

Tagung „Reformmodelle für die Organisation und Finanzierung der Bundesfernstraßen“

Berlin, 1. Juni 2016

# **Systematisierung und (nur begrenzt mögliche) Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation der Bundesfernstraßen auf Basis der Institutionenökonomik**

Andrej Ryndin

*Dieser Vortrag basiert auf der kürzlich (gemeinsam mit Prof. Dr. Thorsten Beckers, Prof. Dr. Georg Hermes, 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“.*

# Agenda

---

**1**

**Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation**

**2**

**Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation**

**3**

**Systematisierung und Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation**

**4**

**Zu berücksichtigende Aspekte bei der Verwaltungsorganisation der Bundesstraßen**

**5**

**Fazit**

# Agenda

---

**1**

**Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation**

**2**

**Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation**

**3**

**Systematisierung und Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation**

**4**

**Zu berücksichtigende Aspekte bei der Verwaltungsorganisation der Bundesstraßen**

**5**

**Fazit**

# Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation

---

- **Institutionenökonomische Fragestellungen**

- Frage der Koordination im Mehrebenensystem
- Zuordnung von Rechten an zentrale und dezentrale Akteure (wie bspw. Kontroll-, Weisungs- und Steuerungsrechte)

- **Zielsystem**

- Effektive Aufgabendurchführung bzw. Leistungserbringung
- (Kosten-)Effizienz aus Sicht der letztendlich die Kosten tragenden Maut- und Steuerzahler
- Z.T. auch Betrachtung des Risikos bezüglich der mit den Reformmodellen einhergehenden Wirkungen bzw. hinsichtlich deren Prognose

- **Separate Analyse der Verwaltungsorganisation überwiegend möglich**

- **Nur grobe Prognose der Wirkungen möglich**

- Abschätzung von Übergangseffekten extrem schwierig
- Praxisexpertise ist in diesem Kontext von großer Bedeutung

Hier keine Betrachtung bestehender Interdependenzen mit der Ausgestaltung der Bereitstellung und Finanzierung

