

Veranstaltung des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e. V. (ADAC)  
zu institutionellen Reformen bei den Bundesfernstraßen

Berlin, 19. Februar 2016

# **Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse**

Prof. Dr. Thorsten Beckers

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Andrej Ryndin und Tim Becker im Rahmen der Erstellung einer vom ADAC beauftragten und am Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) realisierten Studie zu institutionellen Reformoptionen bei den Bundesfernstraßen.*

# Einordnung der vorliegenden Forschungsarbeiten

---

- **Diese Präsentation korrespondiert mit dem „Thesenpapier zur Reform der Verwaltungsorganisation sowie der Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen“**
- **Fortführung und Ergänzung der bisherigen Analysen zur Organisation (Leistungserstellung, Verwaltung, Bereitstellung und Finanzierung) der Bundesfernstraßen (BFS)**
  - **2009er BMWi-Studie**

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
  - **2011er ADAC-Studie**

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.
- **Prognose von Wirkungen bei alternativen Reformoptionen unter Rückgriff auf (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse sowie Bewertung auf Basis eines mit dem ADAC abgestimmten Zielsystems**
- **Fokus auf Bundesautobahnen (BAB), aber am Rande auch Betrachtung der Bundesstraßen (BS)**

# Defizite im Status quo

## Verwaltungsorganisation

- Schlechte Personalausstattung in den Ländern → Planungsverzögerungen und Kostensteigerungen
- Recht schwache Rechtsstellung des Bundes + Informationsasymmetrien + schlechte Personalausstattung des Bundes → Kontroll- und Steuerungsprobleme des Bundes gegenüber den Ländern
- Defizite bei der Strategiebildung auf Ebene des Bundes
- Unzureichende Realisierung von Synergieeffekten über Bundesländer hinweg
- ...

## Bereitstellung und Finanzierung

- Traditionelle Defizite
  - Zu wenig Finanzmittel (zumindest) für prioritäre Ausgaben- und vor allem Investitionsbereiche (Erhaltung, Engpassbeseitigung bei BAB, Betriebsdienst)
  - Stückchenweise Realisierung prioritärer Projekte (abgesehen von Ausnahmen)
  - Selektiv angewandte Strategie zur Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung, die mit Nachteilen verbunden ist
- Aktuelle Situation
  - „Investitionshochlauf“
  - Exkurs: Besonders große Probleme infolge der schlechten Personalsituation in den Ländern
- Keine langfristige Finanzierungsstrategie zu erkennen

# Agenda

---

**1) Einordnung der Forschungsarbeiten**

**2) Defizite im Status quo**

**3) Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation**

**3.1) Bundesautobahnen (BAB)**

**3.2) Bundesstraßen (BS)**

**4) Reformoptionen für die Bereitstellung und Finanzierung**

**4.1) Bundesautobahnen (BAB)**

**4.2) Bundesstraßen (BS)**

**5) Fazit**

# Reform der Auftragsverwaltung (Reformmodell 1)

## Reformmodell 1.1: Keine Grundgesetz- (GG-)Anpassung

### Bund

- Bessere Personalausstattung und Auslagerung der Verwaltungsaufgaben in eigene Organisationseinheit („BAB-/BFS-Gesellschaft“; AöR als wohl am besten geeignete Rechtsform)
- Stärkere Ausnutzung bestehender Rechtspositionen

### Länder

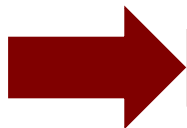
- Bessere Personalausstattung, ggf. unterstützt durch Bund, der (verbunden mit Rechtsunsicherheiten) höheren Anteil der Verwaltungskosten übernehmen könnte
- Umfangreicherer Rückgriff auf die DEGES bei Großprojekten etc.

