

**6. Greifswalder Forum „Umwelt und Verkehr“
Universität Greifswald / Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)
1. April 2011**

**Wege zu einer einheitlichen nationalen Infrastrukturplanung –
die ökonomische Perspektive**

**Prof. Dr. Thorsten Beckers
Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturökonomie und -management**

Agenda

- 1) **BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte**
- 2) **BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung**
- 3) **Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?**
- 4) **BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
- 5) **Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen**
- 6) **BVWP-Prozessorganisation (Back Up)**
- 7) **Fazit**

Agenda

- 1) BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte**
- 2) BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung**
- 3) Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?**
- 4) BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
- 5) Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen**
- 6) BVWP-Prozessorganisation (Back Up)**
- 7) Fazit**

BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte

- **Vorteile zentraler Planung und Finanzierung**

- Reduktion von Transaktionskosten (TAK) bzw. Lösung des bei dezentraler Zuständigkeit vorliegenden Gefangenendilemmas
- Effizientere Finanzmittelerhebung

- **Aber: Derzeit de facto erheblicher Einfluss der Bundesländer auf Investitionspriorisierung (dazu später mehr)**

Agenda

1) BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte

2) BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung

3) Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?

4) BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund

5) Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen

6) BVWP-Prozessorganisation (Back Up)

7) Fazit

BVWP umfasst Maßnahmen bei Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen, Bundeswasserstraße

- **Ggf. substitutive Wirkung von Projekten**
- **Verkehrsträgerübergreifende Planung insofern sinnvoll**
- **Sinnvoll: Flughäfen und Häfen werden als Quellen und Senken berücksichtigt**

BVWP bezieht sich jedoch nicht auf die Kapazitätsplanung bei Flughäfen und Häfen (1/2): Flughäfen

- **Vorteile einer betriebswirtschaftlichen bzw. regionalen Planung**
 - Nutzung der Vorteile von Wettbewerb
 - Einbezug dezentraler Präferenzen und dezentralen Know-hows
- **Nachteile des Fehlens einer bundesweiten Planung mit volkswirtschaftlicher Ausrichtung**
 - Ggf. Aufbau von Überkapazitäten (bzw. zumindest unkoordinierter Aufbau von Reservekapazitäten)
 - Rosinenpicken möglich
 - Aber: Zumindest bei subventionierten Ausbauprojekten erschwert das Beihilferecht wettbewerbsverzerrende Subventionen, die regelmäßig auch zu aus wohlfahrtsökonomischer Sicht nachteiligen Investitionen führen dürften
- **Problem bei der Implementierung einer nationalen Planung**

Transaktionskosten infolge von Verteilungswirkungen (einerseits im Umweltbereich, andererseits Beschäftigungseffekte etc.)
- **Defizit infolge des Fehlens einer (verbindlichen) nationalen Planung: ?**

BVWP bezieht sich jedoch nicht auf die Kapazitätsplanung bei Flughäfen und Häfen (2/2): Häfen

- ...
- **Erhöhte Bedeutung komplementärer Investitionen (Häfen und Hafenhinterlandverbindungen) → erhöhte Rationalität für Einbezug in BVWP**
- **„Nationales Hafenkonzept“ des BMVBS deutet darauf hin, dass dieses Problem zumindest erkannt wird**
- **Begrenzte Anzahl an involvierten Bundesländern dürfte zumindest einzelfallbezogene Abstimmung vereinfachen**
- **Defizit infolge des Fehlens einer (verbindlichen) nationalen Planung: ?**

Agenda

1) BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte

2) BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung

3) Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?

4) BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund

5) Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen

6) BVWP-Prozessorganisation (Back Up)

7) Fazit

Bewertung der relativen und absoluten Vorteilhaftigkeit von Projekten

- **Anspruch der BVWP-Methodik**
 - Ermittlung der absoluten Vorteilhaftigkeit von Projekten
 - Damit auch Möglichkeit zum Verkehrsträger- und Projektklassen-übergreifenden Vergleich der Projekte aus allokativer Sicht angestrebt
- **Kritik / Fragen**
 - Wird die Methodik diesem Anspruch gerecht?
 - Ist es realistisch, dieses Ziel zu erreichen?
- **Vermutlich wird von der BVWP vor allem eine Bewertung der relativen Vorteilhaftigkeit von Projekten geleistet**

Sollte eine Mauterhebung als alternative Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in der BVWP berücksichtigt werden?