- **Jegliche Reformmodelle gehen mit Vor- und Nachteilen einher**

# Agenda

---

**1**

**Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation**

**2**

**Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation**

**3**

**Systematisierung und Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation**

**4**

**Zu berücksichtigende Aspekte bei der Verwaltungsorganisation der Bundesstraßen**

**5**

**Fazit**

# Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation



# Agenda

---

**1**

**Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation**

**2**

**Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation**

**3**

**Systematisierung und Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation**

**4**

**Zu berücksichtigende Aspekte bei der Verwaltungsorganisation der Bundesstraßen**

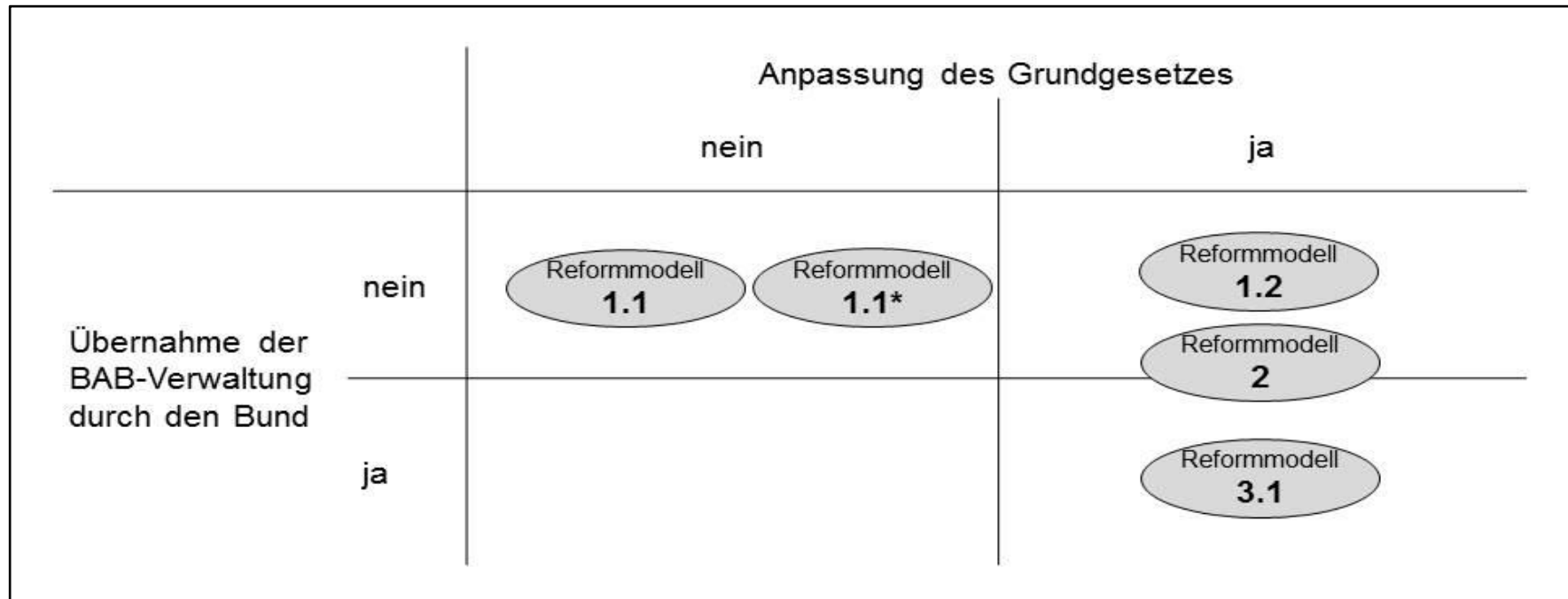
**5**

**Fazit**

# Systematisierung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation

- **(Mögliche) Dimensionen der Systematisierung**

- Anpassung des Grundgesetzes (GG): ja / nein
- Übernahme der BAB-Verwaltung durch den Bund: ja / nein



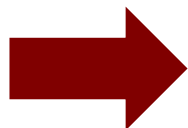
- **Weitere „spezielle“ nicht in die Systematisierungsübersicht eingeordnete Reformmodelle**

- Reformmodell 3.2 (Abschaffung der Auftragsverwaltung und „(Teil-)Netz-ÖPPs“)
- Reformmodell 4 (Verwaltung in einigen Ländern durch den Bund und in anderen Ländern (weiterhin) durch eigene Landesverwaltungen)



# Reform der Auftragsverwaltung mit GG-Anpassung (Reformmodell 1.2)

- **Stärkung der Rechtsstellung des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung**
  - Reduktion der Kontroll- und Steuerungsprobleme des Bundes gegenüber den Ländern
- **Möglichkeit der Übernahme zentraler Investitionsvorhaben durch den Bund**
  - (Gegen-)Maßnahmen des Bundes gegen strategische Planungsverzögerungen von Ländern bei bedeutsamen Investitionsvorhaben
- **Rechtssichere Neuregelung einer Erhöhung des vom Bund zu tragenden Anteils an den Planungskosten**
  - Bei jedem Reformmodell sinnvoll, aber BAB-Gesellschaft würde je nach Modell sehr unterschiedlich ausgestaltet werden
  - Im Folgenden wird in jedem Reformmodell davon ausgegangen, dass der Bund eine entsprechende BAB-Gesellschaft gründet
- **Gründung einer Bundesautobahn-Gesellschaft (BAB-Gesellschaft)**
  - Zuordnung von Planungs- und Realisierungsaufgaben zur BAB-Gesellschaft
  - Angemessene Ressourcenausstattung der BAB-Gesellschaft, vor allem mit Personal
  - Frage der Rechtsform zu klären



- Senkung der Defizite in einem deutlichen Ausmaß möglich
- Implementierungsrisiken recht gering

# Reform der Auftragsverwaltung ohne GG-Anpassung, aber ggf. mit Anpassung einfachgesetzlicher Regelungen (Reformmodelle 1.1 und 1.1\*)

## Reformmodell 1.1

### Bund

- Verbesserung der Personalausstattung und Auslagerung der Verwaltungsaufgaben in BAB-Gsft.
- Stärkere Nutzung bestehender Rechtspositionen

### Länder

- Verbesserung der Personalausstattung unterstützt durch den Bund, welcher einen höheren Anteil der Verwaltungskosten übernehmen könnte
  - Bei Erhöhung der Kostenerstattungspauschale sind Grenzen des GG zu beachten
  - Insbesondere für prioritäre Ausgabenbereiche
- Umfangreicherer Rückgriff auf die DEGES vor allem bei Großprojekten etc.