## Reformmodell 1.1\*: Keine GG-Anpassung, aber Länder stimmen gesetzlichen Reformen zu

- Wie Reformmodell 1.1 und zusätzlich ...
- Etablierung von Standards und umfangreicheren (Steuerungs- und Kontroll-)Rechten für den Bund über Allgemeine Verwaltungsvorschriften
- Einheitlicher Verwaltungsaufbau in den Ländern bei BAB

## Reformmodell 1.2: Mit GG-Anpassung

- Über Reformmodell 1.1 hinausgehend ...
- Rechtsstellung des Bundes wird gestärkt (Kontrolle, Steuerung, Vorgaben zum Verwaltungsaufbau etc.)
- DEGES geht in Bundesbesitz über und wird ggf. in BAB-/BFS-Gesellschaft integriert
- Bund darf ggf. zentrale Investitionsvorhaben an sich ziehen
- Rechtssichere Neuregelungen zur Verwaltungskostenübernahme durch den Bund



Einschätzung auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen: 1.1 < 1.1\* < 1.2

# Übernahme der Verwaltung der BAB durch den Bund (Reformmodell 3.1)

- **Modellelemente**

- Etablierung von dezentralen Niederlassungen der BAB-/BFS-Gesellschaft
- ...

- **Vorteile**

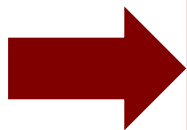
- ...

- **Probleme / Herausforderungen / Nachteile / offene Punkte**

- Neue Koordinationserfordernisse und neue Probleme
  - Z.B. Verantwortung für Planfeststellungsverfahren dann auf Bundesebene?*
- Ausgestaltung der Übergangszeit
- ...

- **Klare Empfehlungen zur Ausgestaltung dieses Reformmodells 3.1**

- Sinnvolle Eigenerledigungsquote im Bereich der BAB-/BFS-Gesellschaft
- Keine Netz-ÖPP
- Selbstverständlich weiterhin Einbezug von „privatem Kapital“ (ggf. über Bürgschaften) bei der Beschaffung (egal, bei welcher Beschaffungsvariante)

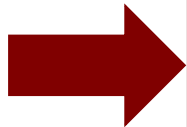


- Klare Beurteilung nicht möglich:  $(1.1 < 1.1^* < 1.2) \leftarrow ??? \rightarrow (3.1)$
- Reformmodell 3.1 (Übernahme der BAB-Verwaltung durch den Bund) ist komplexer und risikobehafteter als Reformmodell 1 (Reform der Auftragsverwaltung)

## „Zwischenlösungen“ auf Basis entsprechender GG-Anpassungen (Reformmodelle 2 und 3.3)

---

- **Reformmodell 2: Bund übernimmt BAB-Verwaltung, aber überträgt diese dann weitgehend wieder an die Länder per Organleihe**
- **Reformmodelle 3.3: Bund übernimmt BAB-Verwaltung, aber überträgt diese dann bei einigen Ländern weitgehend wieder an diese zurück (z.B. per Organleihe)**



- Beurteilung hier nicht möglich
- Zu beachten: Diese Reformmodelle 2 und 3.3 sind ggf. recht komplex

# Agenda

## 1) Einordnung der Forschungsarbeiten

## 2) Defizite im Status quo

## 3) Reformoptionen für die Y

### 3.1) Bundesautobahnen (BAB)

### 3.2) Bundesstraßen (BS)

## 4) Reformoptionen für die Be

### 4.1) Bundesautobahnen (BA

### 4.2) Bundesstraßen (BS)

## 5) Fazit

- Im Falle der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den BAB, gehen Synergieeffekte in den Ländern verloren und auf zentraler (Bundes-)Ebene sollten verstärkt Aufgaben des Wissensmanagements übernommen werden
- Im Falle der Beibehaltung der Auftragsverwaltung bei den BAB sollte der Bund eine BFS- (und nicht nur eine BAB-)Gesellschaft gründen
- Verwaltungsaufgaben bei den BS sollten grundsätzlich nicht von den Ländern an den Bund übertragen werden
- Falls Bereitstellungsverantwortung bei den BS an die Länder übergeht, sollten / werden diese im Verwaltungsbereich grundsätzlich alleine zuständig sein



# Agenda

---

## 1) Einordnung der Forschungsarbeiten

## 2) Defizite im Status quo

## 3) Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation

### 3.1) Bundesautobahnen (BAB)

### 3.2) Bundesstraßen (BS)

## 4) Reformoptionen für die Bereitstellung und Finanzierung

### 4.1) Bundesautobahnen (BAB)

### 4.2) Bundesstraßen (BS)

## 5) Fazit

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

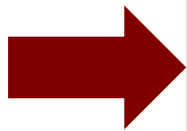
## BAB-/BFS-Gesellschaft wird auch in Finanzierung eingebunden

