

„20 Jahre Re-Regulierung und Liberalisierung in Infrastrukturen – Rückblick und Ausblick“
Tagung anlässlich des 20-jährigen Bestehens des Fachgebiets WIP an der TU Berlin
9. Oktober 2015, Berlin

Perspektiven der Bundesautobahn-Finanzierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht

Andrej Ryndin

Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten
mit Prof. Dr. Thorsten Beckers, Dr. Jan Peter Klatt (bis 2013) und Tim Becker.*

Agenda

1) Grundlagen

- Thema
- Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung im Bundesfernstraßenbereich

2) Defizitanalyse

3) Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen

4) Alternative Modelle der Bundesautobahnfinanzierung

- Ohne Kapitalaufnahmemöglichkeit
- Mit Kapitalaufnahmemöglichkeit („Schuldenbremsenumgehung“)

5) Fazit und Ausblick

Agenda

1) Grundlagen

- Thema
- Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung im Bundesfernstraßenbereich

2) Defizitanalyse

3) Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen

4) Alternative Modelle der Bundesautobahnfinanzierung

- Ohne Kapitalaufnahmemöglichkeit
- Mit Kapitalaufnahmemöglichkeit („Schuldenbremsenumgehung“)

5) Fazit und Ausblick

Thema

- **Bundesfernstraßen (BFS) = Bundesautobahnen (BAB) + Bundesstraßen (BS)**
- **Zwei Aufgabendimensionen im Infrastruktursektor „Bundesfernstraßen“**
 - Bereitstellung und Finanzierung \leftrightarrow Verwaltungsorganisation + Leistungserstellung
 - Separate Analyse beider Aufgabendimensionen trotz Interdependenzen überwiegend möglich

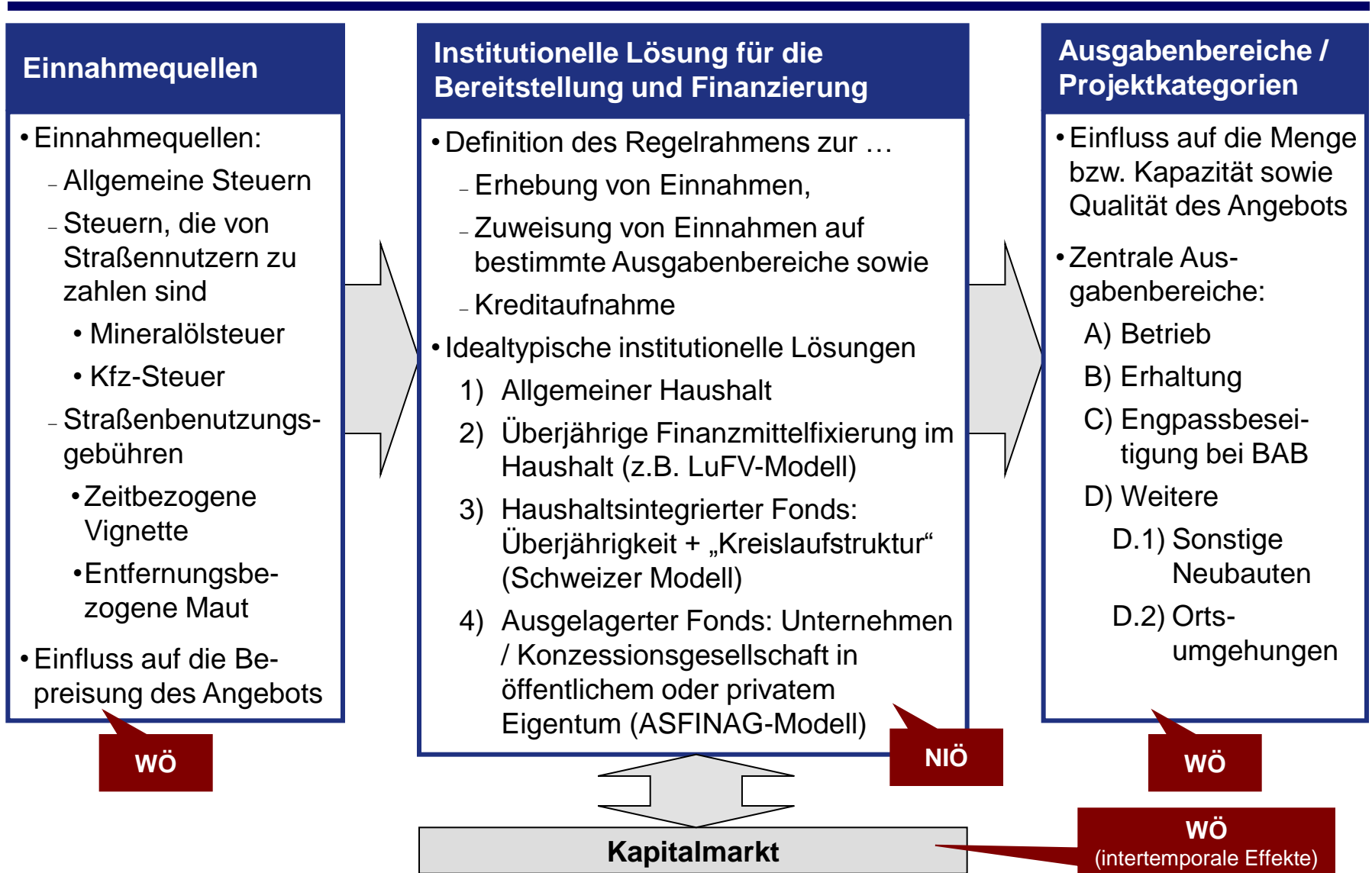
- **Zentrale Ausgabenbereiche bei den Bundesfernstraßen**