- Erzielung von nicht unerheblichen Verbesserungen möglich
- Vorteile des Reformmodells 1.2 ggü. Reformmodell 1.1 sind jedoch größer einzuschätzen

## Reformmodell 1.1\*

- Wie Reformmodell 1.1 und zusätzlich ...
- Stärkung der Rolle des Bundes durch die Verabschiedung eines Pakets von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften in einer „Stunde Null“ im Konsens mit den Ländern
  - Kontrollrechte
  - Steuerungsrechte
- Zustimmung der Länder im Bundesrat zu einem (Bundes-)Gesetz zur Ermöglichung der Einflussnahme des Bundes auf die (Auftrags-)Verwaltungsstrukturen in den Ländern

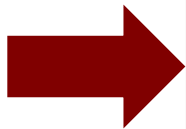


- Reformmodell 1.1\* deutlich besser geeignet als Reformmodell 1.1
- Eventuell recht große Nähe zum Reformmodell 1.2

## „Organleihe-Modell“ (Reformmodell 2)

---

- **Übernahme der BAB-Verwaltung durch den Bund mit entsprechender GG-Änderung**
- **Umgehende (dauerhafte) Rückübertragung der BAB-Verwaltung an die Länder unter Rückgriff auf das Modell der Organleihe**
- **Ähnlicher Umfang der Involvierung der Länder in die BAB-Verwaltung wie bei Reformmodell 1.2**



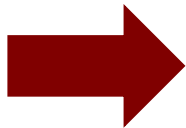
Vergleich Reformmodell 2 mit 1.2 hier nicht leistbar, aber ...  
... sinnvolle (Detail-)Ausgestaltung bei Reformmodell 1.2 wohl unkomplizierter möglich  
... geringere Übergangsprobleme und somit schlechtere Prognostizierbarkeit der Wirkungen als bei Reformmodell 1.2

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

---

- **Vollumfängliche Übernahme der Länder-BAB-Verwaltungen ...**
  - ... nach einer Übergangsphase
  - ... durch eine vom Bund gegründete BAB-Gesellschaft mit dezentralen Niederlassungen
- **Zentraler Aspekt:**

**Ausgestaltung der Übergangsphase von der aktuellen Auftragsverwaltung hin zu einer alleinigen Verwaltung der BAB durch den Bund / BAB-Gesellschaft**
- **Frage der Zuordnung der (hoheitlichen) Verantwortung für die Planfeststellungsverfahren**



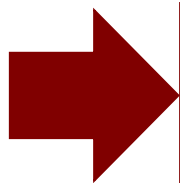
- Ausmaß der Probleme in Übergangsphase sehr schwierig abzuschätzen
- Deutlich risikobehafteter als die Reformmodelle 1.1\* und 1.2
- Neue Schnittstellenprobleme und ggf. weiterer Anpassungsbedarf notwendig (Objektplanung, Verkehrsmanagement, Synergien zwischen Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Landesstraßen)

## Weitere Reformmodelle (1/2):

### Abschaffung der Auftragsverwaltung und „(Teil-)Netz-ÖPPs“ (Reformmodell 3.2)

---

- **BAB-Gesellschaft vergibt größere (Teil-)Netze der BAB im Rahmen von ÖPP-Vorhaben an private Unternehmen durch Ausschreibungswettbewerbe**
  - Direkte Weiterreichung der Verantwortung für wesentliche Aufgaben der Verwaltung und Leistungserstellung
  - Übernahme der Erhaltungs- und Betriebsdienst-aufgaben durch ÖPP-Auftragnehmer ...  
... sowie ggf. auch Planungsaufgaben und Aufgaben der Realisierung von Kapazitätserweiterungsmaßnahmen
- **Ähnlichkeiten mit dem französischen Modell privater Autobahnbetreiber**