### 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 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
- Mauteinnahmen  $\geq 50\%$  der Gesamteinnahmen, die zur Abdeckung der Kosten führen müssen
- Schuldentragfähigkeit ist gegeben
- Entscheidungsfreiheit bezüglich Hauptfunktion
  - Abschaffung der Auftragsverwaltung unumgänglich; wohl unklar, ob Übertragung umfangreicher Verwaltungsaufgaben von Bund an Länder via Organleihe möglich wäre
  - BAB-Gesellschaft müsste zumindest über Priorisierungsrechte bei Investitionsvorhaben verfügen

– ...

Nicht von Bedeutung für Beurteilung der Kapitalaufnahmefähigkeit im Lichte der europäischen Schuldenbremse:

- Rechtsform der BAB-Gesellschaft (auch AöR wäre möglich)
- (Grund-)gesetzlich abgesicherte Staatsgarantie für BAB-Gesellschaft

# 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 ESGV-Vorgaben eingehalten werden

- ...

- **Zu beachten**

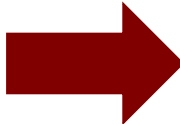
- Kapitalaufnahmefähigkeit nur im Lichte der deutschen Schuldenbremse (aber nicht auch im Lichte der europäischen Schuldenbremse) weitet Verschuldungsspielraum bereits erheblich (von 0,35% auf 3,0% des BIP) aus
  - Implikationen des Fiskalpakts?

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

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

# 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 ESVG-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

- 
- 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) Einordnung der Forschungsarbeiten

## 2) Defizite im Status quo

## 3) Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation

### 3.1) Bundesautobahnen (BAB)

### 3.2) Bundesstraßen (BS)

## 4) Reformoptionen für die B

### 4.1) Bundesautobahnen

### 4.2) Bundesstraßen (BS)

## 5) Fazit

- Bund sollte auch zukünftig – zumindest in einem gewissen Ausmaß – bedarfsorientiert bei der Finanzierung der 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

# Agenda

---

## 1) Einordnung der Forschungsarbeiten

## 2) Defizite im Status quo

## 3) Reformoptionen für die Verwaltungsorganisation

### 3.1) Bundesautobahnen (BAB)

### 3.2) Bundesstraßen (BS)

## 4) Reformoptionen für die Bereitstellung und Finanzierung

### 4.1) Bundesautobahnen (BAB)

### 4.2) Bundesstraßen (BS)

## 5) Fazit

# Fazit

- **Defizite bei der Verwaltungsorganisation sowie bei der Bereitstellung und Finanzierung der BFS weisen darauf hin, dass ein Potential dafür vorliegt, durch Reformen langfristig Effektivitäts- und Effizienzziele besser zu erreichen als in der Vergangenheit**
- **Eine BAB-/BFS-Gesellschaft sollte in jedem Fall gegründet werden und sowohl im Bereich der Verwaltung als auch der Finanzierung Aufgaben übernehmen**
- **Ob eine Reform der Auftragsverwaltung (Reformmodell 1) oder eine Abschaffung der Auftragsverwaltung (Reformmodelle 2 und 3) besser ist, kann nicht klar beurteilt werden**
  - Reformmodell 1.2 (Reform der Auftragsverwaltung und dabei auch Anpassung grundgesetzlicher Regelungen) dürfte weniger risikobehaftet sein als Reformmodell 3.1 (Übernahme der BAB-Verwaltung durch den Bund)
- **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 eine Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung erfolgt**
  - Keine Beurteilung aus wissenschaftlicher Sicht möglich, da mit diesen unterschiedliche intertemporale und intergenerative Verteilungswirkungen einhergehen
  - Kapitalaufnahme zur Investitionsfinanzierung im Lichte der Schuldenbremsen
    - Deutsche Schuldenbremse: (+)
    - Europäische Schuldenbremse: in bestimmten Konstellationen wohl (+)
- **Bei sämtlichen mit Anpassung des GG einhergehenden Reformmodellen sinnvoll: grundgesetzliche Absicherung von öffentlicher Eigentümerschaft und Gewährung einer Staatsgarantie**