- Bestandsnetz
 - Erhaltung
 - Betrieb
- Kapazitätserweiterungen
 - Engpassbeseitigung BAB (4 auf 6, 6 auf 8, BAB-Kreuze)
 - Ortsumgehungen
 - Sonstige Neubauten
 - ...

Breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich hoher Priorität von Betrieb + Erhaltung des Bestandsnetzes sowie kapazitätserweiternde Engpassbeseitigung („prioritäre Ausgabenbereiche“)

- **Fokus des Vortrags:
Bereitstellung und Finanzierung bei BAB für die prioritären Ausgabenbereiche**

Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen



Agenda

1) Grundlagen

- Thema
- Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung im Bundesfernstraßenbereich

2) Defizitanalyse

3) Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen

4) Alternative Modelle der Bundesautobahnfinanzierung

- Ohne Kapitalaufnahmemöglichkeit
- Mit Kapitalaufnahmemöglichkeit („Schuldenbremsenumgehung“)

5) Fazit und Ausblick

Probleme und Ursachen bei der Finanzierung der Bundesfernstraßen

Unzureichende Bereitstellung von Finanzmitteln für prioritäre Projekte

- Obwohl hohe Nutzen-Kosten-Verhältnisse sowie breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens
- Einordnung als Verteilungsproblem
 - Gesamtmittelniveau für die Bundesfernstraßen wird als gegeben angesehen
 - Ursache: Unzureichende Investitionspriorisierung auf Bundesebene in Verbindung mit Gefangenen-Dilemma beim dezentralen Einfluss auf Investitionspriorisierung
- Einordnung als Niveauproblem
 - Mittelbereitstellung für nicht-prioritäre Projekte wird als gegeben angesehen
 - Mögliche Ursache: zu geringe politische Selbstbindung / Commitment-Probleme
 - 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

Dieses Defizit gab es bis Anfang der 2010er Jahre und kann ab 2019 (oder früher) wieder auftreten. Aktuell: „Investitionshochlauf“

Stückchenweise Realisierung von Projekten

- Kurzfristorientierung der einzelnen Regionen in Verbindung mit fehlenden Vorgaben des Bundes
- Fehlende politische Selbstbindung: Jährlichkeit des Haushaltes

Agenda

1) Grundlagen

- Thema
- Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung im Bundesfernstraßenbereich

2) Defizitanalyse

3) Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen

4) Alternative Modelle der Bundesautobahnfinanzierung

- Ohne Kapitalaufnahmemöglichkeit
- Mit Kapitalaufnahmemöglichkeit („Schuldenbremsenumgehung“)

5) Fazit und Ausblick

Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen (Einnahmequellen + Institutionen)

- **Eignung verschiedener Einnahmequellen unter Berücksichtigung der Erhebungskosten**
- **Sinnvoller Umfang an politischer Selbstbindung (ggf. differenziert nach Investitionstypen / Projektkategorien)**
 - Geringe politische TAK bei Einnahme-/Ausgabeanpassungen in prioritären Investitionsbereichen
 - ...
- **Restriktionen (insbesondere Meta-/Verfassungs-Regeln) zum Rückgriff auf bestimmte Einnahmequellen außerhalb des Haushaltssystems**
- **Präferenzen hinsichtlich der intergenerativen Lastenverteilung**
- **Außerdem: Lenkungsziele**
 - Einbindung von Mautgebühren und anderen Einnahmequellen in Finanzierungsregime kann deren auf Lenkung ausgerichteter Anwendung entgegenstehen
 - Dies gilt im besonderen Maße im Zusammenhang mit der Finanzmittelerhebung zur Schuldentilgung am Kapitalmarkt

