</p>	<p>Abhängig vom Einzelfall</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bau und Erhaltung (überwiegend): Gut geeignet! • Betriebsdienst: Z.T. schwierig, z.T. unproblematisch
<p>„Öffentlich-Private-Partnerschaften“ („gebündelte“, langfristige Verträge)</p>	<p>Abhängig vom Einzelfall</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neubau / Ausbau / Erneuerung von Stecken / Objekten: Anwendung in speziellen Fällen und bei adäquater Ausgestaltung (nur wenig privates Kapital!) in Einzelfällen „akzeptabel“ • (Teil-)Netze: nicht sinnvoll (ähnlich wie Privatisierung)

Funktionale Privatisierungen nach dem ÖPP-Ansatz „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft: Einordnung der Vorschläge der Bundesregierung und Handlungsempfehlungen

	GG-Entwurf-BReg	Handlungsempfehlung
„Strecken / Objekt-ÖPP-Projekte“ (Neubau / Ausbau / Erneuerung, wie aktuelle A-/V-Modell-Projekte)	<ul style="list-style-type: none"> • „Unter“ der BAB-Gesellschaft → ohne Einschränkung möglich • Mit Mauterhebung durch Privaten „neben“ der BAB-Gesellschaft → einfachgesetzlich beschränkt auf Brücken, Tunnel, Pässe 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfachgesetzliche Regelungen, aber keine Privatisierungsschranke • (Weiterhin) Zustimmungserfordernis des Bundestags ab bestimmtem Volumen • Max. Laufzeit: 30 Jahre • Transparenz
„Teilnetz-ÖPP-Vorhaben“ (ähnlich wie in Frankreich)	<ul style="list-style-type: none"> • „Unter“ der BAB-Gesellschaft → ohne Einschränkung möglich • Mit Mauterhebung durch Privaten „neben“ der BAB-Gesellschaft → einfachgesetzlich unterbunden 	<ul style="list-style-type: none"> • Harte Privatisierungsschranke • Grundsätzliches Verbot im GG • Ergänzende Regelungen in Gesetz, dass Zustimmung von 2/3 der Mehrheit des Bundestags bedarf

Weitergehende Regelungen könnten ökonomisch begründet werden, aber Vorteilhaftigkeit nicht so eindeutig wie bei Teilnetz-ÖPP und letztendlich per Annahme ausgeschlossen

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Formulierungsvorschläge für Art. 90 GG (von Beckers / Hermes / Weiß)

...

(2) Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung [oder einer Anstalt öffentlichen Rechts] bedienen. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland haftet für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Privatisierungsschranke bezüglich EK-ähnlicher Finanzierungsinstrumente (aber Staatsgarantie auch ansonsten sinnvoll, dazu später mehr)

...

Privatisierungsschranke bezüglich Teilnetz-ÖPP

(6) Die Einbeziehung Privater darf in einem Umfang, der unter Berücksichtigung insbesondere der Laufzeit und des Volumens wesentlich ist, nur auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgen, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages bedarf. Die Einbeziehung nach Satz 1 darf hinsichtlich Bau oder Betrieb nicht für das Gesamtnetz oder Teilnetze der Bundesautobahnen oder der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erfolgen. Sie darf eine Laufzeit von 30 Jahren nicht überschreiten und hat gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit transparent zu erfolgen. Das Nähere regelt das Gesetz nach Satz 1.

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Gewährung einer Staatsgarantie

GG-Entwurf-BReg und Begleitgesetz-BReg

Keinerlei Regelungen bezüglich der Gewährung einer Staatsgarantie an die BAB-Gesellschaft durch die Bundesrepublik Deutschland

Rationalität zur Gewährung einer Staatsgarantie

- Kein Monitoring-Mehrwert durch private Kapitalgeber, aber vernünftiges Kontroll- und Steuerungsregime für die BAB-Gesellschaft von hoher Bedeutung (Transparenz!, Kontrolle Rechnungshof, Rating oder ggf. „Schatten-Rating“)
- Investitionen in Monitoring- und Lobbying-Aktivitäten privater (Fremd-)Kapitalgeber werden sich nicht zuletzt auf regulatorische Risiken bzw. Regulierung an sich beziehen
- Zwischenergebnis: Kein wirklichen Vorteile durch Private als (Fremd-)Kapitalgeber
- Erhöhte Kapitalkosten (insbesondere) infolge institutioneller Risiken, die die Kapitalgeber tragen
 - Wohl etwa 0,35% Zinsdifferenz (Expertenaussagen), bei „vernünftiger“ und auf Kostenminimierung ausgerichteter Finanzierungsstrategie der BAB-Gesellschaft
 - Höhere und ggf. deutlich höhere Zinsdifferenz, wenn keine „vernünftige“ Finanzierungsstrategie
- Wdh.: Staatsgarantie verhindert „versteckte Privatisierung“ über EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente

→ Handlungsempfehlung

- Grundgesetzliches Gebot an die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Gewährung einer Staatsgarantie
 - („Die Bundesrepublik Deutschland haftet für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft.“)
- Ergänzende einfachgesetzliche Regelungen
 - ...
 - („Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt die Haftung für die hierdurch von der Gesellschaft begründeten Zahlungsverpflichtungen gegen Berechnung einer marktüblichen Risikoprämie.“)
 - ...