- **Projektbezogene / regionale Mauterhebung wird an unverhältnismäßig hohen Mauterhebungskosten scheitern**

Nochmal zu hinterfragen:

- Wann würden jetzt zur Bewertung anstehende Projekte realisiert werden? Welche Kosten dürften dann für Mauterhebung anfallen?

- **Problem des Designs einer lediglich regionalen Mauterhebung (Verkehrsverdrängung!)**

- **Netzweite Mauterhebung dürfte im Regelfall nur einen begrenzten Einfluss auf die relative Vorteilhaftigkeit von Projekten aufweisen**

- **Unumstritten: Nutzerkosten (inkl. möglicher Maut) sind in den Szenarien zu berücksichtigen, auf die Prognosen zurückgreifen**

Agenda

- 1) **BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte**
- 2) **BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung**
- 3) **Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?**
- 4) **BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
- 5) **Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen**
- 6) **BVWP-Prozessorganisation (Back Up)**
- 7) **Fazit**

BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund (1/2)

- **Beispiele für derartige Projekte: Großteil der Projekte im Bereich der Bundesstraßen (z.B. Ortsumgehungen)**
- **Vorteile der Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
 - Zentrale Finanzmittelerhebung
 - Zentrale Bewertung geht mit Synergieeffekten einher (Reduktion von Produktionskosten der Bewertungsdurchführung bzw. so genannter „Transformationskosten“)

Zu beachten: Bedeutung von Qualitätssicherung bei Prognosen

BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund (2/2)

- **Potentielle Nachteile der Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
 - Fehlanreize bei dezentraler Umsetzung zentral finanzierter Vorhaben
 - Aber: Begrenzung des Defizits durch Anreizsetzung im Rahmen der Verwendung von Länderquoten
 - Zunächst Verzicht auf Nutzung von dezentralem Know-how und auf dezentrale Abwägungsentscheidungen zwischen allokativen und distributiven Effekten
 - Aber: Begrenzung dieses Defizits durch die Verwendung von Länderquoten und Einfluss der Länder auf Investitionspriorisierung
 - Transaktionskosten bei der Festsetzung der Länderquoten
 - Aber: Systemwechsel würde auch mit erheblichen Transaktionskosten einhergehen
- **Alternative des Umstiegs auf ungebundene Zuweisungen und Übertragung der Finanzierungsverantwortung an die Länder**
 - Trade-off: Möglichkeit zur flexiblen Finanzmittelverwendung vs. Gefahr einer erhöhten Kurzfristorientierung
 - Ex-ante hohe politische Transaktionskosten zu erwarten

Agenda

- 1) **BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte**
- 2) **BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung**
- 3) **Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?**
- 4) **BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
- 5) **Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen**
- 6) **BVWP-Prozessorganisation (Back Up)**
- 7) **Fazit**

Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen – Agenda

Untersuchungsgegenstand und -ansatz

Status quo: Darstellung, Defizite, Ursachen

Reformmodelle

Fazit

Thema und Untersuchungsgegenstand

- **Bundesfernstraßen**

- Bundesautobahnen: 12.718 km
- Bundesstraßen: 40.203 km

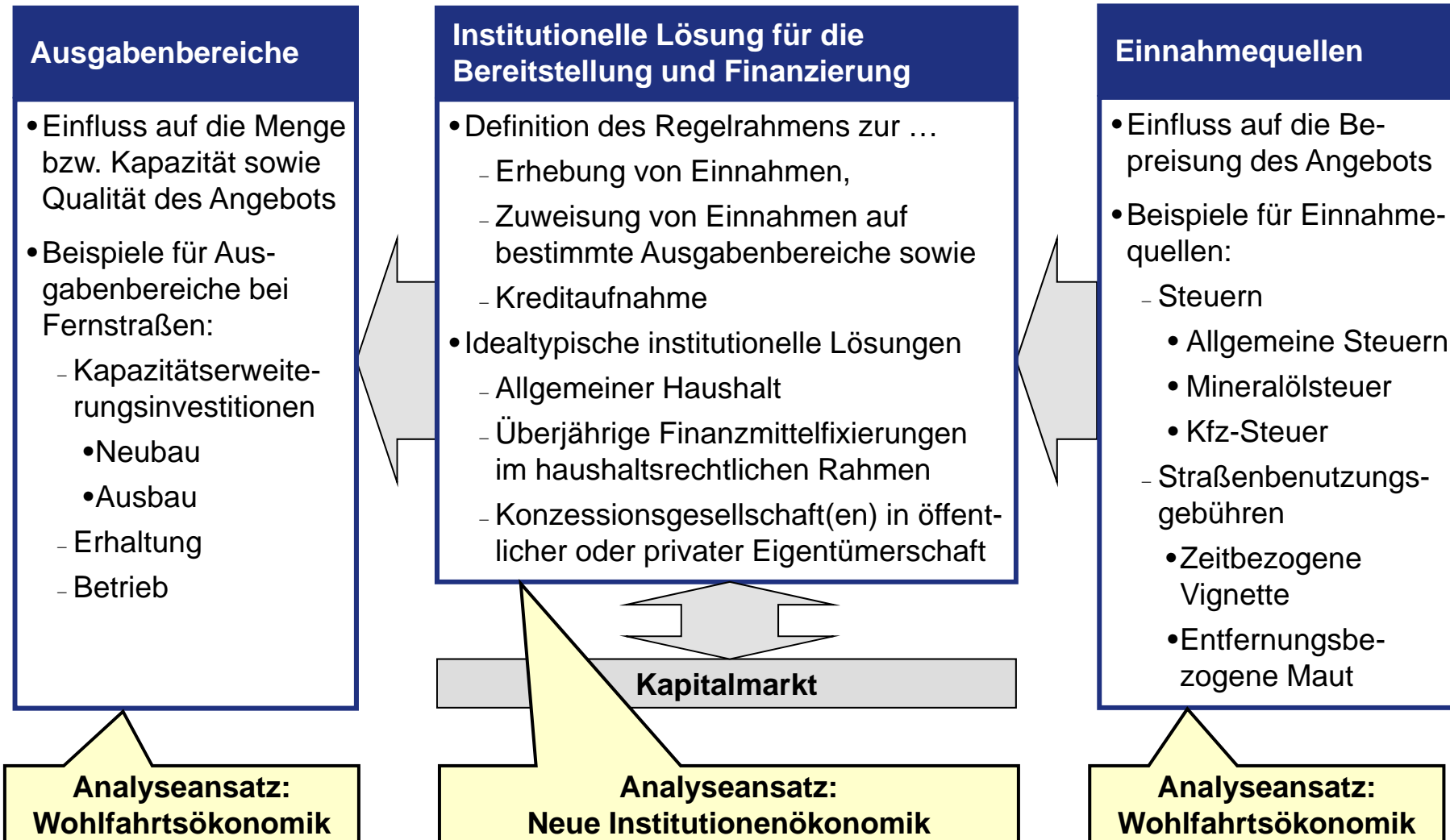
- **Bereitstellung (\leftrightarrow Finanzierung)**

- Entscheidungen über das Angebot, insbesondere
 - die Menge (bzw. Kapazität),
 - die Qualität und
 - den Preis

eines Gutes (hier: Bundesfernstraßen)

- Beziehung zwischen Bereitstellungsentscheidungen und Finanzierungsverantwortung
- Nicht betrachtet: Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen im Rahmen der Produktion (Bau, Erhaltung, Betrieb)

Funktion der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen



Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen – Agenda

Untersuchungsgegenstand und -ansatz

Status quo: Darstellung, Defizite, Ursachen

Reformmodelle

Fazit

Derzeitige Fällung und Finanzierung von Investitionsentscheidungen bei den Bundesfernstraßen