Grundlegende (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse zum ÖPP-Ansatz lassen für dieses Reformmodell auf klare Nachteile schließen

# 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**

## **Weitere Reformmodelle (2/2): Verwaltung in einigen Ländern durch den Bund und in anderen Ländern (weiterhin) durch eigene Landesverwaltungen (Reformmodell 4)**

---

- **Parallele Existenz von Verwaltung der BAB in einzelnen Ländern durch den Bund sowie (weiterhin) eigener Landesverwaltungen bei den anderen Ländern**
- **Verschiedene Wege der rechtlichen Umsetzung vorstellbar**
- **Keine Umkehrbarkeit nach Ausstieg einzelner Länder aus der BAB-Verwaltung**
- **Ggf. Schaffung finanzieller Anreize für die Länder für die Übertragung der BAB-Verwaltung an den Bund**

# Agenda

1

**Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation**

2

**Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation**

3

**Systematisierung und Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation**

4

**Zu berücksichtigende Aspekte bei der Verwaltungsorganisation der Bundesstraßen**

5

**Fazit**

- Falls BAB-Verwaltung beim Bund und gleichzeitiger Verwaltung der BS bei den Ländern  
→ Verlust von Synergieeffekten in den Ländern  
→ Zur Unterstützung der Länder verstärkte Wahrnehmung von Wissensmanagement-Aufgaben durch den Bund
- Falls weiterhin Involvierung der Länder in die BAB-Verwaltung  
→ Etablierung einer „BFS-Gesellschaft“ beim Bund  
→ Dezentrales Wissen / Aktivität bei den BS wichtiger als bei BAB, daher bei den BS mehr Freiheitsgrade für die Länder sinnvoll
- Recht hohe Bedeutung von dezentralem Wissen und Synergieeffekten zwischen der Verwaltung der Bundes- und der Landesstraßen  
→ Bis auf bestimmte Ausnahmen Übertragung von Verwaltungsaufgaben bei den BS von Ländern an den Bund nicht sinnvoll



# Agenda

---

**1**

**Vorbemerkungen: Grundlagen für die Analyse und Bewertung alternativer Modelle für die Verwaltungsorganisation**

**2**

**Defizite im Status quo im Bereich der Verwaltungsorganisation**

**3**

**Systematisierung und Bewertung von Reformmodellen für die Verwaltungsorganisation**

**4**

**Zu berücksichtigende Aspekte bei der Verwaltungsorganisation der Bundesstraßen**

**5**

**Fazit**

# Fazit

---

- **Gründung einer BAB-Gesellschaft hinsichtlich der Verwaltungsorganisation (mehr (Personal-)Ressourcen und anderes Aufgabenverständnis auf zentraler Ebene) stets sinnvoll**
- **Auf Basis der NIÖ keine klare Empfehlung für ein Reformmodell möglich, ABER ...**
  - ... verhältnismäßig geringe Komplexität der Reformmodelle 1.2 und auch 1.1\* gegenüber dem Reformmodell 3.1 → Gefahr von Fehlentwicklungen recht niedrig
  - ... Reformmodelle 1.2 und etwas abgeschwächt auch 1.1\* geeignet, um durch eine Reform in jedem Fall die „low hanging fruits“ zu ernten
- **Bundesstraßen: Berücksichtigung insbesondere von Synergieeffekten und der erhöhten Bedeutung von Wissensmanagement und Dezentralität**
- **Ermöglichung sinnvoller Reformen durch GG-Änderung, ABER damit einhergehend auch Notwendigkeit der Etablierung von Schutzmechanismen auf grundgesetzlicher Ebene gegen zukünftigen politischen Opportunismus**
- **Im Idealfall: Durchführung von Reformen auf Ebene des GG auf Basis gründlicher und für relevante Stakeholder transparenter Analysen im Kontext eines breiten gesellschaftlichen und politischen Konsenses**

---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Kontakt:**

Andrej Ryndin, [anr@wip.tu-berlin.de](mailto:anr@wip.tu-berlin.de), Tel.: 030-314-29978