Agenda

1) Grundlagen

- Thema
- Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung im Bundesfernstraßenbereich

2) Defizitanalyse

3) Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen

4) Alternative Modelle der Bundesautobahnfinanzierung

- Ohne Kapitalaufnahmemöglichkeit
- Mit Kapitalaufnahmemöglichkeit („Schuldenbremsenumgehung“)

5) Fazit und Ausblick

Modellelemente für die Bereitstellung und Finanzierung der BAB ohne Kapitalaufnahme („Verschuldungsverbot“)

- Ziel: Erreichung einer adäquaten Finanzmittelbereitstellung für (zumindest) die prioritären Ausgabenbereiche (BAB-Engpassbeseitigung und Erhaltung+Betrieb)
- Trennung der Ausgabenreife und Sequenz der Mittelbereitstellung → Schaffung eines „bevorzugten Finanzierungskanals“ für prioritäre Ausgabenbereiche
- Überjährige (z.B. 5 oder 8 Jahre) verbindliche Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Ausgabenbereiche und (Groß-)Projekte („Überjährigkeit“)
- Etablierung von (Nutzerfinanzierung-) Kreislaufstrukturen durch Vorstrukturierung von Entscheidungssituationen für die Politik

→ Modellelemente betreffen das Design der Entscheidungsfällung durch die Politik

→ Zentrale Frage hinsichtlich des Umfangs sowie der Art und Weise der

politischen (Selbst-)Bindung

- Höhe der Normenebene
- formelle vs. Informelle Regeln
- ...

Bereitstellung und Finanzierung der BAB mit Kapitalaufnahme im Kontext von Schuldenregeln

- **Potentielles (politisches) Ziel: Nicht-Berücksichtigung der Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen im Lichte von Schuldenbremsen**
 - Neue grundgesetzliche Schuldenbremse (Art. 109 und 115 GG) erlaubt eine maximale jährliche Nettokreditaufnahme i.H.v. 0,35% des BIP → Umgehung schafft Investitionsspielräume
 - Maastricht-Kriterien („Maastricht-Schuldenbremse“): jährliche Neuverschuldung max. 3% des BIP → zusätzlich zu „Umgehung“ des Art. 115 nur geringfügige Bedeutung für Schaffung (noch) größerer Investitionsspielräume
- **Zu beachten: Zusammenhang zw. (zu hoher) Verschuldung und politischer Flexibilität**
 - Verschuldung als eine Art politischer (Selbst-)Bindung
 - Begrenzung der verkehrspolitischen Flexibilität bzgl. der zukünftigen Mautfestsetzung, was zu verkehrlichen Ineffizienzen führen kann (z.B. Verkehrsverdrängung wegen zu hoher Mautsätze)
- **Voraussetzungen (vorläufige Einschätzung!) der Umgehung der Schuldenbremsen und relative Bewertung der (sonstigen) Implikationen**
 - Neue grundgesetzliche Schuldenbremse
 - Übertragung von Finanzierungsaufgaben an Finanzierungsanstalt / -gesellschaft, die dauerhaft mit einer Staatsgarantie ausgestattet sein kann

Staatsgarantien als sinnvolles Instrument zur Vermeidung (unnötig) hoher Kapitalkosten im Kontext ohnehin politisch gefällter Investitionsentscheidungen.

- Übertragung von Aufgaben (in wohl geringem Umfang) bei der Verwaltungsorganisation

- Maastricht-Schuldenbremse

- Umfangreichere Veränderungen bei der Verwaltungsorganisation notwendig
- Nur periodisch zu wiederholende indirekte Gewährung einer Staatsgarantie möglich
- Hohe (unternehmerische) Eigenständigkeit (beschränkte politische Einwirkungsmöglichkeiten usw.)

Recht (und wohl ineffizient) hohes Ausmaß an politischer Selbstbindung.

Agenda

1) Grundlagen

- Thema
- Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung im Bundesfernstraßenbereich

2) Defizitanalyse

3) Determinanten des Designs von Finanzierungslösungen

4) Alternative Modelle der Bundesautobahnfinanzierung

- Ohne Kapitalaufnahmemöglichkeit
- Mit Kapitalaufnahmemöglichkeit („Schuldenbremsenumgehung“)

5) Fazit und Ausblick

Fazit und Ausblick

- **Fazit**

...