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Rechtsform der BAB-Gesellschaft

	Vorschläge-BReg	Handlungsempfehlung
Grundgesetzliche Regelung	„Gesellschaft privaten Rechts“	GmbH und AöR (bzw. nur „AöR“, wenn gründliche Vorbereitung möglich wäre)
Einfachgesetzliche Regelung	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsformwechsel: Keine Zustimmungserfordernis des Bundestags (zumindest nicht nach Ablauf von 4 Jahren) • Rechtsform bei Gründung: GmbH 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsformwechsel: Zustimmungserfordernis Bundestag • Rechtsform bei Gründung: <ul style="list-style-type: none"> • Wenn keine Zeit- und Ressourcen- restriktionen: AöR • Mit Zeit- und Ressourcen- restriktionen: GmbH ggf. „alternativlos“)

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

(Indirekte) „Übertragung“ einer „Gründungsverschuldung“ (1/2)

Wdh.: Begleitgesetz-Entwurf-BReg

- Gewährung eines (öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen) Nießbrauchs an BAB von Bundesrepublik Deutschland an BAB-Gesellschaft
 - ... und damit einhergehend Übergang des wirtschaftlichen Eigentums an den BAB
- Nutzerentgelte fließen an BAB-Gesellschaft
- BAB-Gesellschaft hat Aufgaben der Straßenbaulast zu übernehmen
- ...

Gründungsverschuldung

- Abhängig von Vermögen der BAB-Gesellschaft nach HGB (Bewertung schwierig!) und Kapitalstruktur
- Verschiedene Wege zur (indirekten) „Übertragung“ einer „Gründungsverschuldung“ von Bundesrepublik Deutschland an BAB-Gesellschaft, womit einhergehend die Staatsschulden der Bundesrepublik Deutschland (im Endeffekt) zurückgehen
- Potential zur (indirekten) Übertragung einer Gründungsverschuldung:
 - In jedem Fall niedrige und wohl auch mittlere zweistellige Mrd.-Euro-Beträge
 - Ggf. sogar (noch) höhere Mrd.-Euro-Beträge

(Indirekte) „Übertragung“ einer „Gründungsverschuldung“ (2/2)

Begleitgesetz-Entwurf-BReg: Nießbrauchsbestellung „nach den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs“

Exekutive kann infolge der gewählten Rechtskonstruktion ohne Mitwirkung des Bundestags über die weitere Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft entscheiden

- Gründungsverschuldung
- ...

Handlungsempfehlung

- Grundgesetzliches Verbot einer „Gründungsverschuldung“ (in neuem Art. 143e GG)
- Einfachgesetzliches Zustimmungserfordernis des Bundestags
 - Gewährung des Nießbrauchs an den BAB zugunsten der BAB-Gesellschaft

Formulierungsvorschlag Die Einräumung des Nießbrauchs oder zusätzlicher Rechte zur Nutzziehung ... an die BAB-Gesellschaft darf nur auf Grundlage eines Gesetzes erfolgen, das den Inhalt des Nießbrauchs sowie die Voraussetzungen und die Bedingungen der Rechtseinräumung einschließlich der dafür zu erbringenden Gegenleistungen der BAB-Gesellschaft regelt. Die zwischen dem Bund und der BAB-Gesellschaft getroffenen Rechtsgeschäfte und Vereinbarungen sind öffentlich bekannt zu machen.
 - Weitere zentrale Fragen der Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft
- Einfachgesetzliches Gebot, dass BMF und BMVI Analysen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft durchführen und veröffentlichen

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen (1/2)

Schuldenbremsen

- Deutsche Schuldenbremse (Art. 115 GG)
 - „Justierung“: 0,35 % des BIP
 - Zuordnung der Schulden der BAB-Gesellschaft → BAB-Gesellschaft (unabhängig von Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft)
- Europäische Schuldenbremse (Art. 126 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12)
 - 3,0 % des BIP
 - Zuordnung der Schulden der BAB-Gesellschaft → siehe Matrix (Folgefolie)

Investitionspriorisierung

- Erstellung des Bedarfsplans
 - Status Quo → Bundestag
 - Zukünftig gemäß Begleitgesetz-Entwurf-BReg → Bundestag
- Umsetzung des Bedarfsplans → siehe Matrix (Folgefolie)

Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen (2/2)

Differenzierung der Investitionen

- Prioritäre Investitionen = Erhaltung / Erneuerung sowie Kapazitätsausbau im Bestandsnetz („Bestandsnetz“)
- **Neubau („Neubau“)**

	Status Quo	Begleitgesetz-Entwurf-BReg	Handlungsempfehlung	
			„Maastricht-Neutralität“ kein Ziel	„Maastricht-Neutralität“ als Ziel
Investitionspriorisierung	Bundestag	BAB-Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsnetz: Bundestag (überjährig, ggf. als Widerspruchsrecht) • Neubau: Bundestag 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsnetz: BAB-Gesellschaft • Neubau: Bundestag
Zuordnung Schulden (europ. SB)	Staat (BAB-Gesellschaft existiert noch nicht)	BAB-Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsnetz: Staat • Neubau: Staat 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsnetz: BAB-Gesellschaft • Neubau: Bundestag
Obergrenze für Verschuldung	Art. 115 GG (BAB-Gesellschaft existiert noch nicht)	Keine	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsnetz: Verschuldungsobergrenze im GG • Neubau: Verschuldungsverbot im GG 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsnetz: Verschuldungsobergrenze im GG • Neubau: Verschuldungsverbot im GG

Syntax

- „Investitionspriorisierung“ = Zuständigkeit für Investitionspriorisierung bei Umsetzung des Bedarfsplans (Bundestag oder BAB-Gesellschaft)
- „Zuordnung Schulden (europ. SB)“ = Zuordnung der Schulden der BAB-Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse (Staat oder Nicht-Staat / BAB-Gesellschaft)
- „Obergrenze-Verschulden“ = Grundgesetzliche Obergrenze für Verschuldung

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Verwaltung der Bundesstraßen (1/2)

GG-Entwurf-BReg

- Beibehaltung der Auftragsverwaltung bei den Bundesstraßen
- Einvernehmliche „Übergabe“ von Bundesstraßen von Ländern an Bund weiterhin möglich
- Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg: Option für die einzelnen Bundesländer, bis Ende 2018 „ihre“ jeweiligen Bundesstraßen an den Bund zu übergeben

Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg

- Prognose des Verhaltens der Ländern: viele Länder dürften aus finanziellen Gründen „ihre“ Bundesstraßen an Bund abgeben
- Bewertung des Vorschlags der Bundesregierung
 - Bundesstraßen sollten (überwiegend) von Bundesländern verwaltet werden
 - Aber:
 - Autobahnähnliche Bundesstraßen sollten z.T. vom Bund verwaltet werden
 - Einige Bundesstraßen sollten möglichst zu Landesstraßen abgestuft werden
 - Grundsätzlich einheitliche Lösung für Verwaltung der Bundesstraßen „über die Länder“ hinweg vorteilhaft
- Vorschlag der Bundesregierung ist abzulehnen

Handlungsempfehlung

Verwaltung der Bundesstraßen (2/2)

...

Handlungsempfehlung

- Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg sollte ersatzlos gestrichen werden
 - Bund sollte deutlich höheren Anteil an bisher den Ländern zugeordneten (Verwaltungs-)Kosten tragen
 - Grundgesetzliche Sonderregel empfehlenswert
 - Auf Basis einer Grundsatzvereinbarung zwischen Bund und Ländern in den kommenden 2-3 Jahren sinnvolle (nicht zuletzt auch „anreizkompatible“) Lösung im Detail erarbeiten und umsetzen
 - Kurzfristige Grundsatzvereinbarung sollte sich auch auf zukünftige ...
 - Übergabe eines Teils der autobahnähnlichen Bundesstraßen an Bund und
 - Abstufung eines Teils der wenig bedeutsamen Bundesstraßen zu Landesstraßen
- ... beziehen

Agenda

Grundlagen

1) Privatisierung und Privatisierungsschranken

1.1) Eigentum an den BAB

1.2) Eigentum an der BAB-Gesellschaft (EK und EK-ähnliche Finanzierungsinstrumente)

1.3) Privatisierung von Tochtergesellschaften

1.4) Funktionale Privatisierungen „unter“ und „neben“ der BAB-Gesellschaft

1.5) Fazit

2) Staatsgarantie

3) Rechtsform der BAB-Gesellschaft

4) „Gründungsverschuldung“ und legislative Mitspracherechte bei der (weiteren) Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

5) Politische Steuerung der Investitionspriorisierung und zukünftige Investitionsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schuldenbremsen

6) Verwaltung der Bundesstraßen

Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers

tb@wip.tu-berlin.de

Tel. Nr. 030-314-23243 und 0163-8479465