- **Grundsätzlich jährlicher Beschluss zur Durchführung der Investitionsvorhaben durch den Haushaltsgesetzgeber**

- Bundesverkehrswegeplan (BVWP)
- Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) mit Bedarfsplan, Bedarfsplanüberprüfungen im 5-Jahres-Abstand
- Unverbindliche Fünfjahrespläne (Investitionsrahmenplan)
- Jährlicher Haushalt

- **Finanzmittelbereitstellung im jährlichen Haushalt**

Gesamtmittel des Bundesfernstraßenhaushalts > Netto-Einnahmen aus der Lkw-Maut

- **Einbindung der Bundesländer**

- Zuweisung der Finanzmittel unter Berücksichtigung von Länderquoten
- Erheblicher Einfluss der Bundesländer bei der Investitionspriorisierung: Jährliche Straßenbaupläne als Ergebnis der Bauprogrammbesprechungen

Unzureichende Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte

Defizit

Unzureichende Bereitstellung von Finanzmitteln für prioritäre Projekte

- Entsprechende Aussagen aus der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion werden als plausibel eingestuft
- Insbesondere: Ausbauvorhaben im Bereich des BAB-Netzes

Ursache

Einordnung als Verteilungsproblem

- Gesamtmittelniveau für die Bundesfernstraßen wird als gegeben angesehen
- Mögliche Ursache: unzureichende Investitionspriorisierung auf Bundesebene
Gefangenen-Dilemma beim dezentralen Einfluss auf Investitionspriorisierung (durch Bundesländer und regional verankerte MdB)

Einordnung als Niveauproblem

- Mittelbereitstellung für nicht-prioritäre Projekte wird als gegeben angesehen
- Mögliche Ursache: zu geringe politische Selbstbindung
 - Hohe Transaktionskosten einer Anpassung der Finanzmittel / Ausgaben und einer ggf. damit einhergehenden Einnahmeanpassung im Rahmen des jährlichen Haushaltes
 - Akzeptanzprobleme für Mittelерhöhungen im Straßenbereich bei Unsicherheit über spätere Mittelverwendung

Stückchenweise Realisierung von Projekten

Defizit

Stückchenweise Realisierung von Bauvorhaben, insbesondere bei Kapazitätserweiterungsinvestitionen

- Höhere Kosten
- Geringere Nutzen

Ursache

- Kurzfristorientierung der einzelnen Regionen

Speziell bezüglich des Anfangens vieler Projekte innerhalb eines Landes:
Fehlende Regeln / Vorgaben durch Bund (fehlende Bindung der Länder)

- Fehlende politische Selbstbindung: Jährlichkeit des Haushalts

Regionen könnten „beruhigt“ werden, wenn verzögerter Projektstart und -realisierung glaubhaft zugesichert sind

Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen – Agenda

Untersuchungsgegenstand und -ansatz

Status quo: Darstellung, Defizite, Ursachen

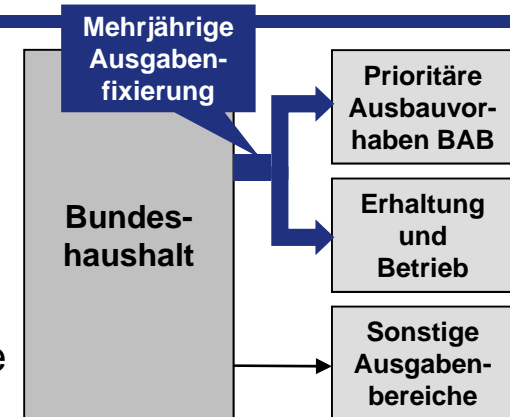
Reformmodelle

Fazit

Mehrjährige Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

Grundzüge des Modells

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



Analyse

- Vorteile
 - Verbesserte Finanzmittelbereitstellung – speziell für prioritäre Projekte – zu erwarten
 - Reduktion der Problematik der stückchenweisen Realisierung
- Nur geringe Nachteile durch Flexibilitätsverlust
 - Begrenzte Zeitdauer
 - Auch bei schlechter Haushaltslage sollte Ausgabenumfang für prioritäre (Ausbau-) Projekte sowie Erhaltung und Betrieb grundsätzlich nicht in Frage stehen