- **Ausblick**

- Verankerung von Schutzmechanismen gegen zukünftige Fehlentwicklungen auf einer hohen Normebene bei der BAB-Finanzierung mit Kapitalaufnahme?
 - Gewährung einer Staatsgarantie
 - Begrenzung der Verschuldungsspielräume (absolut / relativ)
 - Keine Übertragung von einem Teil der Staatsschulden (in Höhe des Nettoanlagevermögens)
 - Verbot von (direkten und indirekten) Privatisierungsmodellen
- Umfang sowie Art und Weise der politischen (Selbst-)Bindung bei der Bereitstellung und Finanzierung in anderen Verkehrsinfrastruktursektoren?
 - Z.B. Etablierung von (Nutzerfinanzierungs-)Kreislaufstrukturen?
- Design von Finanzierungsregimen in föderalen Mehrebenensystemen? „GVFG reloaded“?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Andrej Ryndin: anr@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-29978

Institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

BACK UP

Definition „Institutionelle Lösung / Institution“

- Bei institutionellen Lösungen wird auf unterschiedliche Institutionen zurückgegriffen, worunter formelle und informelle sowie organisationsinterne und interorganisationale Regeln verstanden werden.
- Abgrenzung zum Begriff der Organisation: Organisationen bzw. einzelne Akteure sind organisatorische Einheiten mit einer bestimmten Ressourcenausstattung und bestimmten Zielsystemen (Bsp.: Parteien, Ministerien, Firmen, Verbände, ...)

Institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

Regelrahmen für Ausgaben- / Bereitstellungsentscheidungen sowie damit einhergehende Finanzierungsmaßnahmen (Einnahmequellen und Kapitalaufnahme)

Bewertung alternativer institutioneller Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung

BACK UP

• Exkurs: Übergeordnete Ziele

- Maßnahmen (\leftrightarrow Ausgabenbereiche)
- Bepreisung und Mittelerhebung (\leftrightarrow Einnahmequellen)
- Intertemporale Zuordnung von Lasten

Analyseansatz: Wohlfahrtsökonomik

• Effizienz der Koordination

- Transaktionskosten der Nutzung (ex post)
 - Strategische Kosten
 - Koordinationskosten
 - Außerdem: Informationskosten
- Ex ante Transaktionskosten
 - Design (Modellentwicklung)
 - Implementierung
 - Außerdem: (Politische) Durchsetzung

\leftrightarrow Kontrollierbarkeit (ex post)

\leftrightarrow Nachsteuerbarkeit (ex post)

...

Zu beachten: Komplexität von institutionellen Lösungen

\leftrightarrow „Robustheit“ im Rahmen der politischen Durchsetzung (ex ante)

...

Analyseansatz: Neue Institutionenökonomik

Kriteriengeleitete Bewertung von potenziellen Einnahmequellen im Bereich Straßenverkehr (PKW)

Einnahmequellen		Pkw-Maut (streckenbezogen)	Pkw-Maut (entfernungsbezogen)	Pkw-Vignette	Kfz-Steuer	Mineralölsteuer
Bewertungskriterien	Geringe Erhebungs- und Befolgungskosten	(--)	(--)	(?-)	(+)	(+)
	Geringe (ineffiziente) (Verkehrs-)Verdrängung	nur auf Gesamtnetz sinnvoll	nur auf Gesamtnetz sinnvoll	<u>vermutlich</u> nur auf Gesamtnetz sinnvoll	(+)	(+/o)
	Möglichkeit des Verkehrsmanagements (Peak-Load-Pricing)	(++)	(+)	(--)	(--)	(--)
	Sonstige Kostenanlastung (Infrastruktur, Umwelt)	(++)	(+)	(-)	(-)	(+)
Distributiver Aspekt	Einbeziehung Transitverkehr	(++)	(++)	(++)	(--)	(+/-)
Interdependenzen mit institutionellen Lösungen	Kompatibilität mit Haushaltssystem	ja	ja	ja	ja	ja
	Kompatibilität mit Mehrjahresverträgen im Haushaltssystem	ja	ja	ja	ja	ja
	Kompatibilität mit Konzessionsgesellschaften	ja	ja	ja	nein	nein

Analysebedarf zu den genauen Wirkungen von Nutzergebühren