Umsetzung

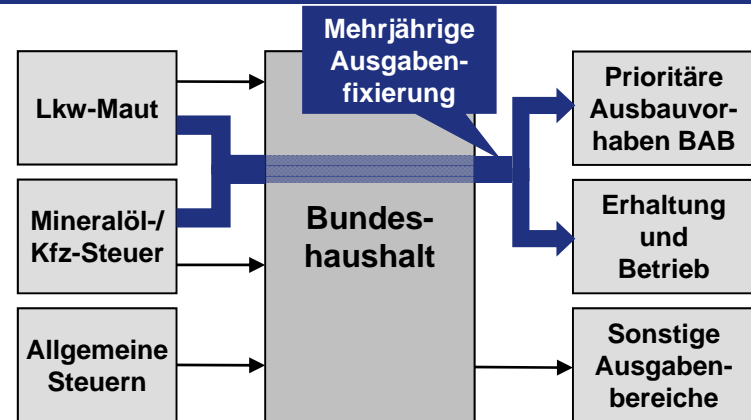
- Rein gesetzliche Regelungen oder
- Vertrag zwischen BMF / BMVBS sowie einer öffentlichen Gesellschaft (z.B. in Form einer „LuFV“ auf gesetzlicher Grundlage)

Verstärkte politische Selbstbindung durch mehrjährige (z.B. fünfjährige) Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens sinnvoll

Verbindung einer mehrjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Nutzerzahlungen

Grundzüge des Modells

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



Analyse

- Vorteil: Reduktion der Transaktionskosten von Finanzmittelanpassungen
- Nachteil des Flexibilitätsverlustes:
 - Zusätzlicher Flexibilitätsverlust durch quasi-automatische Einnahmeanpassung
 - Reduktion des Einnahmeerhebungspotentials zur Finanzierung anderer Ausgabenbereiche des Haushalts
 - Insbesondere problematisch, wenn bereits ein kritisches Abgabenniveau im Hinblick auf die negativen Verdrängungswirkungen der öffentlichen Finanzmittelerhebung
 - Aber: Begrenzte Zeitdauer der politischen Selbstbindung sowie relativ hohe allokativen Vorteilhaftigkeit der Ausgabenbereiche der mehrjährigen Mittelfixierung

Durch Verbindung der Finanzmittelfixierung mit Einnahmezweckbindung weitere Reduktion der Transaktionskosten von Finanzmittelanpassungen

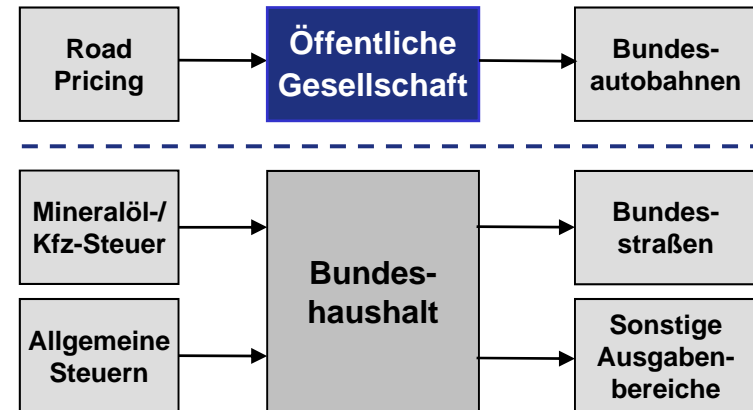
Rationalität und Stabilität der Einnahmezweckbindung

	Zweckbindung der Mineralölsteuer nach StrFinG	Neue Zweckbindung bei mehrjähriger Finanzmittelfixierung
„Kreislauf-Gedanke“	nein	ja
Rationalität der zweckgebundenen Finanzmittelhöhe	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>

Delegation von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft keine sinnvolle Alternative

Grundzüge des Modells

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



Analyse

Potenzielle Vorteile:

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

Nachteile bzw. potenzielle Probleme:

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

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

Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen – Agenda

Untersuchungsgegenstand und -ansatz

Status quo: Darstellung, Defizite, Ursachen

Reformmodelle

Fazit

Fazit

- **Defizite der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen**
 - Unzureichende Finanzmittelbereitstellung für prioritäre (Ausbau-)Vorhaben im BAB-Netz
 - Stückchenweise Realisierung von Projekten
- **Verstärkte politische Selbstbindung durch mehrjährige (z.B. fünfjährige) Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens sinnvoll**
- **Durch Verbindung mit einer Zweckbindung von Nutzerzahlungen weitere Reduktion der Transaktionskosten von Finanzmittelanpassungen möglich**
- **Umsetzung dieser Reformvorschläge innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens aus juristischer Sicht unkompliziert möglich**
- **Umfangreiche Delegation von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft keine sinnvolle Alternative**

Agenda

- 1) **BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte**
- 2) **BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung**
- 3) **Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?**
- 4) **BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
- 5) **Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen**
- 6) **BVWP-Prozessorganisation (Back Up)**
- 7) **Fazit**

Prozess- und Qualitätssteuerung / -kontrolle durch das BMVBS: Defizite und grundsätzlicher Lösungsansatz

- **Derzeit erhebliche Informationsasymmetrien zwischen BMVBS und bisherigen Fachgutachtern**
- **Infolge dessen u.a. unbefriedigende Dokumentation des bisherigen Vorgehens**
 - Viele Informationen auf der Meta-Ebene
 - Nicht ausreichende Informationen auf der Detail-Ebene
- **Geschäftsgeheimnisse vs. Transparenz und Preis**
 - Relevante Angaben
 - Verwendete Modelle
 - Herkunft der verwendeten Modelle
 - Parameter der Modelle
 - Herkunft der Modellparameter
 - Derzeit unbefriedigende Dokumentation
- **Empfehlung: Organisation des Verfahrens reformieren**
 - Mittel-/langfristig
 - Mehr internes Wissen / Personal im BMVBS im Hinblick auf die Wahrnehmung zentraler Aufgaben
 - Umfangreiche Transparenz (sofern nicht bereits kurzfristig implementierbar)
 - Kurzfristig: Einbezug eines „Koordinators“ sowie „wissenschaftlicher Auditoren“

Vorschläge für kurzfristige Weiterentwicklungen im Überblick

- **Schwerpunkt der Verbesserungsvorschläge auf Transparenz und Optimierung der Prozessorganisation**
 - **Einbezug eines externen Fachkoordinators**
 - **Beibehaltung der Einzellose (vergleichbar zu bisherigen Bearbeitungsschritten der Prognose) + Mechanismen zur verstärkten Zusammenarbeit**
 - **(Mindestens eine) Rückkopplungsschleife zwischen verkehrsträgerspezifischen Umlegungen und Globalprognose**
 - Umlegung und Modal-Split-Berechnungen heute nicht mehr so zeitintensiv
 - Induzierter Verkehr und intermodale Ketten (besser) darstellbar
 - Erhebliche Verbesserungen der Ergebnisse zu erwarten
 - **Transparenz**
 - Vorzugs-Modell: Offenlegung aller Modelle, Parameter und deren Quellen
 - Alternativ: „Wiss. Auditoren“-Modell zur Qualitätssicherung unter Wahrung von Unternehmensgeheimnissen
- **Stärkere Verkoppelung der Prognoseschritte statt weitere Feinoptimierung der vorhandenen (funktionierenden) Modelle**

Agenda

- 1) **BVWP als Planung des Bundes (I): Fernverkehrsrelevante Projekte**
 - 2) **BVWP als Verkehrsträger-übergreifende Planung**
 - 3) **Einbezug einer Mauterhebung als alternativer Maßnahme zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen in BVWP?**
 - 4) **BVWP als Planung des Bundes (II): Planung und Finanzierung nur begrenzt fernverkehrsrelevanter Projekte durch den Bund**
 - 5) **Finanzierung der Investitionsvorhaben bei den Bundesfernstraßen**
 - 6) **BVWP-Prozessorganisation (Back Up)**
- 7) **Fazit**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!